

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 Второго Новосибирского
международного юридического форума
(20–22 мая 2020 г.)

Часть 1

Новосибирск
2020

ББК 67.021

П68

Ответственные редакторы:

канд. юрид. наук *Д. А. Савченко*

канд. юрид. наук *М. В. Громоздина*

канд. истор. наук *М. С. Саламатова*

канд. юрид. наук *О. Н. Шерстобоев*

П68 **Право** и экономика: национальный опыт и стратегии развития : сб. ст. по итогам Второго Новосиб. междунар. юрид. форума (20–22 мая 2020 г.) : в 2 ч. / Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. — Ч. 1 / под ред. Д. А. Савченко, М. В. Громоздина, М. С. Саламатова, О. Н. Шерстобоева. — Новосибирск : НГУЭУ, 2020. — 368 с.

ISBN 978-5-7014-0976-5

ISBN 978-5-7014-0977-2 (ч. 1)

В сборнике представлены научные статьи, подготовленные участниками Второго международного юридического форума «Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития», который состоялся в г. Новосибирске (Российская Федерация) 20–22 мая 2020 г.

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

ISBN 978-5-7014-0976-5

ISBN 978-5-7014-0977-2 (ч. 1)

ББК 67.021

© Новосибирский государственный
университет экономики
и управления «НИНХ», 2020

Приветствие организаторам и участникам Форума

Уважаемые соорганизаторы и участники форума!

Позвольте поприветствовать на столь высоком научном мероприятии уважаемых соорганизаторов и участников Второго Новосибирского международного юридического форума «Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития».

В современных условиях вопросы продвижения прогрессивного и эффективного правового регулирования, а также поиск современных подходов экономического развития являются чрезвычайно важными для обеспечения благосостояния общества и государства.

Вопросы права и экономики в условиях пандемии пронизывают все сферы жизнедеятельности, не ограничиваются юрисдикционными границами и территориями какого-либо государства. Мы все наблюдаем глобальные процессы, происходящие с экономиками стран, и можем обратить внимание на принимаемые Правительствами, иными уполномоченными органами срочные меры правового, организационного и финансового характера.

В Республике Казахстан Правительством приняты пакеты антикризисных мер в марте и апреле 2020 г., а в мае того же года принят Комплексный план по восстановлению экономического роста до конца 2020 г., предусматривающий меры по привлечению инвестиций, поддержке реального сектора, субъектов малого и среднего бизнеса, рынка труда, социальной сферы, развития цифровизации экономики, сервисной экономики, регионального развития, других направлений поддержки экономики.

Можно отметить, что Правительством Российской Федерации приняты меры по борьбе с коронавирусной инфекцией и поддержке экономики, включающие вопросы защиты здоровья и безопасности граждан, поддержки родителей, дошкольников, учащихся и студентов, условий труда, поддержки работодателей и работников, налогов, платежей, кре-

дитов, предпринимательства, торговли, промышленности, объектов культуры, спорта и досуга, общественного питания, поездок по стране и за рубеж.

На уровне Правительства Новосибирской области предусмотрены меры поддержки бизнеса для преодоления последствий новой коронавирусной инфекции, реализуемые Правительством Новосибирской области Российской Федерации, как совместно с федеральными мерами поддержки, так и самостоятельно в отношении региональных мер поддержки. В частности, приняты меры в отношении наиболее пострадавших отраслей посредством отсрочки уплаты арендной платы для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также переноса сроков уплаты налогов, отсрочки по налогам, переноса сроков уплаты страховых взносов, отсрочки платежей по кредитам для субъектов малого и среднего предпринимательства (далее — *МСП*). Предусмотрены беспроцентные кредиты на зарплату для малых предприятий и микропредприятий.

Указанное свидетельствует о масштабах принимаемых государствами мер для поддержки экономики.

Пандемия оказала сильнейшее влияние на сферу образования, медицины, торговли, обслуживания населения, а также актуализировало поиск решений на вопросы функционирования медицинского и социального обслуживания, налаживания процессов в учебных заведениях, развития информационных компетенций, предоставления качественного доступа к интернету, а также безопасных и удобных форматов социального взаимодействия.

Уверен, что затрагиваемые вопросы в рамках форума позволят найти решения актуальных вопросов модернизации права в цифровую эпоху, соблюдения прав человека в условиях глобальной цифровизации, функционирования интеграционного права и правосудия ШОС и ЕАЭС, развития правовой информатизации, цифровых технологий в праве и их применение в доказывании, конкретизации правового режима искусственного интеллекта, обеспечения безопасности в современном мире.

Тематика и круг участников Новосибирского международного юридического форума позволяет говорить о том, что его итоги внесут ценный вклад в изучение современных проблем науки и актуальных вопросов, возникающих на практике.

Следует отметить, что Новосибирский государственный университет экономики и управления, на базе которого ежегодно проводится Новосибирский международный форум, является важным и надежным партнером Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан.

Уважаемые соорганизаторы и участники международного форума, желаю всем нам плодотворных дискуссий и продуктивных решений!

Р. К. Сарпеков

Директор Института законодательства
и правовой информации Республики Казахстан
(г. Нур-Султан, Республика Казахстан)

Раздел 1. ПРАВО И ЭКОНОМИКА: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И РАЗВИТИЕ (ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ)

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦИФРОВИЗАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Р. К. Сарпеков

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
директор
instzak-kz@mail.ru

Автор рассматривает актуальные вопросы правового регулирования цифровизации, программные документы в сфере цифровизации. Также в данной работе обращается внимание на важные аспекты обеспечения исполнения обязанностей по нераспространению информации и соблюдению конфиденциальности, развития института защиты персональных данных, подкрепленного на уровне Конституции гарантиями неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны.

Рассмотрены актуальные вопросы законодательного регулирования и зарубежный опыт по установлению права на забвение (цифровая смерть), регулирования кибербезопасности, правосубъектности, правового статуса и ответственности за действия носителей искусственного интеллекта (далее — ИИ). Дано авторское предложение по разрешению деликтов с участием носителей ИИ и по установлению ответственности производителя с особенностями для носителей ИИ с функцией самообучения.

В статье приведены актуальные аспекты разделения труда человека и робота. Проведен анализ возможности использования ИИ при отправлении правосудия. Автором в целях более полного использования предусмотренной Уголовно-процессуальным кодексом Республики Казахстан возможности использования в производстве по уголовному делу доказательств с применением цифровых технологий представлены предложения по совершенствованию УПК.

Ключевые слова: право на цифровое забвение, цифровые технологии, искусственный интеллект, видеодопрос, Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан.

The author examines current issues of legal regulation of digitalization, program documents in the field of digitalization. This paper also draws attention to the important aspects of ensuring compliance with the obligations of non-proliferation of information and confidentiality, the development of the institute of personal data protection, backed up at the constitutional level by guarantees of privacy, personal and family secrets.

Discusses current issues of legislative regulation and foreign experience in establishing the right to oblivion (digital death), regulation of cybersecurity, legal personality, legal status and responsibility for the actions of artificial intelligence carriers (here in after — AI). The author's proposal is given to resolve torts involving AI carriers and to establish manufacturer's liability with features for AI carriers with the self-learning function.

The article presents current aspects of the division of labor between human and robot. The possibility of using AI in the administration of justice is analyzed. In order to make more complete use of the possibility of using evidence applying digital technologies in criminal proceedings provided for by the Criminal procedure code of the Republic of Kazakhstan, the author presents proposals for improving the criminal procedure code.

Key words: the right to digital oblivion, digital technologies, artificial intelligence, video survey, Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan.

Проникновение цифровых технологий в публичные и частные отношения выступает глобальной и динамичной тенденцией во всех сферах общественной жизни. Как во всем мире, так и в Республике Казахстан тотальное проникновение цифровизации создает новую реальность, активно влияющей на развитие человеческого капитала, экономику, государственные и общественные институты и на условия жизнедеятельности граждан. В качестве основополагающих программных документов в отношении цифровизации можно назвать следующие акты:

1) Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 г. № 922 «О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года»;

2) Послание Первого Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева — Елбасы: «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» от 10 января 2018 г.;

3) Государственная программа «Цифровой Казахстан», утвержденная постановлением Правительства Республики

Казахстан от 12 декабря 2017 г. № 827, а также другие акты по отдельным и смежным отраслям.

На государственном уровне отмечается необходимость совершенствования законодательства в связи с развитием цифровизации. Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Кемелевич Токаев в Послании народу Казахстана от 2 сентября 2019 г. «Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания Казахстана» указал Правительству на то, что предстоит адаптировать законодательство под новые технологические явления: «Умные города», большие данные, 5G, блокчейн, цифровые активы, новые цифровые финансовые инструменты.

В нынешних условиях, признанных Всемирной организацией здравоохранения пандемией, востребованным является применение цифровых технологий. Президент Республики Казахстан К. К. Токаев в своем выступлении на заседании Государственной комиссии по чрезвычайному положению 11 мая 2020 г. указал на важность придания нового импульса всем процессам цифровизации экономики и общества. Обращено внимание на развитие телемедицины, обучение в удаленном режиме, завершение цифровизации всех учебных заведений страны, проведение совещаний и заседаний Правительства, министерств, акиматов в дистанционном формате [16]. Это указывает на важность в масштабах всего государства поиска решения вопросов по адаптации к реалиям сегодняшнего дня, в особенности с использованием цифровых технологий.

Процессы цифровизации оказывают влияние на предмет регулируемых правом общественных отношений, путем расширения его границ и содержания. Как справедливо отмечается в литературе, с появлением ранее не известных праву общественных отношений возникло множество правовых проблем, которые решаются путем проб и ошибок, часто без применения классических правовых доктрин [5]. Таким образом наблюдаемые явления цифровизации в государстве, обществе и в жизни человека позволяют выделить некоторые области правового регулирования, вызывающие интерес для научного поиска и законодательных решений.

Защита персональных данных. В научной литературе отмечается, что институт защиты персональных данных подкрепляется конституционными гарантиями права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. В реализацию данных прав корреспондируются юридические обязанности иных лиц по нераспространению такой информации и соблюдению конфиденциальности [1].

Интересен зарубежный опыт по защите персональных данных в информационной среде. В законодательстве Швеции о защите информации частного характера, действие закона распространяется на личные сведения, хранящиеся в компьютерных базах данных. В США Законом «Online Personal Privacy Act» закреплены гарантии защиты персональных данных в интернете, а также требование к организациям в получении согласия от пользователей на использование личной информации [13].

На информационном рынке высокий спрос на информацию. При этом развитие цифровых технологий не всегда сопровождается актуальным правовым регулированием, а недостаточная эффективность законодательства в этой сфере содержит риски в отношении соблюдения прав человека.

Между тем в правоприменительной практике наблюдаются вопросы, требующие своего разрешения на нормативном уровне. Так, из содержания пункта 1 статьи 8 Закона «О персональных данных и их защите» следует, что обязательным условием сбора и обработки персональных данных является согласие субъекта или его законного представителя, за исключением случаев, предусмотренных законодательством [18].

Проблема состоит в том, что согласно Закону «О персональных данных и их защите» дача согласия на обработку персональных данных возможна на бумажном носителе, подписанном собственноручно, либо посредством электронного документа, удостоверенного электронной цифровой подписью.

Между тем очевидно, что неполное понимание потребителями дачи согласия и условий, на которых они получают доступ к использованию электронных устройств, программ, а также вопросы обеспечения контроля за правомерным поль-

зованием личных данных владельцами интернет-ресурсов, программного обеспечения электронных устройств актуализируют потребность в проработке действенных механизмов правового регулирования в сфере защиты конституционных прав граждан.

Также актуальным вопросом является цифровое забвение, как мера защиты персональных данных в сети интернет.

Численность пользователей популярной сети Фейсбук оценивается в количестве более миллиарда. Согласно статистике, каждую минуту умирают три пользователя Фейсбука. Так, во Франции 7 октября 2016 г. принят Закон о цифровой республике, который предусмотрел право на цифровую смерть — право на соблюдение воли человека после его кончины о судьбе персональной информации в интернете поставщиками онлайн-услуг или доверенными лицами [17]. Твиттер принял решение, что в случае кончины пользователя будет предоставлен родственникам архив его аккаунта. В свою очередь Фейсбук практикует закрытие аккаунта с его сохранением как страницы памяти [3]. По нашему мнению, целесообразно предусмотреть нормы, регулирующие право собственности на так называемые «вымороченные» аккаунты и защищающие права их умерших владельцев.

Кибербезопасность. Только 3 % вредоносных программ пытаются использовать технический изъян программного обеспечения. Остальные 97 % пытаются обмануть и заставить жертву сообщить свой пароль самостоятельно, с использованием доверчивости пользователя к знакомым адресам электронной почты [8]. Доступ к электронной почте или аккаунтам социальных сетей используется киберправонарушителями для доступа к соответствующим документам, содержащим охраняемую законом тайну, которые можно использовать в целях вымогательства или совершения мошенничества.

Следует отметить, что эффективному противодействию киберпреступности препятствует несовершенство законодательства в этой сфере. Так, ст. 210 Уголовного кодекса Республики Казахстан (далее — УК) предусмотрена ответственность за создание, использование или распространение вредоносных компьютерных программ и программных продуктов. По

сложившейся практике определение «вредоносности» компьютерной программы экспертами отталкивается от классификации вредоносных программ по номенклатуре ведущих производителей антивирусного программного обеспечения. Однако не каждая вредоносная компьютерная программа считается вирусом, и не каждый вирус считается вредоносной программой. Например, модификации так называемой троянской программы типа Trojan.BitCoinMiner, предназначенные для кражи вычислительных мощностей зараженных компьютеров, определяются антивирусным программным обеспечением, свойствами вредоносной программы не обладают. С другой стороны, на такую программу как keygen.exe (кейген), предназначенную для генерации номеров серийных номеров (ключей), используемых затем для ввода в окно какой-либо программы с целью последующего неправомерного ее использования антивирусные программы реагировать не будут, но в соответствии с законодательством производный от этой программы файл с ключом для взламывания пароля на компьютере, относится к вредоносным программам для нейтрализации защиты информации и обеспечения несанкционированного доступа к ней [8].

Еще одна проблема. Диспозиция ст. 210 УК рассматривает создание вредоносных программ как деятельность, направленную на разработку, подготовку компьютерных программ, способных несанкционированно уничтожать, выводить из строя, изменять, копировать информацию или нейтрализовать средства защиты. Под распространением таких программ законодательством понимается предоставление доступа к ним любому постороннему лицу любым из возможных способов, включая рассылку сообщений, содержащих ссылки на вредоносную программу по электронной сети, т. е. любые действия по предоставлению доступа к программе сетевым или иным способом. Следует отметить, что все эти функции способен выполнять «фишинговый» сайт, поскольку он представляет собой не что иное, как компьютерную программу для несанкционированного копирования информации, включающую в себя программный код на том же языке PHP. Един-

ственная предпринимаемая на сегодняшний день мера по пресечению выявленных угроз создания и распространения вредоносных программ — блокировка «фишинговых» сайтов не дает результата, поскольку ею пресекается лишь деятельность сайтов, а не их создателей [8].

Действенные меры на государственном уровне по обеспечению кибербезопасности приняты в Китайской Народной Республике. В Китае с 2003 г. запущен проект «Золотой щит», который используется для предупреждения кибератак и незаконной деятельности.

Во Франции Законом от 5 января 1988 г. Godfrain обозначена государственная задача по борьбе с киберпреступностью. Исходя из положений данного Закона, провайдеры предоставляют информацию об авторах интернет-ресурсов заинтересованным лицам. Также во Франции с 1978 г. существует Национальная комиссия информатики и свобод, в компетенцию которой входит защита прав и свобод человека в сфере информатики. В Германии ответственность за размещение нелегального контента на интернет-ресурсах возлагается на провайдеров, если они собственники такой информации или намеренно распространяют ее, ссылаясь на иные источники. В Японии аналогичным образом сформировался подход к ответственности.

Следует отметить, что на вопросы безопасности информационных систем и ресурсов обращается внимание в трудах сотрудников Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. Так, на сегодняшний день вся инфраструктура (как государственный, так и частный сектор) построена с использованием зарубежных аппаратных и программных средств. В этой связи, существует прямая зависимость состояния защищенности информационных ресурсов Казахстана от иностранных поставщиков аппаратного и программного обеспечения. В связи с этим, ставятся вопросы о дополнении действующих УК и КоАП составами правонарушений, предусматривающих ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению безопасности государственных информационных систем, а также введении в законодательство обязательного порядка аттестации объектов информатизации (информа-

ционные системы, программное обеспечение), не только для государственных, но и для следующих частных информационных систем:

- информационных систем дистанционного банковского обслуживания, систем хранения персональных данных клиентов банков, страховых организации.
- информационных систем субъектов квазигосударственного сектора [10].

Реалиями скорого будущего становятся киберпреступления совершаемые посредством компьютерных вирусов с некоторыми признаками искусственного интеллекта, к которым относятся адаптивное поведение (позволяющее по-разному действовать в разных условиях), самовоспроизведение с мутациями (что обеспечивает бесполезность сигнатур более старых версий), мимикрия (маскировка под легальные программы) [11].

Правосубъектность, правовой статус и ответственность за действия носителей искусственного интеллекта. Вопрос о наделении носителей искусственного интеллекта (далее — ИИ) (юнитов) самостоятельной правосубъектностью вызывает в научной литературе обоснованные дискуссии. По критериям автономности самосознания и самоопределения С. М. Солайман сравнивает носителей ИИ с животными и считает, что ни те, ни другие не способны осуществлять права и обязанности [14]. Другие ученые сравнивают носителей ИИ с организациями, указывая на их фиктивную автономность. Так, носитель ИИ «может пользоваться гораздо большей степенью автономности и не контролироваться в полной мере своим владельцем или разработчиком [22]. Третья группа считает, что «наделение юнита искусственного интеллекта правовым статусом электронного лица должно быть направлено не на признание автономности и самостоятельности такого юнита и освобождение физических и юридических лиц от ответственности за его действия, а наоборот, на укрепление такой подотчетности и решение проблем идентификации юнитов искусственного интеллекта и стоящих за ними реальных людей» [9]. Четвертая группа ученых склоняется к тому, что «электронное лицо» представляет собой интегральное сочетание одновременно

субъекта и объекта права [20]. Пятые утверждают, что правовые механизмы функционирования «электронной личности» возможны без наделения роботов правосубъектностью [21].

Ранее в литературе, мы указывали свое видение по данному вопросу, позволим привести его на страницах настоящего сборника. Полагаем, что правоотношения между роботами и третьими лицами, а также между роботом и его разработчиком, владельцем или пользователем должны четко регламентироваться законодательством. Чтобы оградить человека от негативного влияния ИИ, необходимы правовой контроль и ответственность за создателями, производителями, владельцами, пользователями, арендаторами юнитов искусственного интеллекта, наносящих ущерб людям и имуществу, а также за теми лицами и организациями, которые наносят противозаконный ущерб юнитам искусственного интеллекта [6]. Деликты с участием носителей ИИ мы предлагаем разрешать по правилам причинения вреда источником повышенной опасности, а также путем введения ответственности производителя за некачественно произведенный товар (робота). Исключением из этого правила могут относиться носители ИИ с функцией самообучения. Их правовой статус, по нашему мнению, нуждается в углубленном изучении. На повестке дня также стоит вопрос о введении обязательного страхования для пользователей роботов.

В зарубежных странах разработаны этические стандарты для производителей роботов. В 2018 г. министром транспорта Германии представлен доклад «Свод этических норм для робомобилей в Германии». Японским обществом по искусственному интеллекту (JSAI) разработаны и предложены этические стандарты для разработчиков ИИ, такие как честность, гуманность, безопасность, законность, ответственность перед обществом, уважение частной жизни.

Нормативную основу взаимодействия человека и носителей ИИ в сфере трудовой деятельности заложили Корейская Хартия этических норм для роботов, а также Азиломарские принципы искусственного интеллекта (США, 2017 г.) провозгласившие, что робот-партнер не наносит ущерб человеку

и человек заботится о роботе, а также отказ от использования роботов во враждебной человечеству деятельности.

ИИ и робототехника в США регулируются актами в области автоматизированных транспортных средств и программ развития робототехники, спорные вопросы же решаются посредством использования прецедентного права.

Развитие цифровых технологий влечет за собой трансформацию на рынке труда. Замена человеческого труда достижениями современной науки и техники, в том числе посредством использования искусственного интеллекта, машинного обучения, меняет требования на рынке труда [2].

Разделение труда человека и робота. Отдельные ученые отмечают, что возможности всеобъемлющего применения роботизации и искусственного интеллекта в производстве ставит под вопрос само право человека на труд и использование его результатов. Здесь под вопросом оказывается существование всего комплекса трудового права, сначала в области физического труда, а потом и умственного [6]. Следует отметить, что разделение между цифровой личностью (человеком) и машиной (роботом) с искусственным интеллектом в будущем должна строиться на четком разделении их компетенции. Полагаем, за машинами (роботами) должны быть закреплены конкретные, легко формируемые и оцениваемые *hard skills* (жесткие навыки), а за людьми (в перспективе, цифровой личностью) — так называемые мягкие навыки (*soft skills*), основанные на таланте, творческом, неординарном труде, оригинальных решениях.

В связи с этим система высшего образования в эпоху цифровизации, свидетелями которого мы с Вами являемся, должна обучать специалистов не навыкам решения стандартных (однотипных задач), руководствуясь строгим (не гибким) регламентом, а учить аналитическому, абстрактному мышлению, помогающему человеку принимать креативные, нестандартные решения в различных ситуациях.

Также актуальным вопросом цифровизации в юриспруденции является использование цифровых технологий при отправлении правосудия. Так, в Сингапуре, для облегчения принятия судебных решений, всем судьям обеспечена возмож-

ность использования онлайн систем: LawNetLegalWorkbench (интеллектуальный поиск по юридическим базам данных); JODB (база данных содержащая судебные рабочие документы и сборники); SINGS (система правил вынесения приговоров, обеспечивающая критерии вынесения приговора и информацию); IMPRESS (система, фиксирующая решения Верховного суда и местных судов [12].

Строгое разделение сфер деятельности человека и автоматических систем возможно при использовании ИИ при отправлении правосудия.

На наш взгляд, оценка роботом юридического действия в отрыве от оценки личности, которое его совершило, может негативно сказаться на обоснованности и справедливости таких решений и в целом на состоянии защищенности фундаментальных прав личности. В связи с этим, ИИ не может быть позволено принимать процессуальные решения, которые основываются на оценке личности (так называемого «человеческого фактора») и иных субъективных факторов, не имеющих явных логических взаимосвязей и, следовательно, не поддающихся «машинной обработке». Полагаем, элементы ИИ могут использоваться для проведения операций не требующих определенной квалификации (например, отбор присяжных из основного и дополнительного списков, исчисление процессуальных издержек, синхронный перевод, ведение протокола судебного заседания, дистанционного допроса, составление документов по шаблону, дача консультаций по простейшим правовым вопросам не требующим юридической оценки, поиск и идентификация подозрительных лиц по видеоизображениям и др.).

В УПК РК включены нормы об использовании в производстве по уголовному делу доказательств с использованием цифровых технологий. Таким образом, защитник либо представитель потерпевшего вправе вести опрос лиц посредством технических средств. Проведение опроса фиксируется техническими средствами и сохраняется на электронном носителе. Далее, материалы приобщаются к уголовному делу, после их исследования и оценки уполномоченным органом, данные материалы приобретают статус доказательства (п. 5 части

третьей ст. 122 УПК). Законодатель разрешает заинтересованным участникам уголовного судопроизводства и гражданам, организациям предоставлять информацию в форме электронного документа для приобщения к уголовному делу в качестве доказательства (части четвертой ст. 122 УПК). Предусматривается проведение в режиме видеосвязи дистанционного допроса потерпевшего и свидетеля (ст. 213 УПК РК). Следует отметить, что в УПК не отражены способы проведения допроса тяжелобольных граждан, лиц с ограниченными возможностями (глухонемые, слабослышащие), в том числе получивших телесные повреждения и потерю здоровья. Полагаем, что следователь или дознаватель мог бы производить видеодопрос глухонемого или слабослышащего потерпевшего, или свидетеля с привлечением сурдопереводчика в качестве специалиста, а затем составить протокол допроса, который подписывает специалист сурдопереводчик, и приобщить запись видеодопроса к материалам электронного уголовного дела.

Требует научного осмысления вопрос проведения видеодопроса для оказания правовой помощи по уголовным делам, когда участники уголовного процесса пребывают за рубежом. Полагаем, что данный вопрос можно решить в рамках разрабатываемого проекта Конвенции Шанхайской организации сотрудничества о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам. Так, участники процесса могут быть допрошены посредством видеосвязи (дистанционный допрос) и в соответствии с внутренним законодательством Сторон Конвенции Шанхайской организации сотрудничества о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам.

Цифровые технологии применяются в правоприменительной деятельности уполномоченных органов. Так, производство уголовного дела в электронном формате с использованием информационных автоматизированных систем, внедряется в Грузии, Молдове, Украине, Эстонии. В законодательстве Бельгии, Германии, Голландии, Италии, Испании, Португалии, Румынии, Финляндии закреплена допустимость цифровых документов в качестве доказательств [4].

С учетом рассмотренного зарубежного опыта предлагается перечень доказательств, содержащийся в части второй статьи 111 УПК расширить за счет включения: показаний (подозреваемого, потерпевшего, свидетеля, эксперта, специалиста), заключений (эксперта, специалиста) в электронно-цифровой форме; электронных вещественных доказательств; протоколов новых следственных и судебных действий.

Следует отметить, что применение дистанционных форм в нормотворческой деятельности становится одним из приоритетных направлений систематизации законодательства стран СНГ [7].

Систематизация законодательства. «Цифровизация» оказывает значительное влияние и на форму права. Их электронные версии давно размещаются в сети Интернет в соответствующих электронных базах и информационно-справочных системах («Әділет», «Параграф», «Zan.kz» и др.). Последние приобрели большую популярность как у правоприменителей, так и у простых граждан. Это обусловлено, прежде всего, удобством подобных информационных ресурсов. В этой связи Т. Я. Хабриева справедливо отмечает, что «...у формально-юридических источников права, таких как нормативный правовой акт, договор нормативного содержания, появляется «виртуальный дублер», «цифровой двойник» ... Это уже не просто цифровая копия, а нечто большее, так как электронная версия текста формально-юридического источника права выполняет функции последнего. Именно в нем «черпают право» юристы при разрешении юридического дела» [19]. Кроме того, именно в Информационно-правовой системе (далее — ИПС) можно ознакомиться с электронной актуальной версией нормативного правового акта (далее — НПА).

В сложившихся обстоятельствах, когда цифровизация предоставила новые возможности, разработчики ИПС периодически разрабатывают и представляют пользователям новые способы получения информации, в частности, хронологию изменений и дополнений в НПА и др.

Министр информации и общественного развития Республики Казахстан А. Г. Балаева призвала казахстанцев максимально использовать предоставляемые госорганами воз-

возможности: «...более 800 государственных услуг оказывается онлайн на период чрезвычайного положения в Казахстане. Все они направлены на обеспечение нормальной жизнедеятельности казахстанцев на период пандемии коронавируса. Одним из важных шагов, предпринятых государством, стал бесплатный доступ на ... интернет-ресурсы, оказывающие государственные услуги» [15]. В рамках данного вопроса особо следует отметить вклад РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан (далее — ИЗПИ) в предоставлении доступа к правовой информации, включающей в себя как НПА в электронном виде, так и иные материалы информационного и справочно-методического характера в области права. При этом доступ предоставляется бесплатно и на коммерческой основе, в зависимости от степени полноты правовой информации и сервисных возможностей.

В эру цифровизации методы и способы предоставления правовой информации также требуют внедрения новых технологий, чтобы сделать эту информацию еще доступнее. В этих целях на постоянной основе осуществляется техническая модернизация зарекомендовавших себя в обществе и на рынке программных продуктов предприятия.

С 2018 г. функционирует онлайн-версия Zan.kz, имеющая все необходимые инструменты для работы с НПА. В текущем году данная система будет усовершенствована, что позволит сделать ее еще быстрее и интеллектуальнее, а информацию в ней — более доступной.

Кроме этого, на предприятии функционирует не имеющая аналогов в стране правовая информационная служба, предоставляющая в круглосуточном режиме консультации по всем правовым вопросам. Здесь уместно отметить, что государство уделяет огромное внимание обеспечению открытости государственных органов, предоставлению качественных и доступных для населения ответов на их обращения. Так, Правовая информационная служба оказывает консультации посредством множества площадок: по номеру 119 — для городских телефонов; Whatsapp — для мобильных и иных

платформ; на сайте предприятия и Министерства юстиции, в информационно-правовой системе «Әділет».

В нашем предприятии цифровизация внедряется в работу по оказанию консультаций населению. В целях повышения эффективности работы сотрудников, с 2020 г. внедрены инструменты, позволяющие предоставлять пользователям информацию в автоматическом режиме. При этом присходит обучение голосового робота с использованием базы знаний, ключевых слов.

По аналогичному принципу действует и Виртуальный консультант, представленный в информационно-правовой системе «Әділет». Такие инструменты позволяют повысить эффективность работы Правовой информационной службы, высвободить их от необходимости многократного повторения ответов на базовые вопросы, такие как «Как получить удостоверение личности», «Какие документы нужна для...» и уделить внимание вопросам, требующим предметного рассмотрения.

Следует отметить, что Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан, обладая солидным научным потенциалом и уникальной в стране Правовой информационной службой по оказанию бесплатной квалифицированной юридической помощи населению посредством телефонных консультаций, готов к сотрудничеству с заинтересованными международными и зарубежными организациями, а также с отечественными компаниями квазигосударственного сектора, научными организациями и фондами развития.

Таким образом, с появлением и бурным развитием информационных технологий происходит конкретизация и обогащение круга общественных отношений, регулируемых правом, и, соответственно, изменение содержания регуляторов общественных отношений. Данное обстоятельство вызывает необходимость определения приоритетов и закономерностей развития права в новых условиях. Важная роль в данном вопросе отведена современной юридической доктрине, поскольку выработанные ею теоретические основы, научные концепции могут способствовать созданию оптимальной модели механизма правового регулирования общественных отношений в сфере использования цифровых технологий.

Литература

1. Белгородцева Н. Г. Теоретико-правовые аспекты защиты персональных данных: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 11.
2. Владимирова Ц. Д. Вызовы информационной экономики: развитие человеческого капитала // Экономика труда. 2019. № 3. Т. 6. С. 1030.
3. Гросс Ф. Криминальный Runet. Темные стороны Интернета. М.: Изд-во «Э», 2016. С. 31–32.
4. Зайцев О. А. Особенности использования электронной информации в качестве доказательств по уголовному делу: сравнительно-правовой анализ зарубежного законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4. С. 50–55.
5. Карцхия А. А. Цифровая трансформация права // Мониторинг правоприменения. № 1 (30). 2019. С. 26.
6. Кашкин С. Ю., Покровский А. В. Искусственный интеллект, робототехника и защита прав человека в Европейском союзе // Вестн. ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 4. С. 80.
7. Липень С. В. Информационные технологии в правотворческой деятельности // Lex Russica. 2009. № 8 (153). С. 111–120.
8. Масалаков А. С. Особенности киберпреступлений: инструменты нападения и защита информации. М.: ДМК Пресс, 2018. С. 44, 47.
9. Морхат П. М. Юнит искусственного интеллекта как электронное лицо // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 2. С. 66.
10. Сабиров К. К., Ахмеджанов Ф. Р. Некоторые вопросы законодательного укрепления кибербезопасности в Республике Казахстан // Вопросы кибербезопасности. 2017. № 3 (21). С. 59.
11. Тирранен В. А. Преступления с использованием искусственного интеллекта // Развитие территорий. 2019. № 3 (17). С. 11.
12. Шульгин Е. П. Зарубежный опыт деятельности органов, осуществляющих производство по уголовным делам в электронном формате // Сетевое издание «Академическая мысль». 2019. № 4 (9). С. 86.
13. Янкин А. Н. Зарубежный опыт охраны частной жизни в информационной среде в ходе производства по уголовному делу // Евразийская адвокатура. 2018. № 3 (34). С. 76, 77; Параскевов А. В., Левченко А. В., Кухоль Ю. А. Сравнительный анализ правового регулирования защиты персональных данных в России и за рубежом // Политематический сетевой электрон. науч. журнал Кубанск. гос. аграрного ун-та. 2015. № 10. С. 866–894.
14. Solaiman S. M. Legal personality of robots, corporations, idols and chimpanzees: a quest for legitimacy // Artificial Intelligence and Law. 2017. Vol. 25. № 2. P. 176.
15. Аида Балаева призвала казахстанцев максимально использовать предоставляемые госорганами возможности на время ЧП. URL: <https://toppress.kz/article/60167/aida-balaeva-prizvala-kazahstancev-maksimalno-ispolzovat-predostavlyaemie-gosorganami-vozmozhnosti-na-vremya-chp>

16. Выступление Главы государства на заключительном заседании Государственной комиссии по чрезвычайному положению, г. Нур-Султан, 11.05.2020. URL: http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-glavy-gosudarstva-na-zaklyuchitelnom-zasedanii-gosudarstvennoi-komissii-po-chrezvychainomu-polozheniyu (дата обращения: 05.05.2020).
17. О цифровой республике: закон № 2016-1321 от 7 окт. 2016 г. URL: <https://wipolex.wipo.int/ru/legislation/details/16380> (дата обращения: 04.05.2020).
18. О персональных данных и их защите: закон Республики Казахстан от 21 мая 2013 г. № 94-V. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31396226 (дата обращения: 05.05.2020).
19. Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // https://izak.ru/img_content/pdf/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B4%20%D0%B2%D1%8B%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8%20%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80-%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9%20%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8.pdf (дата обращения: 14.04.2020).
20. Bowyer K. Robot Rights: at What Point Should an Intelligent Machine Be Considered a «Person»? URL: <https://techxplore.com/news/2017-02-robot-rights-intelligent-machine-person.html> (дата обращения: 30.04.2020).
21. Schrijver S. de The Future Is Now: Legal Consequences of Electronic Personality for Autonomous Robots // Who's Who Legal, 2018. URL: <http://whoswholegal.com/news/features/article/34313/future-now-legal-consequences-electronic-personality-autonomousrobots> (дата обращения: 30.04.2020).
22. The Future is here: Artificial Intelligence and Robotics. In: Nishith Desai Associates. URL: http://www.nishithdesai.com/fileadmin/user_upload/pdfs/Research_Papers/Artificial_Intelligence_and_Robotics.pdf (дата обращения: 30.04.2020).

ЮРИДИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ КАК АНТИТЕЗА ЭТИЧЕСКИМ

О. А. Донских

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
заведующий кафедрой философии и гуманитарных наук,
доктор философских наук, профессор
olegdonskikh@yandex.ru

Урбанизация и капитализм радикально изменили состояние общества. Они сделали рационализм и индивидуализм ключевыми ценностями экспоненциально растущего общества. На это же работает идея прогресса. Перегретое и текучее общество оказалось противоположным обществу традиционному. Такое общество может регулироваться лишь извне, с помощью системы права, которая является продолжением утилитарной этики, и которая последовательно заменяет этические отношения правовыми.

Ключевые слова: капитализм, урбанизация, утилитарная этика, этика долга, прогресс, рационализм.

Urbanization and capitalism have radically changed the state of society. They made rationalism and individualism the key values of an exponentially growing society. This is what the idea of progress works for. An overheated and fluid society turned out to be the opposite of a traditional society. Such a society can only be regulated from the outside, through a system of law that is a continuation of utilitarian ethics, and which consistently replaces ethical relations with legal ones.

Key words: capitalism, urbanization, utilitarian ethics, ethics of duty, progress, rationalism.

Формирование современного общества определяется двумя ключевыми факторами — урбанизацией и капитализмом, которые привели к глобализации и которые, разумеется, теснейшим образом связаны между собой. Долгое время — по крайней мере на протяжении двух сотен тысяч лет — существовало крайне медленно эволюционировавшее общество охотников-собирателей. Затем в результате неолитической революции возникает общество, в котором складываются земледельческий и скотоводческий образы жизни, отношения между которыми определяют постепенную трансформацию земной поверхности, а также появление и распад огромных империй. Эта ситуация радикально меняется в последние две

сотни лет. Города, которые были центрами власти и торговли, начинают резко расти благодаря индустриализации и становятся еще и центрами нового образа жизни. Если еще в середине XX в. сельское население вдвое превышало городское, то в 2007 г. они сравнялись, и тенденция более быстрого роста городского населения продолжается¹. Общество сельское по отношению к городскому выступает в качестве традиционного, подобно тому, как общество охотников-собирателей было традиционным по отношению к обществу земледельческому. При этом городское сообщество оказывается удивительно пестрым и мобильным в самых разных аспектах человеческой жизни.

Какую роль в построении современного общества играет капитализм? Здесь необходимо отметить следующие составляющие капиталистического образа мысли (в данном случае речь идет о веберовском понимании капитализма): рационализм и индивидуализм, которые, в свою очередь, к концу XIX в. делают непрерывный прогресс общественным идеалом.

Рационализм проявляется в первую очередь в образе мышления и возможности действия. В данном случае под капитализмом будет пониматься рациональная организация труда с целью получения гарантированной постоянной прибыли. Предполагается, что мышление члена подобного общества опирается на калькуляцию плюсов и минусов при принятии различных решений. Подобный способ мысли был постулирован Адамом Смитом в его «Богатстве народов» и точнее всего выражается словосочетанием *Homo oeconomicus*. Принцип здесь в том, что решение принимается не на подражании предкам — как это принято в традиционном обществе, — а на анализ ситуации и взвешивание различных факторов. Эту логику напрямую применил к этике знаменитый создатель этической концепции утилитаризма Иеремия Бентам, современник Смита.

Индивидуализм наиболее ярко проявляет себя в либерализме, т. е. в убеждении, что человек выше общества, что его

¹ Щербакова Е. Прогноз городского и сельского населения мира, 2018. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2018/0775/barom02.php> (дата обращения: 02.06.2020).

права первичны в сравнении с обязанностями в отношении общества. Индивидуализм противостоит существовавшему исконно коллективизму и глубинно связан с капиталистическим образом действия: для того, чтобы реализовать предпринимательскую активность, необходима свобода от традиционных общественных связей. (Совершенно не случайно, кстати, что торговые сети образовывались внутри традиционных обществ чуждыми этническими группами — итальянцами, армянами, евреями, индийцами и т. д.) Здесь произошел радикальный переворот в сознании, манифестированный в «Декларации прав человека и гражданина» 1789 г. — «Цель всякого политического союза — обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковые — свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению»¹. Общество для человека, а не человек для общества. Если до этого обязанности в отношении общества безусловно доминировали, и патриотизм был абсолютно естественным состоянием души, то с конца XVIII в. первичность прав человека постепенно становится преобладающей идеологией, тогда как идеология коллективизма постепенно уходит.

С этим же образом мысли связана и идея прогресса, напрямую сформулированная и обоснованная Николя де Кондорсе в работе 1794 г. Кондорсе исходил из того, что развитие человечества может быть построено только на свободе индивида, на идее равенства, и на изменении системы права в сторону гуманизации. Он говорил о том, что прогресс просвещения свяжется с прогрессом свободы, добродетели, уважения к естественным правам человека, когда «просвещение достигнет определенного предела одновременно у значительного числа наций и когда просветится вся масса великого народа, язык которого повсеместно распространится, торговые отношения которого охватят весь земной шар»². При такой постановке вопроса очевидна связь капитализма и прогресса. Условием прогресса, согласно Кондорсе, является

¹ Декларация прав человека и гражданина. URL: <http://www.agitclub.ru/museum/revolution1/1789/declaration.htm> (дата обращения: 02.06.2020).

² Кондорсэ Ж. А. Эскиз исторической картины прогресса человеческого разума. М.: Госсocэкгиз, 1936. С. 12.

выполнение трех положений — «уничтожение неравенства между нациями, прогресс равенства между различными классами того же народа, наконец, действительное совершенствование человека»¹. Наука, по Кондорсе, как высшее выражение разума определит и прогресс промышленности, что напрямую ведет к урбанизации.

Стоит заметить, что жизнь в обществе, ориентированном на прогресс, драматически меняет отношение поколений. Каждое новое поколение приходит в новый мир, к которому нужно приспосабливаться, поскольку опыт предшествующего поколения непригоден. (Именно рефлексия по поводу этой картины вызвала к жизни философию Н. Ф. Федорова, который считал, что человечество живет в условиях неизбывной несправедливости: то, что сделано отцами, ими не используется, оно переходит к детям, и так далее. Каждое последующее поколение пользуется достижениями предшествующих, тогда как те уходят, подготовив условия для лучшей жизни, но не насладившись новыми, ими созданными благами. Традиция в этих условиях принципиально не существует и заменяется постоянно меняющимися правовыми отношениями, которые приспосабливаются к постоянно меняющимся условиям жизни).

Теперь об урбанизации. Она в исторической перспективе произошла очень недавно, идя с невероятным ускорением: еще в начале XIX в. в Европе был лишь один город с населением в 1 млн человек. Сейчас городов-миллионников в мире 433. Кроме того, население 16 городов превышает 10 млн человек, а трех городов — 20 млн². Причем эти цифры не учитывают численность населения агломераций.

Урбанизация сопровождается резким увеличением степеней свободы. Безусловно, возможности городского социума в отношении разного рода выборов (от выбора трудового и учебного коллектива до выбора партнера, от выбора профессии до выбора образа жизни и т. д.) несравнимо выше,

¹ Кондорсэ Ж. А. Эскиз исторической картины прогресса человеческого разума... С. 221.

² Портал City Population. URL: <http://www.citypopulation.de/> (дата обращения: 02.06.2020).

чем возможности социума сельского. Кроме того, город отличается мобильностью, гораздо более легкой возможностью смены места жительства и места работы. И, конечно же, в городе радикально меняются социальные отношения. Сельский образ жизни отличался доминированием семейных и соседских связей. Патриархальная семья состояла из трех поколений с жестко заданными социальными ролями членов семьи. Связи с соседями также были «на всю жизнь». Любой переезд становился драмой, и не мог происходить чаще раза в жизни. В городе семья резко уменьшается не только за счет уменьшения количества детей, но и за счет того, что старшее поколение оказывается оторванным от регулярных семейных связей.

Тем самым разрушены внутренние, основанные на традиционных отношениях механизмы регулирования отношений внутри социальных групп. Старшие поколения перестают быть примером для новых, входящих в мир поколений, поскольку их трудовой и жизненный опыт чаще всего не соответствует новым социальным реалиям. Самый простой тест для определения этой ситуации — это попытка ответить на вопрос, кем будет только что рожденный человек? Мы оказываемся в обществе, которое можно определить как перегретое и «текучее». Зигмунт Бауман так характеризует это современное состояние: «Мы имеем индивидуализированную, приватизированную версию современности, обремененную переплетением паттернов и ответственностью за неудачи, лежащие, прежде всего, на плечи отдельного человека. Теперь наступила очередь перейти в жидкое состояние паттернам зависимости и взаимодействия. Они стали податливы до такой степени, которая была незнакома и невообразима для прошлых поколений; но, подобно всем жидкостям, они не могут удерживать свою форму долгое время. Придать им форму намного легче, чем сохранить ее. Твердые тела отброшены раз и навсегда. Удержание формы жидкостей требует большого внимания, постоянной бдительности и бесконечных усилий и даже тогда успех этих усилий не гарантирован»¹.

¹ Бауман З. Текучая современность. СПб.: Питер, 2008. С. 14.

Соответственно, такое общество может регулироваться лишь извне, т. е. с помощью права, а не с помощью этики на основе внутренних установок отдельных индивидов. Это «извне» для общества означает регулирование государственное. Право приходит на место традиции, когда вопросы решали на основе предшествующей практики. Причем — и это принципиально — право в пределе рационализирует все виды человеческих отношений. Традиция направлена на консервацию прошлого, право — на формирование будущего.

Отношения практически во всех социальных группах все больше регулируются определенными системами правовых отношений, начиная от профессиональных и кончая семейными. Смешное понятие профессиональной чести уходит в прошлое, поскольку честное слово профессионала ничего не значит без соответствующего договора. То, что было безусловно делом личным, делом личной ответственности, регулируется извне. Если в сельском социуме отношения с соседями выстраивались по принципу «свой своему поневоле друг», и старшие на основе своего опыта и традиции решали различные споры, то в городском обществе это в принципе невозможно.

Посмотрим, как эта ситуация может быть рассмотрена с этической точки зрения. Возьмем две этические системы — Канта и Бентама. Кант строит свою этику долга на основе категорического императива — внутреннего чувства, которое дано человеку изначально и никоим образом не зависит от внешних условий. Этот императив формулируется следующим образом: «Поступай так, чтобы максима твоей воли могла в то же время иметь силу принципа всеобщего законодательства»¹. Кант доказывает, что материальные принципы «совершенно непригодны в качестве высшего нравственного закона» и что лишь категорический императив может лежать в основе практических законов, «которые делают поступки долгом»². Иными словами, в этом случае мы движемся от заданного свыше сознания человеком своего отношения к другим к принципам

¹ Кант И. Критика практического разума // Кант И. Соч. в 6 т. Т. 4. Ч. 1. М.: Мысль, 1965. С. 347.

² Там же. С. 361.

всеобщего законодательства, т. е. к правовой системе. Счастье в этой системе совпадает с добродетелью, с сознанием правильно исполняемого долга.

Утилитарная этика в той форме, которую придал ей И. Бентам, строится на противоположных основаниях. Она опирается на два материальных условия — чувства удовольствия и чувства страдания. И поступки человека должны увеличивать удовольствия и уменьшать страдания для всех, к кому эти поступки относятся. Отсюда и понятие полезности (добра и счастья). Бентам формулирует принцип, согласно которому «известное действие может называться сообразным с принципом полезности (относительно целого общества), когда его стремление увеличить счастье общества больше, чем стремление уменьшить его»¹. А правовые нормы, соответственно, должны являться продолжением этой этики, т. е. строиться от общего к частному. «Дело правительства состоит в том, чтобы содействовать счастью общества посредством наказаний и наград. Та часть его дела, которая состоит в наказании, есть, в частности, предмет уголовного закона. Соразмерно с тем, как известное действие стремится нарушить это счастье, соразмерно с тем, насколько это стремление вредно, это действие создает потребность в наказании. Мы уже увидели, в чем состоит счастье: в наслаждении удовольствиями, в обеспечении от страданий»².

Фактически задача правительства в этом случае — закрепление принципов утилитарной этики в системе правовых норм. И именно это мы наблюдаем в процессе эволюции форм общественной организации.

Можно взять пример из системы образования. Как оценивать работу учащегося? Разумеется, здесь обязательно присутствует элемент субъективности. Но вот появляется ЕГЭ, который пытаются представить в качестве максимально объективного способа оценки знаний учащегося. Более того, возможна апелляция и даже обращение в суд, где можно

¹ Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства. М.: РјССПЭН, 1998. URL: http://www.al24.ru/wp-content/uploads/2014/12/%D0%B1%D0%B5%D1%82_1.pdf (дата обращения: 02.06.2020).

² Там же.

оспорить полученную оценку. Но здесь налицо очевидное противоречие — с одной стороны, чисто машинный способ проверки тестов и заданий (такой, что его можно поручить роботу) оказывается недостаточно объективным, и его дополняют экспертной проверкой. Для повышения объективности этой проверки, ее обставляют немислимыми условиями. Так, инструкции к некоторым заданиям занимают до двух страниц, что выполнить принципиально невозможно. Эксперты (а это, как правило, лучшие учителя любого региона) ежегодно сдают экзамен на соответствие, плюс проверка идет под видеокамерами и т. д. Тем не менее, оценка не считается объективной и сопровождается апелляциями. То есть государство якобы гарантирует учащемуся максимальную объективность проверки его знаний, и это делается за счет того, что оно все более плотно внедряется в отношение «учитель — ученик». Тем самым изначально создавая ситуацию недоверия к старшему. Уважение, честность, честь, доверие и прочие старорежимные этические категории оказываются на втором плане или уходят вовсе.

Важным примером процесса вытеснения этического юридическим является семья, которая постепенно перестает быть основной ячейкой общества, поскольку развод становится обыденностью. Наверное, наиболее ярким проявлением названной тенденции является ювенальная юстиция, поскольку она разрывает семью на поколения. Если вспомнить патриархальную семью, то современный город оторвал старшее поколение, сделал среднее вполне зыбким, а ювенальная юстиция отрывает младшее. Конечно, старшее больше может не нуждаться в поддержке членов семьи, поскольку гарантирована пенсия, существуют богадельни и т. п., государство также гарантирует выживание младшего поколения. Но его внедрение и его забота строится не на личных, не на этических отношениях, а на юридических. Между всеми членами семьи мерцает фигура представителя силового ведомства.

А что говорить о членах все более временных трудовых коллективов? Уже школьнику вбивают в голову идею, что для него обязаны создавать соответствующие условия, что у него есть определенные права и что государство эти права его отстаивает.

В идеале мы движемся к полностью регулируемому извне свободному индивиду, который в процессе реализации индивидуальной жизненной траектории попадает из одной регулируемой правом структуры в другую.

Этот процесс неизбежен в силу того, что рост населения, обеспеченный технологическим прогрессом, создает колоссальные человеческие общежития, которые не могут регулироваться изнутри. Общество становится невероятно сложным и может регулироваться лишь с помощью четко устанавливаемых правил. Но в конечном итоге собственно человеческое стремится в этих условиях к исчезновению, поскольку в подобной системе нет никаких личных обязательств, а только регулируемые отношения.

«То, что сделало XX-й век действительно трагичным, — это нечистая совесть старших поколений, которые соблазнили своих детей поверить, что можно было бы создать лучший мир, из которого они могли бы извлечь выгоду, забыв о самом очевидном: лучший мир, если бы он вообще был возможен, имеет бесспорную предпосылку: лучшие люди, а не лучшая концепция экономики и лучшая окружающая среда. Истощенные поколения XX-го века не смогли соответственно воспитать своих детей. Вместо этого эти поколения сосредоточились на совершенствовании государства и его законов. Они создали чрезвычайно сложные социальные системы, заменив человеческие возможности тщательно контролируемой технологией. Каждый стандарт был поднят, чтобы иметь возможность понизить стандарт самого человека, общий процесс шел параллельно с ростом каждой системы»¹. Рост системы подразумевает рост регулируемых, т. е. четко определенных отношений, которые и оформляются в качестве правовых норм. Этические же отношения, строящиеся на основе убеждений и принципов, оказываются вторичными.

¹ Sassini W., Donskikh O., Gnes A., Komissarov S., Depei Liu. *Evolutionary Environments. Homo Sapiens — an Endangered Species?* Innsbruck: STUDIA Universittaverlag, 2018. P. 157.

CARTELIZATION OF REGIONAL ECONOMY: TOOLS TO OVERCOME

Olga Lukashenko

Novosibirsk State University of Economics and Management
Novosibirsk, Russia
olgaluck@gmail.com

Vladimir Melnikov

Novosibirsk State University of Economics and Management
Novosibirsk, Russia
vvm_ru@mail.ru

Cartelization of competitive sectors of the economy is a major challenge to development of competition in the regions of Russia at present. The main gears the regulator calls into play include optimized enforcement practices, deterring legislative initiatives, robust inter-departmental collaboration and state-of-the-art IT tools.

Key words: anticompetitive agreements, antimonopoly policy, cartels, competition, the Federal Antimonopoly Service of Russia.

Картелизация конкурентных секторов экономики в настоящее время является одним из основных вызовов развитию конкуренции в регионах России. Основные механизмы, к которым призывает регулятор, включают оптимизированную правоприменительную практику, сдерживание законодательных инициатив, надежное межведомственное сотрудничество и современные ИТ-инструменты.

Ключевые слова: антиконкурентные соглашения, антимонопольная политика, картели, конкуренция, Федеральная антимонопольная служба России.

An essential feature of the modern paradigm of competition policy worldwide is its gradual shifting from suppressing “monopolies” towards tightening control and regulation over competition-restricting agreements and concerted actions between market participants (with the focus on the most widespread and at the same time most harmful type of restrictive business practices — hard core cartels) [2]. Such changes in the focus of the regulators is determined by transformation of the basic economic conditions, particularly, the structure of the modern economy, when to be successful economic agents often need global presence and rely on consolidation of resources, R&D collaboration, unprecedentedly large-scale investments and competitive advantages gained

though business-systems rather than individual actors. The former develop cross-segment, extended and distributed value chains to reach and control broader consumer and supplier groups [1]. The flip side of the coin is mushrooming of complex multi-level cartels, penetrating all industries and countries and operating increasingly more often at the cross-border level, that frequently take the place of traditional horizontal or vertical cartels. Moreover, since bona fide collaboration between competitors within a particular project becomes standard under the conditions of globalization and digitalization and the knowledge economy, the line between constructive elements of partnership and actions designed to restrict competition becomes finer, making enforcement more complicated and costly for the regulators while the size of cartel benefits makes them more attractive for its members. Currently, in spite of the strategic focus on countering cartels as per se violations, their prevalence is overwhelming and cartelization remains the major challenge, facing regulators in all jurisdictions.

Russia is not an exception here. Cartelization of competitive sectors of the economy has emerged as one of the major challenges to development of competition in the regions of Russia at the present. The most vulnerable sectors are construction and repair works, and medical supplies: violations exposed in these sectors constitute 16.8 % and 11.8 % accordingly of the total violations of Art. 11 of the Competition Act prohibiting competition-restricting actions of economic entities. (*Source: FAS open data*).

Table 1

Exposed anticompetitive agreements by sectors of the economy, Art. 11

Sector	Violation rate, %
Construction and maintenance works	16.8
Supplies of medicines and medical products	11.8
Food products supply	7
Road construction and maintenance & repair	6
Passenger transportation	4.2
Housing and utilities services	2.5
Information technologies	2.3
Security services	1.5
Other	48

On 17 June 2019, the RF Government approved 2019–2023 Inter-Departmental Programme aimed at exposing and suppressing cartels and other competition-restricting agreements (No. 1314-p Order), which sets clear targets and indicators in this field in terms of case practices, legislative initiatives, inter-departmental collaboration and personnel training [3]. Robust anti-cartel efforts constitute an essential element of the national economic security strategy 2030 (according to No. 208 Presidential order, 13.05.2017), as well as the state competition development policy in Russia No. 618 Presidential order, 21.12.2017).

Statistical data of the Federal Antimonopoly Service [4] corroborate an upward trend in cartelization. An analysis of enforcement practice shows that 85 % of cases on anticompetitive agreements concern bid-rigging (cartels and collusions with ordering parties (procurement organizers). Such violations do serious harm to the economy: the scope of procurement under No. 44-FZ Federal Law reaches around 7 trillion RUB, under No. 223-FZ Federal Law — about 15 trillion RUB. (*Source: FAS open data*).

Table 2

Cases opened and pending

The norm of the Competition Act	Cases opened in 2018	Cases opened in 2019	Trend
Art. 11 (total), particularly:	384	519	+ 26 %
Part 1 (cartels)	332 (86.5 %)	424 (81.7 %)	+ 22 %
of which, bid-rigging cartels	283 (85.2 %)	372 (71.7 %)	+ 24 %
Part 2 (“vertical agreements”)	1	0	≈
Part 3 (agreements in the electric power sector)	0	0	≈
Part 4 (other agreements)	46 (12 %)	106 (%)	+ 57 %
Part 5 (coordination of economic activity)	5 (1.3 %)	4 (1.3 %)	– 20 %
Art. 11.1	2	4	– 50 %
Art. 16	300	320	+ 6 %
Art. 17 (Clause 1 Part 1 — agreements)	82	83	+ 1 %

Taking into account that the Russian Government has embarked on ambitious National Projects to be fulfilled in 2019–2024, the total budget of which reaches 25.7 trillion RUB, including comprehensive plans for modernizing and expanding the trunk infrastructure, stringent control over budget development and spending is an imperative, so combating bid-rigging cartels and competition-restrictive agreements in this sector is a top priority for the antimonopoly regulator.

At the same time, following the directives set in the Programme, the regulator is shifting its efforts towards the most serious violations. It cuts the regulators costs and frees the necessary resources to concentrate on those violations curtailing which generates the highest effect for the economy, particularly, sending a clear signal to market participants and shaping their market conduct. In this context, antimonopoly cases opened upon signs of cartels or other competition-restricting agreements, when the income of the agreement members is less than 50 million RUB (or the inflicted damages are less than 10 million RUB) decreased by 8 % in 2019 compared to 2018.

The Inter-Departmental Programme cannot be fulfilled successfully without expanding and intensifying collaboration with the law enforcement bodies. To this purpose, the government continues building the adequate institutional infrastructure is building built. For example, Representatives of FAS specialized Anti-Cartel Department joined the “Law Enforcement Block” Sub-Group of the Inter-Departmental Working Group for Monitoring and Control over Efficient Fulfillment of the National and Federal Projects at the Presidium of the Presidential Council on Strategic Development and National Projects.

In the past year, FAS has been reinforcing its collaboration with all branches of the law enforcement pool. Jointly with the Federal Security Service, the antimonopoly authority carried out inspections in 32 regions of Russia and exposed elements of anti-competitive agreements concerning ordering parties and regional representatives of some largest pharmaceutical companies that supply drug to treat various types of cancer. In 2019, the antimonopoly bodies filed 145 submissions on violations

(compared to 81 in 2017 and 148 in 2018) to the law enforcement bodies for further consideration and decision-making, of which 89 about crimes under Article 178 (competition restriction) of the Criminal Code of the Russian Federation (in comparison with 30 in 2017 and 81 in 2018). The investigation bodies of the Investigation Committee and the Ministry of Interior opened 34 criminal cases in 2019 (74 in 2017 and 34 in 2018) including 19 cases under Article 178 of the Criminal Code (compared to 8 in 2017 and 15 in 2018). In total, 9 recent cases on competition restriction were directed to Courts with criminal incitements (2 cases in 2018 and 7 in 2019).

Some of recent high-profile collaborative cartel cases were investigated in Dagestan and the Samara region. Unscheduled field inspections conducted jointly with the Department of the Federal Security Service in the Republic of Dagestan resulted in opening proceedings against Dagestan Ministry of Healthcare, Dagestan Oncology Early Treatment Clinic, “Regionpharma” Ltd., “Medpharmsnab” Ltd., “Globalmedtech” Ltd., and “Dagmedtechnika” Ltd. Simultaneously with opening the antimonopoly case, the Investigation Department of the Ministry of Interior initiated a criminal case under Sub-Clause “a” Part 2 Article 178 of the Criminal Code of the Russian Federation. It was the largest FAS case in terms of the number of auctions covered by anticompetitive agreements. FAS found and proved that the anticompetitive agreements resulted in maintaining prices in the course of 1010 procurement procedures in 2015–2018. According to the regulator’s estimates, the total income of cartel members exceeded 2 billion RUB. The Courts of First Instance, Appeal Court and Cassation Court fully supported the decision made by the antimonopoly authority. Based on FAS findings, 12 administrative cases were opened against the participants of anticompetitive agreements who were fined in total 253,029,821.74 RUB.

In another case, on 31 July 2019 Samara District Court sentences Director of “SMT” Ltd. to 3.5 years in a minimum-security correctional facility, his Deputy — to a 2.5-year suspended sentence, an engineer of “SMT” Ltd. — to a 2-year suspended sentence, a former Deputy Healthcare Minister of the Samara region — to 3 years in a minimum-security correctional facility,

a former Head of the Medical Equipment Supply Department of the Ministry of Healthcare of the Samara region — to a 2.5-year suspended sentence, and representatives of “GE Healthcare” Ltd. — to a 2-year suspended sentence. The investigators accused the above persons of attempted cartel with gaining especially high income, complicity in attempted cartel and abuse of office. The violations were committed in the course of organizing a joint electronic auction, the ordering parties included 23 medical facilities in the Samara region. Samara Office of the Federal Antimonopoly Service found that the purpose of four anticompetitive agreements had been making “SMT” Ltd. the auction winner. As a result, the goal of the unlawful collusions was achieved and “SMT” Ltd. signed 23 government contracts with medical treatment facilities for the total sum exceeding 768million RUB.

In whole, 50 criminal cases are opened and pending in 30 regions all over the Russian Federation.

The Inter-Departmental Programme also provides for regulatory developments to create a modern legislative framework for more efficient deterrence measures against cartelization. To this end, three draft federal laws have been submitted to the State Duma in order to facilitate timely exposure and suppressing of cartels and other competition-restricting agreements. Amendments drafted by FAS to the basic Competition Act concern: seizure of documents in the course of on-site inspections; transferring materials to FAS obtained through law-enforcement intelligence and surveillance operations; disclosing and obtaining personal data and data about subscribers of communications services; regulating the procedure for entering into cooperation agreements in order to relieve of liability or leniency.

The following amendments to the Criminal Code of the Russian Federation are also proposed: to adjust the “cartel” concept in Article 178 of the Criminal Code in line with the Competition Act; define aggravations for bid-rigging cartels, cartels formed by top-executives, Board members and corporate owners; increase the thresholds of large income gained (over 100 million RUB) and heavy damage (over 20 million RUB).

Another important factor, underlying cartelization, is digitalization of the economy. On the one hand, it further generates conditions conducive for latent collusions and cartelization across entire sectors or the economy. On the other, the regulator has no option but to accept the challenge and promptly find the ways in the digital field to counter and mitigate the negative trends and come up with flexible models of competition support and development. FAS must employ digitalization for more efficient and systemic countering cartels, develop and mainstream digital tools of antimonopoly control and enforcement. Currently FAS is already working on several services. For example, software that automatically exposes suspicious activities of bidders through online screening of open (at the first stage) and restricted data (at the second stage). The tool can collect data and analyze their conformity to set criteria, use the findings to expose cartels (or other anticompetitive agreements), and compile the body of evidence. Summing up, robust interdepartmental cooperation and enforcement practices, trend-setting legislative initiatives, and optimized screening of information resources will help enhance efficiency of the anti-cartel policy in Russia.

Bibliography

1. Caraganciu A., Knyazeva I. (2017) Competition policy in preventing restrictive business practices and anticompetitive state aid. Experience and practice of the European Union. Novosibirsk: NSU PPC: NSTU Publisher. 232 p.
2. Lukashenko, O. (2010). Efficient Competition Policy: Shifting the Mechanisms of Antimonopoly Control towards Anti-Cartel Enforcement. North-East Asia Economic Forum — Economics in Crisis and Post-Crisis Periods. Novosibirsk: Siberian University of Consumers' Societies. P. 259–264.
3. No.1314-p Order (2019) of the Government of the Russian Federation on the 2019–2023 Inter-Departmental Programme on exposing and suppressing cartels and other competition-restricting agreements of 17 June 2019. URL: <http://static.government.ru/media/files/hZAOhv5nyENRglMoTLAc8UoK1k52MzZq.pdf>
4. The official web-site of the Federal Antimonopoly Service of Russia. (2019). URL: <http://fas.gov.ru>

ЦИФРОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ, ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ, СПОСОБЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Л. Т. Жанузакова

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
главный научный сотрудник отдела конституционного,
административного законодательства
и государственного управления,
Университет «Туран»
заместитель директора НИИ права,
доктор юридических наук, профессор
zhanleila@mail.ru

Статья посвящена рассмотрению проблем становления и развития электронного, цифрового правительства в Республике Казахстан. Определены понятия «информационное общество» и «электронное правительство». Проанализированы законодательные и иные нормативные правовые акты по этим вопросам. Исследованы этапы развития электронного правительства. Показаны основные направления развития цифрового правительства на ближайшую перспективу. Выявлены основные проблемы и недостатки, существующие в законодательстве и правоприменительной практике, связанные с функционированием электронного, цифрового правительства. Особое внимание уделено проблемам обеспечения информационной безопасности личности в части защиты персональных данных человека, а также защиты государственных информационных ресурсов. Научная новизна данной статьи заключается в разработке некоторых предложений и рекомендаций по обеспечению защиты персональных данных и информационных ресурсов от незаконного использования. В частности, указано на целесообразность на законодательном уровне определить и закрепить перечень общедоступных персональных данных. В целях предотвращения негативного влияния деструктивной информации среди школьников и молодежи ставится вопрос о необходимости введения в процесс их обучения специальной дисциплины «Информационная безопасность» или хотя бы отдельного раздела или отдельных тем по этой проблеме при преподавании таких дисциплин, как «Основы безопасности жизнедеятельности», «Информатика», «Основы государства и права» и т. д., а в юридических вузах и на юридических факультетах университетов — курса «Информационное право», где в числе прочих проблем рассматривались бы вопросы информационной безопасности. Автором также показаны успехи Казахстана, достигнутые в развитии этих сфер.

Ключевые слова: цифровое, электронное правительство, информационное общество, информационная безопасность, персональные данные.

The article is devoted to the problems of the formation and development of electronic, digital government in the Republic of Kazakhstan. The concepts of “information society” and “e-government” are defined. The legislative and other regulatory legal acts on these issues are analyzed. The stages of development of e-government are investigated. The main directions of the development of digital government in the near future are shown. The main problems and shortcomings existing in the legislation and law enforcement practice related to the functioning of electronic, digital government are revealed. Particular attention is paid to the problems of ensuring information security of a person in terms of protecting personal data of a person, as well as protecting state information resources. The scientific novelty of this article lies in the development of some proposals and recommendations to ensure the protection of personal data and information resources from illegal use. In particular, it is indicated that it is advisable at the legislative level to determine and consolidate the list of publicly available personal data. In order to prevent the negative impact of destructive information among schoolchildren and young people, the question is raised of the need to introduce a special discipline “Information Security” into the process of their education or at least a separate section or separate topics on this issue when teaching such disciplines as “Fundamentals of Life Safety”, «Informatics», «Fundamentals of State and Law», etc., and in law schools or law schools of universities — the course «Information Law», where, among other problems, information security issues would be considered. The author also shows the successes of Kazakhstan achieved in the development of these areas.

Key words: digital, e-government, information society, information security, personal data.

Во второй половине XX столетия возникла концепция «информационного общества», создание которой связывается с трудами японских ученых Ю. Хаяши, Е. Масуда и американского экономиста Ф. Ф. Махлупа.

Под информационным обществом понимается «такое общество, в котором главным условием благополучия каждого человека и каждого государства становится знание, полученное благодаря беспрепятственному доступу к информации и умению работать с ней, а сам информационный обмен не имеет ни временных, ни пространственных, ни политических границ» [1, с. 22].

Одним из признаков информационного общества является полноценное развитие информационной инфраструктуры, обеспечивающей возможность доступа к отечественным и зарубежным информационным ресурсам (порталы, терминалы, банки данных, компьютерные сети и др.) [1, с. 22].

Данные вопросы в последние годы вызывают большой интерес у представителей разных наук, в том числе и юридических [2–6].

В Казахстане информационно-коммуникационные технологии стали развиваться бурными темпами с начала нового тысячелетия. Соответственно была разработана и внедрена концепция «электронного правительства».

Согласно Закону РК от 24 ноября 2015 г. № 418-V «Об информатизации» «электронное правительство» — это «система информационного взаимодействия государственных органов между собой и с физическими и юридическими лицами, основанная на автоматизации и оптимизации государственных функций, а также предназначенная для оказания услуг в электронной форме».

«Электронное правительство» с самого начала его функционирования было направлено на облегчение взаимодействия граждан с государством, на обеспечение более эффективной и открытой деятельности государственных органов и ее доступности для населения страны.

Целями функционирования «электронного правительства» являются:

- 1) обеспечение доступности, качества и оперативности оказания государственных услуг в электронной форме, а также взаимодействия физических и юридических лиц с государственными органами;

- 2) повышение гласности в деятельности государственных органов, обеспечение доступности информации, общественного контроля и участия населения в решении вопросов государственного управления на всех уровнях;

- 3) обеспечение реализации и сопровождения административной реформы государственного управления;

- 4) оптимизация деятельности государственных органов посредством использования информационно-коммуникационных технологий;

- 5) сокращение (исключение) использования документов на бумажном носителе и требований по их представлению.

При функционировании «электронного правительства» обеспечивается:

- 1) доступ физических и юридических лиц к общедоступной информации о деятельности государственных органов;
- 2) доступ государственных органов к информации, содержащейся в информационных системах государственных органов;
- 3) автоматизация деятельности государственных органов;
- 4) использование электронного документооборота в деятельности государственных органов, в том числе при осуществлении государственных функций и оказании государственных услуг в электронной форме;
- 5) исключение дублирования при сборе, накоплении и хранении государственных электронных информационных ресурсов;
- 6) информационная безопасность и защита объектов информатизации «электронного правительства».

Развитие «электронного правительства» в Казахстане прошло несколько этапов. В литературе по-разному определяются их количество и сроки реализации.

Так, Н. Есжанова выделила 4 этапа развития «электронного правительства»

Первый этап (1997–2000) представлял собой период стратегического планирования для государственной информатизации, на котором был принят Указ Президента РК от 9 декабря 1997 г. № 3787 «О формировании единого информационного пространства в Республике Казахстан» и в 1998 г. была принята соответствующая концепция. Было учреждено ЗАО «Национальные информационные технологии», задачей которого являлось создание коммуникационной среды и систем взаимодействия государственных информационных ресурсов.

Второй этап (2001–2003) Н. Есжанова характеризует как период развития базовой информационной инфраструктуры в области государственного управления и связывает его с принятием в 2001 г. Государственной программы формирования и развития национальной информационной инфраструктуры в Республике Казахстан, направленной на информатизацию государственного управления, и Закон РК от 8 мая 2003 г. № 412 «Об информатизации».

Однако данный Закон не предложил, — считает она, — «конкретные пути развития инфраструктуры, необходимой для крупномасштабной организации электронных услуг для граждан и бизнеса»

На данном этапе был также разработан и принят Закон от 7 января 2003 г. № 370 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», которая регулирует обмен электронными документами.

На третьем этапе (2004–2005) началось практическое внедрение новых технологий в области государственного управления. В частности, Указом Президента РК от 10 ноября 2004 г. № 71 была утверждена Государственная программа формирования «электронного правительства» в Республике Казахстан на 2005–2007 годы. Ее основной целью было обеспечение граждан и организаций быстрым и качественным доступом к государственным и повышение эффективности функционирования государственных органов путем широкого применения информационно-коммуникационных технологий.

Четвертый этап начался с 2006 г. и продолжается по настоящее время и характеризуется первыми практическими результатами реализации электронного правительства [7].

Данная периодизация имеет право на существование, однако все же собственно разработка и внедрение системы «электронного правительства» началось позже, именно с 2004 г. Первые же два этапа, выделенные автором, можно рассматривать как подготовительный период для формирования «электронного правительства».

Следует сказать, что в самой Государственной программе 2004 г. намечалось три этапа в формировании «электронного правительства»:

- первый этап — создание инфраструктуры «электронного правительства», на котором предполагалось начать оказание информационных и интерактивных услуг;
- второй этап — развитие сервисов «электронного правительства» в различных сферах жизнедеятельности граждан и государства, предполагалось реализация транзакционных услуг;

- третий этап — построение информационного общества — предусматривал трансформацию деятельности государственных органов и организаций, построение информационного общества, включая реализацию таких проектов, как е-медицина, е-образование, е-культура, е-демократия и другие.

На самом портале «электронного правительства» ранее были выделены и позднее озвучены на других ресурсах 4 этапа в его развитии.

Первый этап — *информационный* (2003–2007), когда был запущен портал «электронного правительства» и наполнен информацией, приняты первые нормативные правовые акты в этой сфере, упомянутые выше, а также для обеспечения широкого доступа к электронным услугам государственных органов было инсталлировано 1186 пунктов общественного доступа.

Второй этап — *интерактивный* (2007–2010), ознаменовался стартом предоставления на портале электронных услуг. Постановлением Правительства РК от 30 ноября 2007 г. № 1155-1 утверждена Программа развития «электронного правительства» Республики Казахстан на 2008–2010 годы. Ее целью являлось повышение качества и эффективности государственного управления и процессов предоставления социально значимых государственных услуг. На данном этапе были внедрены ведомственные информационные системы, государственные базы данных, электронное лицензирование и шлюз «электронного правительства». Пользователям портала открылась возможность получать справки из разных учреждений, отправлять запросы в любые органы, не выходя из дома и отслеживать их статус. На этом же этапе был принят новый Закон от 11 января 2007 г. № 217 «Об информатизации», который составил законодательную основу функционирования электронного правительства.

Третий этап — *транзакционный* (2010–2012). На этом этапе граждане получили возможность оплачивать в онлайн-режиме государственные пошлины и сборы, штрафы, коммунальные услуги.

Постановлением Правительства РК от 29 сентября 2010 г. № 983 была утверждена Программа по развитию информаци-

онных и коммуникационных технологий в Республике Казахстан на 2010–2014 годы, ставшая частью Государственной программы по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстана на 2010–2014 годы. Целью Программы провозглашалось создание условий и механизмов развития сферы информационных и коммуникационных технологий для: 1) перехода Республики Казахстан к информационному обществу и инновационной экономике; 2) формирования конкурентоспособного экспортоориентированного национального сектора ИТ. В части развития электронных услуг и электронного правительства предусматривалось формирование и развитие информационных систем государственных органов и акиматов, расширение перечня оказываемых электронных государственных услуг с учетом требований информационной безопасности.

Предприниматели на этом этапе получили возможность участвовать в электронных государственных закупках, что способствовало повышению прозрачности и открытости проводимых конкурсов, тендеров, снижению коррупционных рисков.

Четвертый этап «электронного правительства» — *трансформационный*, стартовал с принятием в 2013 г. новой Государственной программы «Информационный Казахстан — 2020». Программой определены 4 ключевых направления: 1) обеспечение эффективности системы государственного управления; 2) обеспечение доступности информационно-коммуникационной инфраструктуры; 3) создание информационной среды для социально-экономического и культурного развития общества; 4) развитие отечественного информационного пространства. Конечной целью объявлялось создание условий для перехода к информационному обществу.

Этот этап ознаменовался также принятием 15 апреля 2013 г. Закона РК № 88-V «О государственных услугах». Статья 21 Закона закрепляет оказание государственных услуг в электронной форме посредством веб-портала «электронного правительства», а также через Государственную корпорацию «Правительство для граждан» (центры обслуживания населения).

В этот же период разработан и принят третий, действующий и поныне Закон от 24 ноября 2015 г. № 418-V «Об информатизации».

На данном этапе были решены задачи по созданию открытого и «мобильного правительства», развитию доступности информационной инфраструктуры, что позволило начать получать государственные услуги через сотовые телефоны и смартфоны посредством SMS и мобильных приложений, коротких текстовых команд (USSD). Пользователи получили возможность через мобильное устройство зарегистрировать рождение ребенка, одновременно решив все сопутствующие вопросы — подать заявление на назначение пособий и поставить ребенка на очередь в детский сад, зарегистрировать юридическое лицо. Многие социально-значимые услуги переведены в электронный формат [8].

К середине 2017 г. более 740 услуг и сервисов оказывалось в электронной форме, 83 услуги стали мобильными. Количество зарегистрированных пользователей на веб-портале «электронного правительства» достигло более 6,6 миллионов человек. На площадке Открытого правительства по состоянию на октябрь 2017 г. на портале «открытых данных» размещены 2376 наборов данных, обсуждены 17 132 проекта нормативных правовых актов и концепций законопроектов, опубликованы 14 928 бюджетных документов.

Успехи в развитии «электронного правительства» Республики Казахстан были высоко оценены международным сообществом.

Так, в 2013 г. в рамках международного конкурса WSIS Project Prizes 2013 система электронного лицензирования Казахстана (www.elicense.kz) стала лучшим проектом в категории «E-Business». В 2016 г. «электронное правительство» Казахстан в рейтинге оценки уровня развития электронного правительства в мире из 190 стран заняло 33 место.

Следует отметить, что указанная выше периодизация этапов развития «электронного правительства» ограничивалась этими этапами, поскольку действие Государственной программы «Информационный Казахстан — 2020» предпола-

галось до конца 2020 г. Однако в 2018 г. она была отменена в связи с разработкой новой программы.

В этой связи можно говорить о пятом этапе развития «электронного правительства» в Казахстане, который можно обозначить как «цифровой». Он начался 12 декабря 2017 г. с утверждения постановлением Правительством РК № 827 Государственной программы «Цифровой Казахстан». Целью Программы является Ускорение темпов развития экономики республики и улучшение качества жизни населения за счет использования цифровых технологий в среднесрочной перспективе, а также создание условий для перехода экономики Казахстана на принципиально новую траекторию развития, обеспечивающую создание цифровой экономики будущего в долгосрочной перспективе.

Определены 5 основных направлений реализации Программы.

1. «Цифровизация отраслей экономики» — преобразование традиционных отраслей экономики с использованием прорывных технологий и возможностей, которые повысят производительность труда и приведут к росту капитализации.

2. «Переход на цифровое государство» — преобразование функций государства как инфраструктуры предоставления услуг населению и бизнесу, предвосхищая его потребности.

3. «Реализация цифрового Шелкового пути» — развитие высокоскоростной и защищенной инфраструктуры передачи, хранения и обработки данных.

4. «Развитие человеческого капитала» — преобразование, охватывающее создание так называемого креативного общества для обеспечения перехода к новым реалиям — экономике знаний.

5. «Создание инновационной экосистемы» — создание условий для развития технологического предпринимательства и инноваций с устойчивыми горизонтальными связями между бизнесом, научной сферой и государством.

В части формирования цифрового государства в Государственной программе отмечались актуальные проблемы, связанные с недостаточным уровнем открытости, клиентоориентированности и проактивности, а также недостаточно

охваченной информатизацией отдельных сфер деятельности государственных органов (здравоохранения, нормотворческого процесса, создания «умных» городов).

В этой связи перед государственными органами поставлен ряд амбициозных задач, направленных на цифровизацию взаимодействия государства и бизнеса с целью снижения транзакционных издержек предпринимателей, повышение прозрачности принимаемых государственными органами и организациями решений; цифровизацию внутренней деятельности государственных органов, включая систему здравоохранения, избирательную систему, деятельность правоохранительных органов; создание «умных» городов («Smart city»).

Особое внимание в Государственной программе уделяется развитию такой модели управления, когда не гражданин обращается в госорганы за услугами, а государство, понимая потребности граждан, связывается с ними для оказания государственных услуг без необходимости физического посещения учреждений. Также предполагается реализация взаимодействия по формату «paper-free» — исключение бумажного документооборота, переход к принципу «одного заявления».

В целях унификации, развития и поддержания пространственных данных в актуальном состоянии будет модернизирована система государственного геодезического обеспечения, установлена единая система координат, созданы карты открытого пользования по единым форматам и структурам данных. Повысится доступность и качество оказываемых населению услуг в сфере земельных отношений, архитектуры, строительства, природопользования и охраны окружающей среды, геологии, жилищно-коммунального и сельского хозяйства.

В целях содействия выражению активной гражданской позиции и построения обратной связи от населения будут реализованы мероприятия по дальнейшему развитию принципов «Открытого Правительства» и «Открытого Парламента». Соответственно, будут разработаны «открытые бюджеты» — механизм общественного контроля за расходованием бюджетных средств; «открытые НПА» — опубликованные проекты нормативных правовых актов и концепций законопроектов для дальнейших публичных обсуждений; «открытые

данные» — данные в публичном доступе для коммерческого использования, не относящиеся к государственным секретам, персональным данным и другим, указанным в законах Республики Казахстан.

Планируется создать сеть виртуальных музеев и перевести в электронный формат все музейные фонды, записи концертов, спектаклей значимые элементы материального и нематериально историко-культурного наследия и обеспечить доступ к ним путем создания нового Единого электронного портала, который сфокусирует культурную жизнь страны на одном популярном ресурсе.

Несмотря на очевидные успехи, достигнутые в развитии цифрового правительства, имеются еще нерешенные проблемы в этой области.

В литературе еще 13 лет назад озвучивались недостаточно актуальное и востребованное информационное содержание вебсайтов госорганов, отсутствие режима ежедневного обновления информации о текущей деятельности, устаревшая структура интернет-ресурсов отдельных ведомств и др. [9, с. 4].

Однако данные недостатки продолжают иметь место в деятельности ряда государственных органов. Требование по ежедневному обновлению материалов, размещаемых на интернет-ресурсах, многими государственными органами не выполняется, в том числе это касается и нормативных правовых актов, в которые вносятся изменения и дополнения.

Кроме того, наиболее остро встают вопросы обеспечения информационной безопасности.

В настоящее время объекты информатизации «электронного правительства» — электронные информационные ресурсы, программное обеспечение, интернет-ресурс и информационно-коммуникационная инфраструктура — подлежат защите. Меры защиты электронных информационных ресурсов, информационных систем и информационно-коммуникационной инфраструктуры могут быть правовые (нормы законодательства и договоров, ответственность за нарушение законодательства), организационные (режим допуска на территории, в здания, помещения) и технические

(использование систем контроля доступа и регистрации фактов доступа к электронным информационным ресурсам).

Особо оговаривается защита электронных информационных ресурсов, содержащих персональные данные. Она осуществляется в соответствии с Законом РК от 21 мая 2013 г. № 94-V «О персональных данных и их защите» и другими нормативными правовыми актами. Согласно данному Закону, персональные данные — сведения, относящиеся к определенному или определяемому на их основании субъекту персональных данных, зафиксированные на электронном, бумажном и (или) ином материальном носителе. Персональные данные делятся на общедоступные и с ограниченным доступом. Общедоступные персональные данные — персональные данные, доступ к которым является свободным с согласия субъекта или на которые в соответствии с законодательством РК не распространяются требования соблюдения конфиденциальности. Персональные данные ограниченного доступа — персональные данные, доступ к которым ограничен законодательством Республики Казахстан.

Закон приводит лишь примеры источников общедоступных данных, но не перечисляет такие данные. К ним отнесены библиографические справочники, телефонные и адресные книги, общедоступные электронные информационные ресурсы, средства массовой информации. Можно полагать, что к общедоступным данным относятся, в частности, имя, фамилия, адрес, номер стационарного телефона. При этом нужно отметить, что объем информации, который предоставляют справочники и адресные книги, может различаться. Сами субъекты персональных данных могут быть против включения той или иной информации в адресные книги и справочники.

В этой связи целесообразно именно на уровне закона закрепить перечень общедоступных персональных данных.

Следует учитывать, что разрешение на сбор и обработку персональных данных может дать только сам владелец этих данных — собственник.

В последнее время участились случаи сбора, обработки и распространения персональных данных без разрешения на то владельцев этих данных. Практически каждый сталкивался

с тем, что получал рекламу на сотовый телефон или звонок от компании, которая предлагала какие-то товары или услуги. При этом свой номер телефона данной компании мы не оставляли, либо оставляли, но совсем не для получения рекламы. Это один из типичных примеров неправомерного использования персональных данных.

Иногда утечки персональных данных могут исходить от государственных органов. В частности, в результате одной из проверок госсистем, проводимых периодически Центром анализа и расследования кибератак с целью выявления уязвимости, оказалось, что с помощью электронного правительства E-gove.kz могут быть раскрыты такие данные, как ИИН и номер мобильного телефона. Сообщив об этом разработчикам, эксперты Центра получили ответ, что они уже в течение шести месяцев обладают этой информацией, но не считают ее уязвимостью. Причем, по мнению специалистов ЦАРК, такой ответ на указание проблем является обычной реакцией государственных органов [10, с. 42].

В средствах массовой информации также неоднократно озвучивались факты взлома банковских систем безопасности, когда происходила не просто утечка данных банковских карт клиентов, но и их денежных средств.

В этой связи важным аспектом информационной безопасности является информационно-психологическая защита человека от информации, наносящей вред или создающей угрозу для жизни, здоровья, имущества, психики человека. Речь идет о воздействии на сознание человека путем размещения в сети видеороликов, разного рода постов, фотографий, статей, обращений, иной информации с использованием приемов нейролингвистического программирования и других психотехник, разжигающих национальную и расовую рознь, призывающих к суициду, благотворительности, оказанию финансовой помощи больным детям и социально незащищенным лицам, обещающих легкие заработки в интернете и т. д. Брачные аферисты — также частые гости Интернета, через который они заводят знакомства с одинокими женщинами. Через Интернет сегодня можно купить наркотики, различные поддельные документы, получить доступ к закрытой инфор-

мации и пр. Особенно подвержены деструктивному влиянию таких сайтов дети, подростки, лица с низким уровнем образования и невысокими доходами, неустойчивой психикой. Таких людей легче обмануть, ими легче манипулировать.

Во избежание подобного негативного воздействия, становится очевидным, что одной воспитательно-разъяснительной работы среди школьников и молодежи недостаточно. Необходимо вводить в обучение дисциплину «Информационная безопасность», если не отдельным спецкурсом, то хотя бы отдельным разделом или отдельными темами при преподавании таких дисциплин, как «Основы безопасности жизнедеятельности», «Информатика», «Основы государства и права» и т. д. Во многих юридических вузах или на юридических факультетах университетов уже преподается курс «Информационное право», где в числе прочих рассматриваются вопросы информационной безопасности личности.

Государство сегодня, в первую очередь, уделяет внимание обеспечению информационной безопасности государственных информационных систем. Они представляют большой интерес и для частных лиц, и для спецслужб иностранных государств. Причины нападений могут быть самыми разными — от хулиганства до промышленного шпионажа. Так, в Казахстане взламывались сайты Министерства по инвестициям и развитию, Комитета по правам интеллектуальной собственности, МВД, МИД и других госорганов. Прямую угрозу представляет уязвимость системы электронного правительства, онлайн-тендеров, систем военного управления и других стратегических систем. Для Казахстана, как и для любой страны, вопрос о безопасности коммуникационных систем стоит достаточно остро, и определенные тенденции показывают, какой приоритет должен этому отдаваться [10, с. 39].

Специалистами Международного союза электросвязи при ООН в 2015 г. отмечалось, что большинство рекомендаций разработанного им Паспорта кибернетического благополучия, Казахстаном были не реализованы [11].

Однако за последние 5 лет многое изменилось. Была разработана и утверждена концепция кибербезопасности «Кибер-

щит Казахстана», реализация которой началась в 2018 г. и рассчитана до 2022 г. Внесены изменения в законодательство, издан ряд отраслевых приказов, созданы испытательные лаборатории по исследованию вредоносного кода, запущен национальный координационный центр информационной безопасности, увеличено число грантов по этой специальности и т. д. В рамках программы «Киберщит Казахстана» государство определило 336 критически важных объектов для кибербезопасности, к которым относятся госструктуры, банки и промышленные предприятия. В Глобальном индексе кибербезопасности Казахстан значительно улучшил свою позицию, поднявшись с 82 места в 2017/2018 г. до 40-го места в 2018/2019 г. [12].

Поэтому скорейшее решение этих и других проблем будет способствовать дальнейшему развитию цифрового правительства и созданию реального информационного общества в Казахстане.

Литература

1. Рассолов И. М. Информационное право: учеб. для магистров. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2013. 444 с.
2. Бачило И. Л. Информационное право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт: ИД Юрайт, 2011. 522 с.
3. Степанов Е. А., Корнеев И. К. Информационная безопасность и защита информации: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2001. 304 с.
4. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Информационное право: учеб. М.: Норма: Инфра-М, 2010. 496 с.
5. Трутнев Д. Р., Уткин В. В., Чугунов А. В. Организационно-правовое обеспечение развития информационного общества и электронного правительства в Российской Федерации: учеб.-метод. пособие. СПб.: СПбГУ ИТМО, 2009. 96 с.
6. Савельев Д. А. Информационное право и электронное государство. Вводный курс: учеб. пособие. СПб.: НИУ ИТМО, 2012. 71 с.
7. Есжанова Н. Электронное правительство в Казахстане: реализация и перспективы // Электрон. науч. журнал «edu.e-history.kz». № 2 (06). URL: edu.e-history.kz/ru/publications/view/474
8. Этапы развития электронного правительства РК. URL: yznaika.com/notes/503-egovkz#3
9. Кудайкулова Х. Ш. Электронное правительство в Республике Казахстан // Государственное управление. Электронный вестн. 2007. № 11. С. 1–8

10. Сакбитов Д. Информационная безопасность Казахстана: защита данных и смыслов. Астана — Алматы, 2016. 70 с.
11. Cyberwellness profile Republic of Kazakhstan, Last updated on 5th March 2015. URL: www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/Country_Profiles/Kazakhstan.pdf
12. Как развивается кибербезопасность Казахстан. URL: strategy2050.kz/ru/news/kakrazvivaetsya-kiberbezopasnost-kazakhstana/

References

1. Rassolov I. M. Informacionnoe pravo. Uchebnik dlya magistrov. 2-e izd., ispr. i dop. M.: Izd. «YUrajt», 2013. 444 s.
2. Bachilo I. L. Informacionnoe pravo : uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Izdatel'stvo YUrajt; ID YUrajt, 2011. 522 s.
3. Stepanov E. A., Korneev I.K. Informacionnaya bezopasnost' i zashchita informacii: ucheb. posobie. M.: INFRA-M, 2001. 304 s.
4. Popov L. L., Migachev YU. I., Tihomirov S. V. Informacionnoe pravo: uchebnik. M.: Norma: Infra-M, 2010. 496 s.
5. Trutnev D. R., Utkin V. V., CHugunov A. V. Organizacionno-pravovoe obespechenie razvitiya informacionnogo obshchestva i elektronnoho pravitel'stva v Rossijskoj Federacii: Uchebno-metodicheskoe posobie. SPbGU ITMO. SPb., 2009. 96 s.
6. Savel'ev D. A. Informacionnoe pravo i elektronnoe gosudarstvo. Vvodnyj kurs: Uchebnoe posobie. SPb: NIU ITMO, 2012. 71 s.
7. Eszhanova N. Elektronnoe pravitel'stvo v Kazahstane: realizaciya i perspektivy //Elektronnyj nauchnyj zhurnal «edu.e-history.kz» № 2 (06). URL: edu.e-history.kz/ru/publications/view/474
8. Etapy razvitiya elektronnoho pravitel'stva RK //yznaika.com/notes/503-egovkz#3
9. Kudajkulova H.SH. Elektronnoe pravitel'stvo v Respublike Kazahstan // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik. 2007. № 11. S. 1–8.
10. Sakbitov D. Informacionnaya bezopasnost' Kazahstana: zashchita dannyh i smyslov. Astana — Almaty, 2016. 70 s.
11. Cyberwellness profile Republic of Kazakhstan, Last updated on 5th March 2015. URL: www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/Country_Pro-files/Kazakhstan.pdf
12. Kak razvivaetsya kiberbezopasnost' Kazahstan. URL: strategy2050.kz/ru/news/kak-razvivaetsya-kiberbezopasnost-kazakhstana/

ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Т. А. Рубанцова

Сибирский университет путей сообщения
профессор кафедры публичного права,
профессор
rtamara@ngs.ru

В статье рассматриваются проблемы взаимосвязи коррупции и экономики в России. Дан анализ основных методов успешного преодоления коррупции в зарубежных странах. Проанализированы международные правовые документы, посвященные данной проблеме. Экономические капиталистические отношения, которые только формируются в нашей стране, прошли долгий путь развития в странах Западной Европы, тем и интересен зарубежный опыт. Исследователи коррупционных преступлений за рубежом в качестве основных компонентов выделяют две составляющие коррупционного поведения: злоупотребление властью и пренебрежительное отношение к общественным моральным нормам.

Ключевые слова: коррупционные преступления, международные нормативно-правовые акты, виды наказаний за коррупционные преступления в зарубежных странах.

The article discusses the problems of the relationship between corruption and the economy in Russia. Analysis of the main methods of successfully overcoming corruption in foreign countries has been given. International legal instruments on this issue have been analysed. Economic capitalist relations, which are only being formed in our country, have come a long way of development in the countries of Western Europe, and foreign experience is interesting. Researchers of corruption crimes abroad identify as the main components of corruption behavior: abuse of power and neglect of public moral norms.

Key words: corruption crimes, international legal acts, types of penalties for corruption crimes in foreign countries.

Проблема негативного влияния коррупции на экономику страны общеизвестно, однако по данным генеральной прокуратуры РФ ущерб от коррупционных преступлений составил в 2019 г. почти 55,1 млрд руб. (8,8 % от суммы ущерба, причиненного всеми видами преступлений в России), сообщает Генпрокуратура (ГП). Каждое государство обязано вести эффективную политику, при участии всего общества в целом, все действия должны быть скоординированы, а так же должно быть надлежащее управление публичными секторами, согласно

Конвенции ООН против коррупции [3]. В Конвенция ООН против коррупции (от 31 октября 2003 г.) говорится о необходимости поощрять и разрабатывать разнообразные эффективные методы борьбы с коррупцией. Там же утверждается, что необходимо поощрять стремление государств в борьбе с коррупционными правонарушениями, создавать совместные межгосударственные проекты по борьбе с данным видом преступлений, создать различных совместные международные групп, проектов, в программах по предупреждению коррупции как в общем и целом, так и в отдельных государствах. Комплекс мер по предупреждению и пресечению коррупции содержится в Конвенции ООН против коррупции. В него входит: создание органов, осуществляющих предупреждение коррупции, общие стандарты бухгалтерского аудита и учета, обоснование доказательственной базы при расследовании коррупционных преступлений, список преступлений, которые государства должны рассматривать как коррупционные; проблемы международного сотрудничества в борьбе с коррупцией.

Основные международные правовые акты: Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999 и Конвенцию ООН против коррупции (была ратифицирована в 2006 г. РФ 31.10.2003) [5] регламентировали правовую деятельность по противодействию коррупции в стране. Международный опыт борьбы с коррупцией представляет определенный интерес. Зарубежный опыт любопытен в связи с тем, что экономические капиталистические отношения, которые только формируются в нашей стране, прошли долгий путь развития в странах Западной Европы. Однако, следует отметить, что в зарубежных странах не единой точки зрения на понимание правовой природы коррупции. П. Мерфи под коррупцией понимает злоупотребление властью с корыстной целью [2, с. 55]. Такие ученые как Л. Трэвис и Р. Лэнгвортс выделяют, что служащие совершают коррупционные преступления в связи с дружескими, семейными или иными отношениями, а не корыстным мотивом. Л. Трэвис и Р. П. Лэнгвортс американские ученые, которые считали, что служащие совершают преступление в связи семейными, дружескими, и иными

мотивами, т. е. не связанными корыстными мотивами. Эти ученые выделили две составляющих коррупции: злоупотребление властью и антиморальное поведение.

Материальная нажива, корысть является одной из основных мотивов данного вида преступления, и отношения, которые послужили фактором для преступления, являются часто последствием действий любого субъекта правонарушения, которые связаны с коррупцией. Одной из популярных классификаций является разделение коррупционеров на два вида: те, кто получает, получают взятку путем вымогательства, давления на взяткодателя, и те, кто берут взятку, если им ее предлагают.

Внимание ученых к проблеме коррупционных преступлений впервые было узаконено в 1975 г. Генеральной Ассамблеей ООН в резолюции 3514 (XXX), которая выражала свою правовую позицию в отношении коррупционных преступлений. Там было указано, что все виды коррупции препятствуют экономическому и политическому развитию государства [4]. В документе отмечалось, что государственные должностные лица обязаны быть честными, справедливыми и беспристрастными при выполнении своих государственных функций и, в частности, в своих отношениях с общественностью. Они никогда не должны проявлять какого-либо неправомерного благосклонного отношения к какой-либо группе или к какому-либо отдельному лицу, допускать дискриминацию по отношению к какой-либо группе или к отдельному или иным образом злоупотреблять предоставленными ему полномочиями и властью.

Совет Европы в 1995 г. создавал особую межотраслевую группу, которая занималась проблемами, связанными с борьбой с коррупционными преступлениями. В данную комиссию входили, Европейский союз, Европейская комиссия, Организация американских государств, а так же различные объединения других стран. Следующей попыткой мирового сообщества, решить наиболее актуальные проблемы с коррупцией, стало обращение Секретариата ООН к государствам, которые соответственно находятся в этой организации. Международно-правовые характеристики коррупции, представленные

в документах ООН и СЕ, включают три аспекта: взяточничество и подкуп, с одной стороны; любые незаконные выгоды, в том числе неимущественного характера, для себя или других лиц, с другой стороны; нарушение должностных обязанностей и вытекающая из нее связь с органами государственной власти, с третьей.

Например, в Монако, при совершении преступления одним из членов преступной организации, наказание за отдельный вид преступления увеличивается примерно в десять раз. Наиболее активную роль в противодействии и предупреждении коррупции играет США, они не только используют активную систему борьбы у себя в государстве, но и создают особые международные комитеты по созданию определенных комиссий и организаций. В США считается, что наличие коррупции подрывает авторитет власти, так как там существует обоснованная точка зрения, что доверия общества строится на честности и прозрачности действия государственных структур. Основными принципами в США, как и во многих странах, содержится определенные запреты, такие как право занимать определенные должности, заниматься деятельностью, проводить политические агитации, принимать подарки и подношения.

В некоторых европейских странах контроль за пенсионерами, и лицами, покинувшими государственную службу по другим причинам сохраняется в течение длительного времени. Бывшим высокопоставленным государственным служащим запрещено переходить на работу в частные компании, с которыми они вели дела их бывшее ведомство [1, с. 11]. Данные коррупционные правонарушения, обычно, влекут за собой дисциплинарные формы наказания. В Федеральном законе о государственных служащих ФРГ эта форма наказания является одной из самых разработанных. Применяются такие виды как: штраф, увольнение, снижение пенсии,говор, снижение жалования на определенный период, понижение в должности. В Гонконге 30 лет назад уровень коррупции составлял 90 %. Было принято решение о создании «Независимой комиссии против коррупции» куда вошли специальные офицеры, которые подчиняются только губернатору. Так же в эту комиссию входили независимые наблюдатели, из круга

элиты и бизнеса. Кроме того, отменили «презумпцию невиновности», поэтому чиновникам приходилось обосновывать любое свое крупное приобретение и если ему это не удавалось, то его ждала конфискация имущества и отстранение от должности. Кроме того, в государстве существует активная позиция граждан, которые так же следили за каждым шагом всех чиновников. В результате уровень коррупции существенно сократился.

Интересный опыт антикоррупционной борьбы в Дании, коррупция почти отсутствует за счет того, что каждый гражданин государства отдает себе отчет в том, что забирая себе, преступным путем ценности и блага наносит, куда больший вред другим. Можно утверждать, что высокий уровень правовой культуры позитивно влияет на формирование антикоррупционного поведения. Это отличный пример формирования антикоррупционного массового правосознания на государственном уровне, что создает благоприятные условия по борьбе с коррупцией. Скандинавские страны отличаются, своим негативным отношением таким преступлениям, например, в Финляндии вообще отсутствуют антикоррупционные органы, а независимые средства массовой информации, являются одной из самых эффективных форм противодействия коррупции. Серьезные коррупционные правонарушения в этой стране влекут за собой уголовную ответственность.

Взяточничество как вид коррупционного правонарушения является одним из самых распространенных в мире. В Великобритании действует антикоррупционный закон, принятый в 1889 г., действует и в настоящее время. Основная часть проблем коррупционных правонарушений в Англии решается на уровне прецедентного права, в котором четко прописаны условия привлечения к ответственности за противоправные деяния в сфере коррупции.

Опыт по борьбе с коррупцией можно отметить в Сингапуре заслуживает внимания. Когда стран обрела независимость в 1965 г., в ней была распространена коррупция. Государственные деятели Сингапура приняли решение по борьбе с этим злом, и через последовательные действия, связанные с упрощением процедур привлечения за коррупционные

правонарушения, жесткий надзор за расходованием государственных средств добились значительных успехов. Совместно с этим Сингапур постепенно увеличивал заработную плату государственным служащим, должности становились все более оплачиваемые и госслужащему становилось не выгодно заниматься коррупцией. Основное внимание уделили в Сингапуре положению судей, которые получили значительное повышение заработной платы и привилегии, что повысило независимость судей. Этот шаг был особо необходим для применения строгих форм уголовного преследования за все виды правонарушений в сфере коррупции. К сожалению, опыт Сингапура в нашей стране не применяется в полной мере, как отмечают эксперты, в России антикоррупционное законодательство и государственные антикоррупционные меры не носит комплексного характера. Государственные структуры и государственное управление не достаточно прозрачно и не открыто для диалога с обществом.

В Китае присутствует самое репрессивное законодательство в плане преследования коррупционеров. Наказания за коррупционные преступления суровы, по срокам от 12–16 лет лишения свободы, самой строгой мерой является смертная казнь. Смертная казнь имеет варианты применения, она может быть назначена сразу, однако возможна отсрочка наказания на два года, при условии примерного поведения осужденного, тогда она заменяется на более мягкое наказание, пожизненное. Возглавляет программу по чистке коррупционеров партийный орган ЦКПД и на практике подчиняется лично Си Цзиньпину. Можно привести опыт КНДР при временах правления Ким Ир Сена, в государстве господствовал полный тоталитаризм, у чиновников отсутствовала фактическая возможность использовать принятые ценности. Они не могли себе позволить машину, квартиру, на покупку таких вещей нужно было получить особые специальные разрешения. Участие в коррупционных скандалах останавливало карьеру чиновника, который мог бы получить в результате карьерного роста машину с шофером и государственную квартиру. Материальные блага завесили от статуса госслужащего в органах государственной власти, поэтому получение взяток было не выгодным.

В Чехии при формировании антикоррупционного правосознания в обществе активно используется антикоррупционная пропаганда. местная туристическая компания проводит экскурсии по городу, освещая при этом коррупционные скандалы, в которых участвовал владелец особняка. Правительство поддерживает данную инициативу и рассматривает коррупцию, как проявления абсолютного зла.

Антикоррупционное законодательство в Южной Африке применяется, если преступление совершено в отношении крупной суммы, или оно совершено группой лиц для достижения общей цели, а так же для реализации сговора и если преступление либо сотрудником правоохранительных органов. Следовательно, все меры по борьбе с коррупцией, можно классифицировать на определенные группы, исходя из правового института и методов и средств воздействия.

Можно выделить основные виды мер, такие как: организационные, позволяющие организовывать комплекс антикоррупционных мер, административные, уголовно-правовые меры и пропагандистские по пресечению данного вида преступлений. В числе особо эффективных мер считаются уголовно-правовые, именно они защищают особенно охраняемые формы общественных отношений. Такие нормы применимы к таким особо опасным формам проявления как: злоупотребление должностными полномочиями, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп.

Предложение и дачу взятки следует классифицировать как отдельное особо опасное уголовное преступление, также сюда нужно отнести вымогательство, «пассивное взяточничество», т. е. требования взятки государственным служащим. Особо опасным для государства следует признать и деяние по незаконному получению материальных и нематериальных услуг, благ, привилегий за счет государства или полномочий служащего. Существующий закон обязывает честно и добросовестно выполнять государственными и муниципальными служащими свои полномочия, однако контроль за действиями должностных лиц в соответствии с ним в полной мере не определен, чем и пользуются коррупционеры.

Зарубежный опыт может, является интересным примером, который может послужить основой для создания антикоррупционных мер по сокращению коррупционных правонарушений в нашем государстве. Создания различных международных сообществ и групп, обмен информацией, должны способствовать предотвращению коррупционных преступлений.

Следовательно, международно-правовые характеристики коррупции, представленные в документах ООН и СЕ, включают три аспекта: взяточничество и подкуп, с одной стороны; любые незаконные выгоды, в том числе неимущественного характера, для себя или других лиц, с другой стороны; нарушение должностных обязанностей и вытекающая из нее связь с органами государственной власти, с третьей. Нормы международного законодательства получили закрепление и развитие в российском законодательстве. Открытость информации, обратная связь между государственными органами и народом и другие меры противокоррупционной политики государства, которые должны носить комплексный характер, позволят преодолеть коррупционные преступления и нивелировать негативное влияние коррупции в нашей стране на экономику.

Литература

1. Гайдук А. П. Зарубежный опыт расследования и раскрытия преступлений в сфере коррупции // Изв. метод. центра профессионального образования и координации научных исследований. 1996. № 4. С. 11–17.
2. Гриненко А.В. Международный и зарубежный опыт борьбы с коррупцией // Власть: Криминологические и правовые проблемы. Российская криминологическая ассоциация. М., 2000. С. 55–62.
3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г.) [электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 05.05.2020).
4. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1975 г. № 3514 [электронный ресурс] // Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 05.02.2020).
5. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ (последняя редакция) [электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59047/ (дата обращения: 07.05.2020).

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ РФ КАК ОРГАНЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ

А. А. Макарец

Новосибирского государственного университета
экономики и управления
декан факультета государственного сектора
кандидат юридических наук, доцент
makarzew@mail.ru

В статье рассматриваются проблемы реализации полномочий избирательных комиссии как органов административной юрисдикции. В заключении делаются предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: выборы, избирательные комиссии, орган управления, административное право, кандидат, избиратель.

The article deals with the problems of implementing the powers of election commissions as bodies of administrative jurisdiction. In conclusion, proposals are made to improve the legislation.

Key words: elections, election commissions, governing body, administrative law, candidate, voter.

Институт избирательных комиссий не нашел отражения в Конституции Российской Федерации. Несмотря на это они являются одним из наиболее значимых субъектов российского избирательного права [1, с. 47], которым принадлежит определяющая роль в подготовке и организации выборов. Это вытекает из закрепления в Конституции Российской Федерации, функции подготовки и проведения выборов как самостоятельной сферы государственно-властной деятельности, что подразумевает наличие органа ее выполняющей.

Закрепление за избирательными комиссиями статуса государственного или муниципального органа вовсе не означает отсутствие у них властных полномочий, что позволяет согласиться с существующим в науке мнением об отнесении их к органам управления избирательным процессом [2, с. 9]. Именно как за органами управления избирательным процессом Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

в референдуме граждан Российской Федерации» [5] закрепляет за избирательными комиссиями охранительную функцию, одним из направлений реализации которой является рассмотрение избирательных споров, возникающих в ходе избирательной кампании, и принятие решений о составлении или не составлении протоколов об административных правонарушениях. Выполнение избирательными комиссиями функций органа административной юрисдикции подразумевает распространение на их деятельность принципов административных процедур, реализация которых направлена на принятие объективных и справедливых решений. Несмотря на то, что последние не получили закрепления в избирательном законодательстве, именно они должны в той или иной мере определять рамки реализации форм деятельности избирательных комиссий и способов принятия ими решений по административным делам.

Основной формой деятельности избирательных комиссий является заседание, в ходе которого все решения принимаются на коллегиальной основе. Именно коллегиальный характер принятия избирательными комиссиями решений, который рассматривается как определяющая их характеристика как органов общественного контроля за законностью избирательного процесса, в конечном итоге, не позволяет им в полной мере реализовать в ходе своей деятельности механизмы административных процедур. В связи с этим, можно считать в некоторой степени оправданной практику ограничения круга вопросов, которые рассматриваются и решаются на заседании избирательных комиссий коллегиально [3, с. 170].

Любое действие или решение административного органа должно соответствовать законам. Коллегиальный характер порядка принятий избирательными комиссиями решений делает возможным признавать отсутствие правонарушения в действиях субъектов избирательного права, даже тогда, когда, по формальным признакам, оно присутствует, и делает возможным реализацию неравного подхода к участникам избирательного спора.

Примером может являться одно из решений Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии по

делу, связанному с проведением досрочных выборов мэра г. Новосибирска (январь–апрель 2014 г.). По мнению заявителя, размещение на улицах г. Новосибирска информационного плаката с названием одной из политических партий, региональное отделение которой выдвинуло кандидата на должность мэра г. Новосибирска является предвыборной агитацией, и должно быть оплачено из соответствующего избирательного фонда. Заявитель свое мнение обосновывал положением п. 4 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому, оплата рекламы с использованием наименования, эмблемы, иной символики избирательного объединения, выдвинувшего кандидата, список кандидатов, в период избирательной кампании осуществляется только за счет средств соответствующего избирательного фонда. Новосибирская городская избирательная комиссия отметила, что размещение плаката произошло до начала избирательной кампании по выборам мэра г. Новосибирска. В связи с этим был сделан вывод, что его содержание не носит агитационного характера в отношении Новосибирского регионального отделения партии, так как не содержит признаков предвыборной агитации. С учетом того, что размещенную на щитах информацию по своему содержанию нельзя расценивать как предвыборную агитацию, по мнению Комиссии, отсутствовали основания для удовлетворения требований заявителя [6].

Фактически комиссия отказалась признавать факт правонарушения в действиях, которые явно содержали его признаки. Можно согласиться с Д. Н. Бахрахом, который считает, что акты органов управления должны приниматься на единоначальной основе [4, с. 222]. В нашем случае, порядок формирования избирательной комиссии, формы ее ответственности не позволяют применить к ней санкции за решение, не в полной мере соответствующего российскому законодательству.

Коллегиальный характер принятых решений, в конечном итоге приводит к безответственности избирательных комиссий за свои действия, и к бюрократическому формализму при принятии решений. Так, в ходе избирательных кампаний

о выборах депутатов Законодательного Собрания Новосибирской области и Совета депутатов г. Новосибирска в территориальную избирательную комиссию Заельцовского района г. Новосибирска, на которую были возложены полномочия окружной избирательной комиссии по одному из одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Совета депутатов г. Новосибирска, поступило заявление от члена комиссии с правом совещательного голоса об установлении законности агитационного материала с изображением двух кандидатов, баллотирующихся в Совет депутатов г. Новосибирска и Законодательное Собрание Новосибирской области соответственно. Заявитель просил установить оплачивал ли кандидат в представительный орган муниципального образования изготовление данного агитационного материала из средств своего избирательного фонда?

Территориальная избирательная комиссия обладала достаточно широким кругом полномочий, посредством реализации которых она имела возможность ответить на вопрос заявителя. Во-первых, на нее были возложены полномочия окружной комиссии по выборам Законодательного Собрания Новосибирской области по одномандатному избирательному округу, по которому баллотировался один из кандидатов. В связи с этим, она имела полную информацию обо всех печатных агитационных материалах последнего. Во-вторых, контрольно-ревизионные службы, образуемые при избирательных комиссиях, имеют право контролировать соблюдение установленного порядка финансирования кандидатами проведения предвыборной агитации, осуществления иных мероприятий, непосредственно связанных с выборами.

В своем решении окружная избирательная комиссия одномандатного избирательного округа отметила, что на представленных заявителем фотографиях не читаются выходные данные и вследствие этого «невозможно определить был ли агитационный материал оплачен со счетов Н. и Ж.». В связи с этим, она решила направить представление в адрес отделения полиции № 3 «Заельцовский» по городу Новосибирску с целью установления источников оплаты агитационных материалов, размещенных на рекламных стендах возле зданий [7].

Неопределенность статуса избирательных комиссий в системе органов публичной власти, расплывчатость задач, поставленных перед ними законодательством, приводят к тому, что на выборах возникает парадоксальная ситуация, в нашем контексте сводимая к следующему: избирательная комиссия, выполняющая возложенные на нее функции, обязывающие реализовывать публичные интересы и стоять на страже законных интересов участников избирательного процесса, не делает ни того ни другого, добиваясь осуществления именно «ведомственных» интересов. Ведомственные интересы в этом случае заключаются в необходимости провести выборы, результаты которых нельзя было бы отменить в предусмотренном законом порядке.

Можно отметить наличие и объективных обстоятельств, в силу которых избирательные комиссии не всегда в полной мере могут реализовывать свои полномочия в рамках организации и проведения выборов. В частности, это связано с предусмотренным ст. 24, 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» институтом возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую. Принимая во внимание существующие в научной литературе с точки зрения о теоретической (не)обоснованности этого правового института, необходимо отметить, что процедура возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую может негативно повлиять на организационную составляющую проведения выборов. В последние годы получила широкое распространение, не всегда позитивная, практика возложения на территориальную избирательную комиссию одного из районов административных центров субъектов Российской Федерации, полномочий окружных избирательных комиссий, проводящих организацию выборов в пределах городского района. Например, 23 апреля 2020 г. Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссией было принято решение [8] об обращении в Избирательную комиссию НСО о возложении на Территориальную избирательную комиссию Ленинского района г. Новосибирска полномочий десяти окружных избирательных комиссий по выборам депутатов

Совета депутатов г. Новосибирска, которые пройдут в сентябре 2020 г. Также эта комиссия будет выполнять полномочий четырех окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Законодательного Собрания НСО, которые пройдут летом–осенью 2020 г.

В связи с этим, решения избирательных комиссий являются не всегда достаточно обоснованными. Наиболее ярко это проявилось в действиях территориальной избирательной комиссии Центрального района г. Новосибирска, на которую были возложены полномочия окружной избирательной комиссии по выборам Совета депутатов г. Новосибирска по одномандатному избирательному округу. 21 июля 2015 г. из помещения окружной избирательной комиссии во время заседания рабочей группы были похищены подписные листы, содержащих 125 подписей в поддержку выдвижения одного из кандидатов, решение о регистрации которого, еще не было принято. Следственным комитетом было возбуждено уголовное дело [9]. Несмотря на отсутствие подписей избирателей, окружная избирательная комиссия приняла решение о регистрации кандидата, отметив следующее: «Учитывая, что провести проверку представленных подписей не представляется возможным, а кандидатом К. представлено необходимое для регистрации количество подписей избирателей, в соответствии со ст. 42 Закона Новосибирской области «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Новосибирской области» окружная избирательная комиссия одномандатного избирательного округа № 40 решила зарегистрировать кандидата в депутаты Совета депутатов города Новосибирска шестого созыва К.» [10].

В соответствии с п. 1 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регистрация кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии ряда документов, в том числе необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата. Основанием регистрации кандидата является не факт предоставления подписей изби-

рателей, а их признание избирательной комиссией соответствующими требованиям законодательства. Избирательная комиссия должна была отказать в регистрации кандидату, чьи подписные листы были похищены. Но в этом случае возникла опасность обжалования решения комиссии, возможность привлечения ее членов к ответственности за необеспечение необходимых условий хранения избирательных документов, а в конечном итоге — могло появиться основание для обжалования результатов голосования.

Неопределенность статуса избирательных комиссий, отсутствие четких организационно-правовых основ их деятельности при реализации функций органа административной юрисдикции приводит к возможности самоустранения комиссий от выполнения ими своих функций, и как следствие — нарушению законодательства. Так, в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания НСО в Избирательную комиссию Новосибирской области поступило заявление о пресечении распространения незаконного агитационного материала, о котором комиссия была ранее уведомлена, и наказании виновных. В ответе от 9 сентября 2015 г. № 01-13/5347 отмечалось, что заявление было «рассмотрено на заседании Рабочей группы Избирательной комиссии Новосибирской области по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов», которая, решением № 3 от 9 сентября 2015 г. удовлетворила обращение лишь частично: «Агитационный печатный материал «Народный депутат» (август 2015) был признан незаконным печатным агитационным материалом. В ГУ МВД России по Новосибирской области направлено представление о пресечении распространения на территории Новосибирской области незаконного агитационного печатного материала и принятии мер в соответствии с действующим законодательством».

При анализе этого ответа возникает несколько вопросов. Во-первых, соответствует ли законодательству практика принятия рабочими группами окончательных решений по заявлениям, которые были направлены в избирательную комиссию.

Уполномоченным органом является лишь соответствующая избирательная комиссия, а к задачам рабочих групп, которые даже не упоминаются в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», относится лишь помощь в подготовке проекта возможного решения. Заявление было направлено в Избирательную комиссию Новосибирской области, и именно она является органом, уполномоченным принимать решение.

Во-вторых, Рабочая группа признала материал незаконным, т. е. признала факт того, что кто-то из субъектов избирательного права нарушил закон. Но Рабочая группа приняла решение не о наказании правонарушителя, установить которого она имела все возможности, а о направлении представления о пресечении распространения агитационного материала (который избирательная комиссия и разрешила распространять) и о принятии мер в соответствии с законодательством.

Подводя итоги необходимо отметить, что избирательные комиссии, рассматривая избирательные споры, реализуя функции органов административной юрисдикции, не могут это делать с высокой эффективностью вследствие неопределенности их статуса в системе органов публичной власти.

Фактическое создание в Российской Федерации системы постоянно действующих избирательных комиссий актуализирует в контексте взаимодействия избирательных комиссий между собой проблему реализации функции контроля вышестоящего органа за нижестоящим, дальнейшее развитие иных управленческих функций: сбор информации планирование, непосредственное управление, кадровая работа и пр. По сути, отношения между вышестоящими и нижестоящими избирательными комиссиями могут развиваться только на основе форм и методов государственного управления, широкое применение которых позволит увеличить эффективность их деятельности в сфере контроля за законностью избирательного процесса. В связи с этим рассмотрение избирательными комиссиями избирательных споров также должно происходить на основании принципов административных процедур, которые должны найти отражение в положениях Федераль-

ного закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», посвященных деятельности избирательных комиссий.

Литература

1. Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма: Инфра-М, 2019. 384 с.
2. Чуров В. Е., Эбзеев Б. С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 5–20.
3. Колюшин Е. И. Актуальные проблемы избирательного права России. М.: Проспект, 2020. 224 с.
4. Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Эксмо, 2006. 368 с.
5. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
6. Решение Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссией от 1 марта 2014 г. №53/312 «О рассмотрении заявления В. от 26.02.2014 о размещении информационного плаката с текстом «ЛДПП» [электронный ресурс]. URL: <http://www.izbirkom.novo-sibirsk.ru>
7. Решение Окружной избирательной комиссии одномандатного избирательного округа № 9 от 28 августа 2015 г. № 11/24-1 «О рассмотрении заявлений К. от 24.08.2015 о незаконном размещении агитационного материала».
8. Решение № 58/338 от 23.04.2020 «Об обращении в Избирательную комиссию Новосибирской области о возложении полномочий окружных избирательных комиссий одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Совета депутатов города Новосибирска седьмого созыва на территориальные избирательные комиссии районов города Новосибирска» [электронный ресурс]. URL: <http://izbirkom.novo-sibirsk.ru/gorodskaya-izbiratel'naya-komissiya/resheniya/> (дата обращения: 24.04.2020).
9. [электронный ресурс]. URL: <http://ndn.info/novosti/6421-yurista-rodiny-zapodozrili-v-krazhe-podpisnykh-listov-kandidata>
10. Решение Окружной избирательной комиссии и одномандатного избирательного округа № 40 по выборам депутатов Совета депутатов города Новосибирска шестого созыва от 23 июля 2015 г. № 4/15 «О регистрации кандидата в депутаты К. по одномандатному избирательному округу № 40» [электронный ресурс]. URL: <http://izbirkom.novo-sibirsk.ru>

ОСНОВНЫЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ ПРАВА НА ПРИМЕРЕ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ЗАЩИТЫ РУССКОГО СРЕДНЕВЕКОВОГО ГОСУДАРСТВА

Д. А. Савченко

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры уголовного права и национальной безопасности,
кандидат юридических наук, доцент
s-d-63@mai.ru

В статье представлены результаты историко-правового исследования, которое позволило выделить три основные закономерности развития правового института защиты политического строя и безопасности русского средневекового государства, которые могут иметь более общее значение и рассматриваться в качестве закономерностей развития правовой системы в целом. В частности, на протяжении истории отмечаются изменения, которые могут быть охарактеризованы как последовательная модернизация правовой системы общества (юридическая модернизация). Кроме того, наблюдаются диффузия правовых систем и цикличность развития права.

Ключевые слова: закономерности развития права, правовые средства, юридическая модернизация, правовая диффузия, цикличность.

The article presents the results of historical and legal research, which allowed us to identify three main patterns of development of the legal institution for the protection of the political system and security of the Russian medieval state, which may have a more General meaning and be considered as patterns of development of the legal system as a whole. In particular, there have been changes throughout history that can be described as a consistent legal modernization. In addition, there is a diffusion of legal systems and cyclical development of law.

Key words: regularities of law development, legal means, legal modernization, legal diffusion, cyclicity.

1. Важнейшей задачей науки является установление закономерностей [1, с. 54]. Для юриспруденции эта задача проявляется в необходимости установления закономерностей [2] формирования и развития отдельных правовых институтов, одним из которых является межотраслевой институт защиты политического строя и безопасности государства. Решение указанной задачи требует исследования соответствующего правового института на протяжении достаточно длительного

исторического периода [3]. Хороший материал для этого дает более чем семисотлетний период русского Средневековья (X — первая половина XVII вв.).

Достигнутый исторической и правовой наукой уровень знаний о способах защиты политического строя и безопасности русского средневекового государства позволяет перейти от выявления и собирания исторических фактов к следующему этапу научного познания — к классификации и систематизации фактов, уточнению их правовых аспектов, а также построению на этой основе обобщений, направленных на теоретическое объяснение исторических процессов правовой динамики в этой сфере. На этой основе может быть предложено понимание закономерностей развития правовой системы в целом.

Механизм правовой защиты политического строя и безопасности государства имеет системный и исторически изменчивый характер. Его конкретное устройство и функционирование напрямую зависит от *уровня организационно-процедурных возможностей* (технологий) политической власти. Конкурентные потребности субъектов политической власти и их постоянное возрастание являются основой и движущей силой развития правовых средств защиты политического строя.

Общими тенденциями этого развития являются усложнение системы правоохранительных средств, их дифференциация и формализация. Вместе с тем, степень формальной определенности правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, сама по себе не оказывает решающего влияния на их эффективность. Более важную роль играет результативность технологий правового принуждения, а также согласованность и взаимодополняемость отдельных элементов механизма правовой защиты безопасности, имеющих как охранительное, так и регулятивное основное назначение. Устойчивость безопасности государства во многом определяется устойчивостью политического строя, на защищенность которого с юридической точки зрения в значительной мере влияет определенность статусов политических субъектов, их легитимность и признание другими политическими субъектами, реализуемое в договорных формах различного вида.

2. Социальная деятельность по защите политического строя и публичной безопасности на всем протяжении истории русского Средневековья имела свое юридическое измерение. В системе инструментов общего и специального назначения, применявшихся в сфере безопасности, значимым элементом были правовые средства. По своему содержанию они представляли собой общеобязательные запреты и дозволения, которые политической властью были признаны справедливыми и подлежащими особой институциональной поддержке с использованием аппарата принуждения. Правовые средства выражались в свойственных русскому общественному сознанию и культуре обычных и религиозных формах, а также в решениях органов власти индивидуального, а в последующем и нормативного характера.

Генетические истоки межотраслевого правового института, объединяющего нормы об ответственности за посягательства на основы политического строя и безопасности России, прослеживаются с глубокой древности. Установлено, что зарождение правовых средств защиты древнерусского политического строя было связано с применением в политических целях *архаичных* охранительных инструментов (изгнание, месть, жертвоприношение, реализация клятвы).

Их дальнейшее развитие по своей историко-правовой сущности представляет собой последовательную *юридическую модернизацию*, заключающуюся в адаптации традиционных охранительных средств к качественно новым условиям, связанным с изменениями политического строя — в части организации верховной власти, и изменениями правовой системы — в части институциональных технологий правового принуждения.

Эта юридическая модернизация носит в основном мягкий эволюционный характер и реализуется через механизм «искусственного отбора», при котором политическая власть из числа известных ей вариантов поведения в соответствии со своими возможностями и предпочтениями избирает и совершенствует определенные инструменты безопасности, укрепляя их институциональные, а затем и нормативные основы. При этом происходит как заимствование зарубежных моделей,

так и преобразование, придание новых смыслов и включение в новые комплексные механизмы собственных традиционных инструментов («эксплуатация прошлого»). Искусственный характер отбора обуславливает эффект запаздывания — определенного временного промежутка между возникновением новых условий и формированием наиболее адекватных им правовых средств безопасности.

3. Эволюция правовых средств защиты политического строя и безопасности русского средневекового государства определялась внутренними (национальными) потребностями. Они формировались обстановкой, в которой осуществлялось обеспечение безопасности государства, и состоянием правовой системы средневековой Руси, элементом которой были соответствующие правовые средства. Эта правовая система была тесно связана с религией и испытала внешние (византийское, монгольское, литовское) воздействия. Основным каналом заимствований было групповое правосознание представителей власти как важный элемент русской правовой системы.

При попытке объяснить появление в механизме правовой защиты политического строя русского средневекового государства ряда конкретных элементов обнаружилось, что понятие «рецепция права» не может адекватно отразить имевший место процесс взаимодействия средневековой русской и иностранных (византийской, монгольской, литовской) правовых систем.

Рецепция (лат. *recipere* — получить) права чаще всего понимается как процесс заимствования какой-либо внутригосударственной правовой системой (реципиентом) принципов и институтов другой внутригосударственной правовой системы (донора). Рецепция является осознанной, добровольной и односторонней. Она носит волевой, субъективный характер.

Вместе с тем, появление в русской средневековой правовой системе элементов иностранного происхождения имело, в основном, иную природу. Оно вызывалось не столько желанием что-то позаимствовать, сколько практическим взаимо-

действием политических субъектов при решении конкретных юридических задач.

Как представляется, это явление более адекватно характеризует понятие диффузии, которое в последние десятилетия применяется не только в естественных, но и в общественных науках.

Вообще диффузией (лат. *diffusio* — распространение, смешивание) называют процесс проникновения молекул или атомов одного вещества в другое при их соприкосновении, которое влечет изменение второго объекта. Направление и скорость проникновения обусловлены площадью соприкосновения, характером материала и разницей его «концентраций, температур или зарядов», т. е. имеет естественную, объективную природу.

Исторические факты свидетельствуют, что взаимодействие русской и иностранных средневековых правовых систем во многом соответствует признакам, свойственным именно диффузии. Ведь укоренение на Руси правовых средств иностранного происхождения обуславливалось не столько чьим-то желанием воспринять определенные правовые явления сами по себе, сколько практическим использованием наиболее эффективных инструментов защиты политического строя и безопасности, результативность которых («потенциал безопасности») была доказана практикой. При этом глубина их проникновения обуславливалась степенью взаимосвязи политических систем и политических субъектов этих стран («площадь соприкосновения»).

Изучение иностранного влияния на механизм правовой защиты политического строя русского средневекового государства позволило установить, что ряд его конкретных элементов стал результатом именно *правовой диффузии* (диффузии правовых систем), которая сопровождает юридическую модернизацию. При этом на Русь проникали элементы тех правовых систем, которые за счет более раннего внедрения организационно-процедурных инноваций имели больший *потенциал безопасности*, т. е. юридически опосредовали более эффективный механизм защиты от внешних и внутренних угроз. Именно элементы такого механизма воспринимаются

и инкорпорируются иными политико-правовыми системами, субъекты которых после военного столкновения получают наглядное подтверждение действительного соотношения сил (потенциалов) в сфере безопасности и результативности системы безопасности источника правовой диффузии. Вызываемый правовой диффузией юридический синтез правоохранительных средств является важным источником их эволюции. Заимствованные средства («крестное целование», статусы господаря и царя, отдельные составы правонарушений) были адаптированы к русским условиям и в последующем выступали в качестве собственных (национальных) правовых средств.

4. История свидетельствует о *циклическом характере* эволюции правовых средств защиты политического строя. Начало цикла дает *кризис публичной безопасности*, который сопровождается кризисом политической и правовой системы.

Сущность кризиса безопасности заключается в несоответствии уровня сложности задач по поддержанию порядка на управляемых территориях (рост территорий, их этническое, социальное, религиозное и политическое многообразие) имеющимся ресурсам, возможностям и потенциалу инструментов безопасности, в том числе правовых. Это порождает неспособность решить охранительные задачи наличными средствами. Преодоление кризиса требует новых подходов, связанных как с перераспределением ролей уже известных, так и с использованием ранее не применявшихся, в том числе заимствованных правовых инструментов. Если формирование предпосылок кризиса имеет внутренний характер, то их реализация вызывается внешним воздействием — военным вторжением (IX в. — варяги, XIII в. — монголы, начало XVII в. — литва). Оно обостряет проблемы и оказывает экстремальное воздействие на систему безопасности, которая не справляется с возникшими угрозами.

После адаптации к посткризисным условиям политическая власть в соответствии с законом «политической экспансии» стремится расширить свои территории и развить средства самозащиты на основе новых организационно-правовых технологий. В последующем это приводит к существенному

усложнению, а затем к дезорганизации и, как следствие, к снижению результативности системы безопасности, ее неспособности решать внутренние задачи и противостоять внешним угрозам.

Кризис дает толчок новому политико-правовому циклу, который включает в себя стадии (1) преодоления кризиса; (2) адаптации к посткризисным условиям; (3) укрепления и роста; (4) усложнения системы; (5) возникновения внутренних рассогласований, противоречий и конфликтов, что создает предпосылки и условия реализации нового кризиса и начала нового цикла развития правовых средств защиты политического строя и безопасности государства. Новый цикл характеризуется сохранением подтвердивших свою результативность основополагающих, сущностных элементов системы безопасности и их модернизацией с использованием зарубежного опыта.

Таким образом, проведенное исследование позволяет выделить три основные закономерности развития правового института защиты политического строя и безопасности русского средневекового государства, которые могут иметь более общее значение и рассматриваться в качестве закономерностей развития правовой системы в целом. На протяжении истории отмечаются:

- последовательная юридическая модернизация;
- правовая диффузия;
- цикличность развития права.

Литература

1. Сырых В. М. Логические основания общей теории права: в 2-х т. Т. 1: Элементный состав. М.: Юстицинформ, 2000. 528 с.
2. Петров А. В. Закономерности права: постановка проблемы // Вестн. Нижегородск. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2014. № 3 (1). С. 213–218.
3. Савченко Д. А. Правовые средства защиты политического строя русского средневекового государства (X–XVI вв.): моногр. Новосибирск: НГУЭУ, 2017. 312 с.

МИРОВАЯ ЛОГИСТИКА В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОМ ФОРМАТЕ

М. А. Сарсембаев

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
главный научный сотрудник отдела международного права
и сравнительного правоведения
доктор юридических наук, профессор
daneker@mail.ru

Статья посвящена актуальной теме проблем деятельности в сфере логистики в масштабе мирового сообщества в рамках интеграционных объединений. Автор рассматривает ряд проблем мировой логистической деятельности, которые требуют решения в целях развития экономических процессов. В этой связи предлагается ряд мероприятий для развития мировой логистики, в том числе с использованием процесса цифровизации и передовых компьютерных программ.

Ключевые слова: международное право, логистика, индекс эффективности логистики, интеграция.

The article is devoted to the topical topic of the problems of activities in the field of logistics on a global scale within the framework of integration associations. The author examines a number of problems of the global logistics activity that require solutions in order to develop economic processes. In this regard, a number of measures are proposed for the development of global logistics, including using the digitalization process and advanced computer programs.

Key words: international law, logistics, logistics efficiency index, integration.

По инициативе Всемирного банка каждые 2 года с 2007 г. во всемирный Индекс эффективности логистики вносятся транспортно-логистические показатели по 5-балльной системе по 160 государствам мира. По итогам Индекса 2018 г. первые места заняли Германия, Швеция, Бельгия, затем Япония, Сингапур; США заняли 14 место (3,89 балла), Китай — 26 место (3,61 балла). Среди стран СНГ первыми стали: Украина (66 место — 2,83 балла), Казахстан (71 место — 2,81 балла), Россия (75 место — 2,76 балла). Находясь на 159 и 160 местах, Ангола и Афганистан замыкают рейтинговую таблицу Индекса.

Международное право могло бы внести свой вклад в дело более ускоренного развития транспортно-логистической деятельности государств по регионам и в масштабе всей планеты, что привело бы к улучшению их показателей в рассматриваемом Индексе. Было бы целесообразно в каждом интеграционно-экономическом объединении создать региональный орган по логистике и транспорту. Региональная международная конвенция могла бы получить такое наименование: *«О развитии транспортно-логистической деятельности в регионе»*. В целях соединения интеграций, континентов, стран между собой есть смысл разработать и принять универсальную многостороннюю конвенцию под условным названием: *«О соединении направлений транспортно-логистической деятельности между интеграционными объединениями и континентами»*. Было бы желательно в целях усовершенствования транспортно-логистической деятельности по перевозке грузов по территории тех или иных государств разработать международную универсальную конвенцию *«О снятии барьеров на пути международной транзитной перевозки грузов»*. Было бы целесообразно на национальном и международном уровне решить вопрос о страховании грузов, водителя, транспорта, его ремонта. Нажатие соответствующей кнопки на цифровизированном приборе внутри кабины автомашины при нахождении в пути обеспечивало бы скорую вертолетную помощь полицейских, медиков, ремонтников и иных специалистов. Организация Объединенных Наций в лице своего специализированного подразделения могла бы принять деятельное участие в разработке, принятии и реализации этих двух конвенций.

В этой связи государства могли бы вступать в международно-правовые отношения в рамках регионов, континентов, всего мира, заключая примерно такие договоры, соглашения и конвенции, как: *«О создании логистическо-компьютерных программ по обеспечению оптимальных перевозок грузов и контроля за их деятельностью в регионе»*, *«О реализации логистическо-компьютерных программ по перевозкам грузов различными видами беспилотного транспорта во всемирном масштабе»*, *«Об обеспечении региональной и мировой цифровизации»*.

обеспечения связей между логистическо-транспортными центрами всех компаний и государств». Составление рейтинговых показателей для всемирного Индекса эффективности логистики происходит на основе объективных подходов с примесью в известной мере субъективных данных. Но уже сегодня можно с помощью цифровизации и компьютерных программ свести к минимуму субъективные данные. При таком подходе мировой Индекс эффективности логистики, в том числе транспортной логистики, будет каждые 2 года составляться и в деталях более корректно. В этой связи есть смысл достичь многосторонней международной договоренности с Всемирным банком о предоставлении ему государствами всех необходимых цифровизированных данных по транспорту и логистике для составления Индекса эффективности логистики и транспорта. Причем было бы желательно, чтобы в этом Индексе напротив каждого государства были обозначены причины обоснования нахождения страны в соответствующем месте этого мирового рейтинга (цифровизированная программа может сделать и это аккуратно, точно и быстро). Это позволило бы каждому государству последовательно устранять недостатки в своей транспортно-логистической деятельности.

Международная логистика будущего будет обеспечивать чрезвычайно ускоренную доставку грузов в любой пункт назначения на планете прежде всего посредством новейших быстродвижущих транспортных средств, которые в перспективе станут обычными средствами передвижения. Договорные усилия государств должны быть направлены на цифровизированное совершенствование оснащения таможенных пунктов пропуска, процедур таможенного оформления и проведения таможенного контроля, на совершенствование транспортно-логистических схем доставки грузов различного назначения в виде комбинированных видов перевозок грузов, на установление интеллектуальных механизмов по обеспечению оперативной работы пограничных переходов. Поскольку международные транспортные пути не могут функционировать без надлежащего логистического обеспечения, в целом ряде статей необходимо сформулировать нормы по вопросам развития транспортной логистики; положения о создании логисти-

ческих центров, на которых должны быть завязаны все виды транспорта. В этом русле договаривающиеся стороны должны озаботиться созданием объединенной автоматизированной системы регулирования процесса транспортировки грузов по всей международной магистрали, а также внедрением единой системы документооборота в электронном формате.

Логистическая деятельность становится эффективной, когда ею занимаются не только национальные компетентные органы государств-участников, но и объединенная в масштабе региона, континента международная транспортно-логистическая компания или корпорация. Примером такого международного логистического учреждения можно назвать Объединенную транспортно-логистическую компанию, созданную Беларусь, Казахстаном, Россией.

В логистическом мире *e-freight* («электронные грузоперевозки») означает упрощенное обслуживание грузовых авиаперевозок посредством электронного документооборота на основе Международной отраслевой программы ИАТА «Simplifying the Business of Air Cargo». Международный стандарт *e-freight* является средством интеграции национальных авиакомпаний в мировую транспортную систему, усиления конкурентноспособности авиационных перевозчиков, грузовых операторов на мировом рынке транспортных услуг. Большинство стран и авиакомпаний мира задействовано в этом транспортно-логистическом направлении. Благодаря этой логистической системе ежегодно происходит снижение расходов: достаточно сказать, что суммарная экономия в мировой авиаотрасли достигла 4,9 миллиардов долларов; наблюдается быстрота обслуживания грузов в течение 10 минут посредством электронной документации 15 сотрудниками, тогда как при бумажной документации содержали штат численностью более 200 человек. Надежность и точность грузовой операции гарантируется однократным вводом данных о грузе в пункте отправки груза. Данный стандарт обеспечивает прозрачность нахождения груза в режиме он-лайн. На этом основании мы предлагаем данный международный стандарт *e-freight* внедрить повсеместно в систему всей мировой авиатранспортной грузоперевозочной отрасли. Более того, есть смысл пред-

принять попытку распространить опыт осуществления международного стандарта *e-freight* в системы всех других видов транспорта и логистики с учетом особенностей каждого вида. Стандарт *e-freight*, внедряемый в логистическую деятельность каждого вида транспорта, мог бы стать предметом международной универсальной конвенции под названием «О необходимости применения стандарта *e-freight* в мировой транспортной логистике».

В международной логистической деятельности есть проблемы, которые надо устранять сегодня, с тем, чтобы в перспективе эта деятельность развивалась ускоренными темпами. Прежде всего нужно снять физические барьеры на пути транспортно-логистической деятельности, к которым можно отнести, в частности, неудовлетворительное состояние дорог: автомобильных, железных и иных; пришедшие в негодность локомотивы, вагоны, которые не только не имеют высокую пропускную способность, но и сложности в увеличении скорости и объема перевозок; отклонение ширины дорог от международных стандартов качества, разноколейность железных дорог на разных континентах; отсутствие высокой пропускной способности переходов через границу для транспорта и грузов; невысокое качество логистических и коммуникационных сетей, низкий уровень обслуживания пунктами придорожного сервиса. В современной международной логистике есть существенная проблема, которая заключается в недостаточной развитости инфраструктуры, имеющей отношение к контейнерным перевозкам. В мире не так уж много терминалов, которые обрабатывают большегрузные контейнеры, ощущается дефицит специальных кранов для перегрузки техники, других товаров, наблюдается сокращение численности контейнерных площадок. Теряется много времени, когда передают контейнеры с грузом с одного вида транспорта на другой вид. Железнодорожный, автомобильный транспорт часто находится в режиме длительного ожидания при прохождении таможенных процедур на пограничных переходах. Это — проблемы объективного характера, решаемые на уровне международного права, государствами и логистическими компаниями в качестве субъектов международно-правовых отношений.

Международный опыт, опыт современных развитых стран убедительно показывает, что эти страны достигали разительного экономического прогресса, когда в первую очередь начинали строить автостреды, автобаны (США, Германия, Япония, например). Решение проблемы ускорения пропускной способности транспорта на пограничных переходах и таможенных постах вполне возможно за счет цифровизации, автоматизации процессов осмотра за счет международно-правовых договоренностей государств о взаимном упрощенном прохождении транспорта и груза через пограничную и таможенную линии.

Но есть другие нефизические барьеры субъективного характера, такие, как: искусственные задержки транспорта и груза при переходе через пограничные, таможенные посты без уважительных причин; незаконные дополнительные налоги, которые облагаются местными управленческими органами; непредусмотренные инструкциями и нормами межгосударственных договоров проверки в виде досмотров в пути, вскрытие опечатанных транзитных контейнеров в принудительном порядке; наличие существенного разброса цен на перевозки грузов в разных странах, несмотря на то, что есть международные соглашения о единых ценах в этих странах. Мы считаем, что такие проблемы могут и должны решаться подразделениями безопасности пограничного, таможенного органа, внутренних правоохранительных органов государств, а также на уровне международного административного, уголовного права: в помощь Интерполу целесообразно создать на всех континентах и регионах планеты региональные международные офисы административной и уголовной полиции.

В целом ряде университетов разных стран есть факультеты и институты транспорта и логистики, в городе Вроцлав (Польша) функционирует специализированный международный университет логистики и транспорта, в которых обучают ряду направлений по логистике и транспорту, в том числе специальности «Логистика и управление цепями поставок». Мы хотим обратить внимание на некоторые учебные предметы: «Международные логистические сети», «Логистика снабжения, производства и дистрибуции», «Логистические центры», «Экономика транспорта», «Эксплуатация подвиж-

ного состава», «Управление логистическими цепями», «Логистическая инфраструктура», «Проектирование логистических процессов и систем», «Основы автоматики и робототехники», «Компьютерные системы в логистике», «Умный склад», «Транспортная телематика (умные транспортные системы)», «Определение, прогнозирование и мониторинг рисков и угроз в транспортировках», которые, будучи продвинутыми учебными курсами, делают профессии логиста-транспортника, юриста-международника в этой сфере интересными профессиями будущего. Поскольку кадры, персонал решают многое, нужно обеспечить сотрудничество в сфере подготовки таких кадров вывести на международно-правовой уровень, оформив это международными соглашениями о сотрудничестве в сфере образования факультетов логистики и транспорта университетов развитых стран с высшими учебными заведениями других государств по подготовке кадров по транспорту и логистике для экономики и права своих стран, для мировой логистики и транспорта.

Аналитическая проработка мировых тенденций развития транспортной логистики указывает на то, что ни одно государство не может контролировать и нейтрализовать риски собственной экономики, если не имеет сильных позиций в транспорте и логистике. Мировая транспортная система сегодня развивается по таким направлениям, как: 1) увеличение скоростей передвижения, причем этот показатель станет доминирующим в ближней и дальней перспективе; 2) резкий и бескомпромиссный поворот в сторону экологичности функционирования всей мировой транспортной системы, независимо от видов транспорта, 3) принятие разнообразных мер по повышению безопасности движения, 4) изобретение транспортных средств новейшего поколения, 5) усиление грузоподъемности транспортных средств всех видов, 6) усложнение и гармонизация законодательства о транспорте, интегрирование сегментов транспортного и логистического процессов, усиление влияния на будущность мирового транспорта и логистики международного публичного и частного права как организационно-юридического инструмента на международной арене.

Идея создания интеграционных объединений в значительной мере, по нашему мнению, связана, в частности, с необходимостью дать более широкий, международный простор транспортным перевозкам грузов из одной страны в целый ряд других стран, дать возможность более широкому, межгосударственному развитию логистики, связанной с транспортом. Это вытекает из содержания статей 70–80 раздела V «Транспорт» Римского договора от 25 марта 1957 г., положившей начало функционированию Европейского союза, где регулируемая десятками европейских соглашений и регламентов международная логистика и транспорт играли и играют важную роль. Примерно это же самое можно сказать об учредительном договоре АСЕАН и ряде региональных транспортных соглашений. Создание НАФТА привело к свободному посредством транспорта и логистики движению товаров на огромной территории 3 государств Северной и Центральной Америки. Различные варианты размещения производственных активов и зон по сбыту товаров порождало желание найти более эффективные логистические решения. Перед этой интеграцией, другими аналогичными объединениями встал вопрос, насколько эффективным будет логистическое решение, если вся эта функция будет передана специализированным компаниям по логистике. На этот вопрос был дан положительный ответ и логистика из национального инструмента превратилась в международное средство поставок товаров и грузов в рамках всего экономического пространства соответствующего объединения. Государства и компании интеграционного объединения обнаружили, что эффективно применяемые логистические решения содействуют сокращению складских запасов товаров и грузов до 40 процентов. Теперь, как мы думаем, есть смысл расширять экономическое интеграционное пространство с тем, чтобы с помощью той же международной логистики более эффективно развивать экономические процессы, благодаря которым можно поднимать еще выше уровень материально-финансового состояния народов. Это можно сделать посредством налаживания межинтеграционного сотрудничества на основе международно-правового документа под названием: *«О международном экономическом*

сотрудничестве интеграционных объединений на базе соединения их транспортных средств и более эффективного применения принимаемых договаривающимися сторонами логистических решений».

Подсчитано, что, объединяя в один комплекс закупки, транспорт и складирование и вкладывая при этом в улучшение в целом логистической системы управления 1 американский доллар, можно рассчитывать на получение 100 долларов прибыли от дополнительной реализации товара. Эксперты подсчитали, что при разумном применении методов логистики можно снизить уровень запасов на 30–50 процентов, а время движения продукции сократить на 25–45 процентов. Это принесет ощутимую прибыль логистическим компаниям и государствам. Для поддержания мировой транспортной системы на надлежащем уровне Организация экономического сотрудничества и развития прогнозирует, что инвестиций в эту сферу до 2030 года нужно внести не менее 11 триллионов долларов, в том числе в развитие железных дорог примерно 5 триллионов долларов. Транспортная система каждой страны является неотъемлемой частью мировой транспортной системы. Чем лучше каждое государство будет обеспечивать качество своих дорог и путей, тем качественнее будет вся мировая транспортная система. Поэтому необходимо, чтобы все государства планеты вкладывали капиталовложения в инфраструктуру транспорта не 1–2 процента от суммы ВВП, как это делается сегодня, а не менее 4 процентов от ВВП (именно таков средний показатель по целому ряду развитых стран).

Мы полагаем, что в логистической деятельности морские порты играют весьма значимую роль, поскольку морские грузоперевозки в мировом грузообороте занимают первое место. Как решить проблему дефицита терминалов и большегрузных кранов для перегрузки контейнеров в портах, что ведет к медленной доставке грузов потребителям? В мировом ежегодном транспортном обороте находятся 20 миллионов контейнеров, которые обслуживаются преимущественно 200 крупнейшими контейнерными портами (терминалами) мира, функционирующими в Китае, Нидерландах, Сингапуре, Германии, США, Южной Корее, Японии [1]. Поскольку на 1 порт прихо-

дится 100 000 контейнеров, не считая другие грузы, то такая нагрузка на порт достаточно весома. В этой связи мы предлагаем разработать и принять всемирную, универсальную многостороннюю конвенцию, участниками которой стали бы все прибрежные и внутриконтинентальные государства планеты, под названием: *«О строительстве дополнительных морских портов с соответствующей инфраструктурой внутриконтинентальными странами на территории прибрежных государств»*, на основе которой эти страны могли бы заключать двусторонние соглашения на эту же тему в более детализированном варианте. Участки под порты этим странам могли бы предоставлять в порядке обмена государственными участками, либо в порядке аренды, либо в порядке кондоминиума (совместного строительства и владения). Если 43 внутриконтинентальных государства могли бы построить прежде всего для своих нужд по одному порту, то можно было бы рассчитывать на почти одновременное появление 30–40 морских портов и терминалов по всему миру. Это стало бы взаимно выгодно внутриконтинентальному государству, прибрежной стране, всему мировому сообществу. Это выгодно также с точки зрения взаимной выручки внутриконтинентальных и прибрежных государств в случае возможных массовых наводнений территорий прибрежных стран.

Одним из эффективных портов в мире можно назвать порт Балтимор (США), суммарный оборот которого составляет более 52 миллионов тонн. В нем работают более 10 мощных кранов, каждый из которых стоит примерно по 11 миллионов долларов. При этом в работах порта задействованы всего 230 сотрудников. В ряде других портов мира работают по несколько тысяч сотрудников, которые выполняют гораздо меньший объем работы. В мире есть такие топ-порты, как морской порт Шанхай (обслуживает более 32 миллионов контейнеров в год), морской порт Сингапур (30 миллионов контейнеров в год), порт Дубай (более 13 миллионов контейнеров в год), порт Гонконг (ежегодно обслуживает по 7500 грузовых судов). В этой связи было бы целесообразно на базе этих и таких портов специалисты и докеры портов других стран по регионам могли бы проходить курсы повышения професси-

ональной квалификации. Профессиональные транспортные ассоциации разных стран могли бы организовывать такие курсы на основе такого международного соглашения, как *«О сотрудничестве государств по вопросам повышения профессиональной квалификации сотрудников портов государств на базе продвинутых портов мира»*, в котором можно сформулировать норму об оплате за проведение курсов стажирования и практики. Имплементация такого рода международно-правовых документов стало бы использованием внутренних резервов каждым морским, речным портом, которые во многих странах не всегда справляются с осуществлением огромных объемов работы по погрузке и разгрузке товаров и грузов.

Правовые грани транспорта и логистики учеными изучены недостаточно. Практически не исследовано проблемы международного транспортно-логистического права. Между тем, нам необходимо с разных точек зрения и позиций на междисциплинарном уровне глубоко исследовать проблемы транспорта и логистики. Это связано с серьезными вызовами XXI в. и ответами на них: тяжелая экология и электромобили, механизмы на электрической тяге; безопасность и беспилотное вождение всех видов транспорта; потребность в быстром получении необходимого груза, товара и создание высокоскоростных транспортных средств новейшего поколения, а также применение продвинутых методов мировой логистики на основе цифровизации, роботизации и автоматизации; доступ к транспорту и материальным благам многомиллиардного населения Земли и создание всемирных сетей всех видов транспорта. Национальное и международное транспортно-логистическое право свяжет воедино нормы всех видов транспорта и снабженческой деятельности, установит вместе с другими системами и отраслями права должный порядок в передвижении транспортных средств и в целом на планете, установит ответственность за их нарушение.

Литература

1. Контейнеризация мировой транспортной системы и «транспортные мосты». URL: <https://scicenter.online/mirovaya-geografiya-scicenter/133-konteynerizatsiya-mirovoy-transportnoy-39269>

АНАЛИЗ ПРЕЕМСТВЕННОСТИ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ИСТОРИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ

И. Б. Адова

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
профессор кафедры региональной экономики и управления
adova.prof@gmail.com

А. Д. Брежнева

студент

В статье представлен исторический контекст развития системы стратегического планирования в Российской Федерации, охватывая практически столетний период. Прикладной аспект во всем его разнообразии проиллюстрирован на примере регионов Сибирского Федерального округа.

Ключевые слова: стратегическое планирование, инструменты планирования, стратегия социально-экономического развития.

The article presents the historical context of the development of the strategic planning system in the Russian Federation, covering almost a hundred-year period. The applied aspect in all its diversity is illustrated by the example of the regions of the Siberian Federal District.

Key words: strategic planning, planning tools, socio-economic development strategy.

Благополучное развитие муниципальных образований, регионов и страны в целом всецело зависит от системы управления, действующей на территории. При этом система управления представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов, обеспечивающих процесс социально-экономического развития. В данной связи проявляется актуальность и значимость стратегического планирования, в рамках которого происходит непрерывный процесс выбора, обоснования и реализации комплекса мероприятий, направленных на достижение поставленных стратегических целей и приоритетов. Одним из элементов системы стратегического планирования является инструментарий, использование которого

позволяет сформировать стратегические цели региона. При этом необходимо постоянное совершенствование инструментов и внедрение инноваций, способствующих повышению результативности всей системы в рамках нормативного правового поля.

Проанализируем нормативно-правовую базу социально-экономического и стратегического планирования с точки зрения соблюдения принципа преемственности. По мнению автора, сущность проведения анализа преемственности состоит в выявлении ступенчатости развития, сохранении отдельных характеристик, а также учете проблемных зон. При проведении аналитических мероприятий обратимся к истории и проследим путь становления системы государственного планирования.

Создание системы государственного планирования началось в XX в. Первым опытом научного планирования можно считать План Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭРЛО), утвержденный в 1920 г. Данный документ стал первым перспективным планом развития экономики и имел огромное методологическое значение.

В 1921 г. образовался Государственный плановый комитет Совета Министров СССР (Госплан СССР), первообразом которого можно считать ГОЭРЛО. Госплан СССР представлял собой орган государственной власти, к функциям которого были отнесены общегосударственное планирование народного хозяйства, а также контроль за выполнением планов. Основной целью деятельности являлась разработка единого общегосударственного плана, способов и порядка осуществления. Кроме того, возникала необходимость согласования различных производственных программ с данным планом. Однако, несмотря на изменения основных задач Госплана СССР, связанные с течением времени и изменяющейся обстановкой, первостепенной задачей в течение всего периода существования необходимо считать планирование экономики страны через создание планов развития.

Государственные планы того времени были призваны обеспечивать развитие народного хозяйства СССР, непрерывный рост и повышение эффективности общественного производ-

ства, неуклонного повышения уровня жизни народа и укрепления обороноспособности страны [1, с. 243].

Ключевыми элементами государственных планов являлись:

- формирование конечных результатов и путей их достижения;
- решение крупных экономических задач;
- планирование отраслевого и территориального развития;
- реализация целевых комплексных программ, в числе которых социально-экономические и научно-технические, программы развития регионов и территориально-производственных комплексов).

Конкретизация целей и задач, сроков достижения, а также технико-экономическое обоснование задач государственного плана осуществлялось посредством пятилетних планов, каждый из которых отличался постановкой экономической задачи, соответствующей особенностям экономического развития страны в конкретный период. Временной горизонт в пять лет был выбран в качестве оптимального для развития народного хозяйства. При этом положения пятилетних планов более детально конкретизировались в годовых планах, где корректировались материальные и финансовые ресурсы с учетом изменений общественных потребностей.

Базисом прогнозирования на долгосрочный период являлись научные прогнозы общественных потребностей и экономических ресурсов, а также прогнозы научно-технического развития, содержащие конкретные экономические оценки.

В 1970–1980 гг. сформировалась концепция программно-целевого планирования, где особое внимание уделялось статистическому подходу к изучению экономических явлений [1, с. 244].

В 1986 г. была основана организация по разработке социально-экономических разделов Комплексных программ научно-технического прогресса СССР на 20 лет — Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. К основным направлениям деятельности организации относилась разработка комплексных прогнозов развития экономики на

кратко-, средне- и долгосрочную перспективу, разработка стратегий развития регионов в согласованности с общегосударственными приоритетами, совершенствование методологии и методики комплексного социально-экономического прогнозирования и пр. Таким образом, открытие института с заявленными направлениями деятельности является свидетельством заинтересованности органов власти высшего уровня в планировании и прогнозировании развития страны. При этом стоит отметить, что как такового стратегического планирования в нынешнем понимании пока не существовало. В настоящее время институт продолжает активную научно-методологическую и практическую деятельность, связанную с макроструктурным, макрофинансовым анализом и прогнозированием, с разработкой прогнозов и стратегий развития межотраслевых комплексов, отдельных отраслей российской экономики, территориальных образований всех уровней, с анализом рисков устойчивого экономического развития (природно-климатических, экологических техногенных, макроэкономических и макрофинансовых [2].

Вслед за распадом СССР в 1991 г. подлежал упразднению Госплан, что означало фактическую отмену планирования в России. Планы и прогнозы разрабатывались с опорой на устаревшую нормативно-правовую базу.

Первым нормативным правовым актом, закрепившим цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития РФ, а также общий порядок их разработки явился Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (утратил силу) [3]. Данный документ определенным образом возродил планирование в России. Необходимо отметить при этом, что в силу новшества в нем имелись некоторые ограничения, в частности:

- регуляция планирования на федеральном и отсутствие на региональном и местном уровнях;
- отсутствие полномочий, закрепленных за органами власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, что неизбежно вело к разрозненности действий данных субъектов;

- отсутствие четкой классификации прогнозных и программных документов;
- непредвиденность контрольных мероприятий, а также схемы реализации документов;
- отсутствие рамок ответственности за нарушение законодательства в данной сфере и пр.

Существование столь явных пробелов в законодательстве, множество реально возникающих проблем в практике государственного управления территориями диктовало создание более усовершенствованного акта, принятие которого состоялось спустя 19 лет.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закрепил принцип стратегического планирования на территории РФ, а также порядок взаимодействия органов власти и различных организаций в данной сфере на всех уровнях управления [4]. В целях обеспечения согласованности норм законодательства РФ и № 172-ФЗ, в 2015–2016 гг. Минэкономразвития России инициировало внесение изменений в ряд нормативных правовых актов — Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Бюджетный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ по уточнению полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования.

На данном этапе отметим соблюдение принципа преемственности нормативно-правовой базы, которое заключается в ступенчатом развитии, сохранении отдельных черт и учете выявленных недостатков.

Помимо профильного закона стратегическое планирование закреплено в высшем по юридической силе законе страны — Конституции РФ. В соответствии со ст. 71 принятие и изменение федеральных законов, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области

государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития, а также оборона и безопасность находятся в сфере ведения Российской Федерации [5].

Ряд авторов отмечают наличие проблемных направлений в реализации стратегического планирования в РФ, в частности [6, с. 24–26]:

- низкая согласованность и сбалансированность документов на разных уровнях;
- отсутствие единой методологии анализа и оценки реализации документов стратегического планирования;
- снижение результативности проектного управления ввиду возрастания нагрузки на рядовых исполнителей, двойному подчинению и удвоению отчетности и др.

Наличие представленных и иных проблем свидетельствует не только о недостатках, но и о направлениях дальнейшего развития складывающейся системы стратегического планирования. Концентрация усилий государства, общественных институтов и гражданского общества может способствовать совершенствованию системы стратегического планирования в РФ.

Таким образом, становление системы стратегического планирования началось в прошлом столетии. Планирование в СССР осуществлялось комитетами и организациями. Первый нормативно-правовой акт в области прогнозирования и формирования программ в РФ принят в 1995 г. Однако существование пробелов и недостатков в законодательстве, привело к формированию в 2014 г. единых требований к системе стратегического планирования социально-экономического развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, которые закреплены в № 172-ФЗ.

Сложившаяся система не идеальна, однако целенаправленные усилия по точечному улучшению проблемных зон способны усовершенствовать систему стратегического планирования в целом. По результатам проведения анализа отмечено соблюдение принципа преемственности нормативно-правовой базы социально-экономического и стратегического планирования в историческом контексте.

Одним из элементов системы стратегического планирования представляются инструменты, посредством которых производится разработка документов стратегий социально-экономического развития. В данном контексте авторами проанализированы тексты документов стратегий, а также инструментарий, используемый при их разработке на примере регионов, входящих в состав Сибирского федерального округа [7–9].

В настоящее время субъекты РФ завершают разработку новых стратегий социально-экономического развития на период до 2030–2035 гг. Выявлено, что семь регионов, в частности, Республики Алтай, Тыва, Хакасия, Красноярский край, Кемеровская, Новосибирская и Томская области утвердили стратегии. На территории Иркутской области и Алтайского края документ принят в первом чтении, а в Омской области действует стратегия до 2025 г.

По оценке, проведенной в 2019 г., наибольшее суммарное количество документов стратегического планирования разработано в Алтайском крае — 966, наименьшее в Иркутской области — 23. Однако наличие в регионе внушительного массива документов стратегического планирования не является гарантом их эффективности, так как реализация каждого требует затрат различного рода ресурсов, а также проведение контрольных мероприятий со стороны органов власти для их исполнения.

Оценка полноты предоставления сведений в ГАС «Управление», проведенная в марте 2018 г., показала, что Алтайский край, Республика Алтай и Томская область занимают лидирующие позиции, далее расположены остальные субъекты СФО, отстает Красноярский край.

Горизонты и сроки планирования стратегий социально-экономического развития в рассматриваемых субъектах разнятся. Минимальный горизонт стратегического планирования — 2020 г., максимальный — 2035 г. (Алтайский край, Республика Алтай и Кемеровская область).

Проведена оценка документов стратегий выбранных объектов наблюдения на предмет наличия стратегических элементов. По результатам можно полагать, что обладание

большим количеством стратегических элементов и, соответственно, тщательной разработанностью отличается стратегия социально-экономического развития Томской области. Следующей группой с хорошей проработанностью стратегии являются Кемеровской и Новосибирской области, Республик Хакасия и Тыва. Завершают рейтинг стратегии Республики Алтай, Красноярского края и Иркутской области, Алтайского края и Омской области.

Проанализирована система целеполагания в контексте формулировки видения и миссии регионов и обнаружена разнонаправленность фокусов стратегического видения сибирских регионов. Отсутствием формулировок миссий характеризуются пять субъектов (Республика Хакасия, Красноярский край, а также Иркутская, Кемеровская и Омская области). Данный факт позволяет поставить под сомнение результативность стратегического управления всей территорией выделенных регионов.

По результатам оценки состояния стратегий социально-экономического развития субъектов СФО обнаружена общая тенденция, относящаяся ко всем аспектам анализа. Территориально регионы находятся в одном округе, однако имеют различный уровень организационно-методологического развития системы стратегического планирования.

Проведенный анализ современного инструментария, применяемого в системе стратегического планирования субъектов Сибирского федерального округа показал, что наиболее широкий спектр инструментов при разработке стратегии применяется Новосибирской и Томской областями — 100 %. По результатам выявлено, что состояние системы стратегического планирования в субъектах СФО находится на разных уровнях развития: одни регионы только начинают применять новые инструменты, в то время как другие уже активно их используют, что повышает качество стратегического управления на региональном уровне.

Рассмотренные основные современные инструменты, применяемые в системе стратегического планировании Новосибирской области (инструменты форсайта, государственные проекты и программы, матричные инструменты, определе-

ние миссии и формирование бренда территории, а также взаимодействие с высшими учебными заведениями) позволили выявить инновационные инструменты, такие как внедрение проектного управления, формирование матрицы ключевых событий и другие.

Литература

1. Соколов М. Ф. Об основных этапах развития стратегического планирования в Российской Федерации // Вестн. Тульск. филиала Финуниверситета. 2019. № 1-2. С. 243–245.
2. Институт Народногохозяйственного Прогнозирования РАН: официальный сайт [электронный документ]. URL: <https://ecfor.ru/> (дата обращения: 16.04.20).
3. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федер. закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ (утратил силу) [электронный документ]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/ (дата обращения: 16.04.2020).
4. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ [электронный документ]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 16.04.2020).
5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Рос. газ., 25 декабря 1993. № 237.
6. Афиногенов Д. А., Кочемасова Е. Ю., Сильвестров С. Н. Стратегическое планирование: проблемы и решения // Мир новой экономики. 2019. № 2. С. 23–31.
7. Брежнева А. Д., Захарова О. С., Адова И. Б. Опыт использования современной методологии стратегического планирования отдельными регионами Сибири // Наука. Технологии. Инновации: сб. науч. тр. XII Всерос. науч. конф., 3–7 декабря 2018 г., Новосиб. гос. техн. ун-т: в 9 ч. / под ред. А. В. Гадюкиной. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2018. Ч. 7. С. 102–106.
8. Брежнева А. Д., Захарова О. С., Адова И. Б. Фокус стратегического видения сибирских регионов [электронный документ] // Инновационное развитие региона: интеграция управленческой науки и практики: сб. тр. Межвуз. студ. науч.-практ. конф. (14 марта 2019 г.). Новосиб. гос. аграр. ун-т. Новосибирск: ИЦ «Золотой колос», 2019. С. 17–21. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36994252>
9. Брежнева А. Д., Захарова О. С., Адова И. Б. Анализ состояния системы стратегического планирования в регионах Сибири [электронный документ] // Местное самоуправление сегодня: сб. студ. науч. работ. М.: Изд. дом ГУУ, 2019. С. 69–70. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=41187999>

МОДЕЛЬ ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ КОМПЕТЕНЦИЙ ОБУЧАЮЩИХСЯ ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И ОРГАНИЗАЦИЙ, ДЕЙСТВУЮЩИХ В РЕАЛЬНОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ¹

Н. С. Гедулянова

Научно-исследовательский институт
Федеральной службы исполнения наказаний
главный научный сотрудник,
доктор педагогических наук, профессор
lambrador2@gmail.com

В статье авторами анализируются типы исследований, направление развития технологического предпринимательства, формы инновационной деятельности образовательных организаций. Авторами представлена синергетическая модель формирования предпринимательских компетенций обучающихся при взаимодействии образования, науки и производства, включающую качественно новую систему оценки эффективности сформированности предпринимательских компетенций обучающихся. Прогнозируемым результатом создания и реализации синергетической модели — ориентир на базисные и системные инновации. Авторы рассматривают путь взаимодействия вузов, научных организаций и предприятий реального сектора экономики через создание инновационных инфраструктур, что предопределяет результат — генерацию большого числа проектов по технологическому предпринимательству, возникших из академической среды и развитие наукоемкого бизнеса.

Ключевые слова: синергетическая модель, формирование предпринимательских компетенций обучающихся.

The article, the authors analyze the types of research, the direction of development of technological entrepreneurship, the forms of innovative activity of educational organizations. The authors presented a synergistic model of the formation of entrepreneurial competencies of students in the interaction of education, science and production, including a qualitatively new system for assessing the effectiveness of the formation of entrepreneurial competencies of students. The predicted result of the

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-013-00845/20 «Механизмы и условия формирования предпринимательских компетенций обучающихся при взаимодействии образования, науки и производства» (далее — Проект) по результатам конкурсного отбора научных проектов в качестве победителя конкурса А-Конкурс проектов 2018 г.

creation and implementation of a synergetic model is a reference to basic and systemic innovations. The authors consider the way of interaction between universities, scientific organizations and enterprises of the real sector of the economy through the creation of innovative infrastructures, which will determine the result — the generation of a large number of projects on technological entrepreneurship arising from the academic environment and the development of knowledge-based business.

Key words: synergetic model, the formation of entrepreneurial competencies of students.

В целях исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и осуществления прорывного социально-экономического развития Российской Федерации, создания условий и возможностей самореализации и раскрытия таланта обучающихся и молодых ученых, научно-технологического развития Российской Федерации и создания эффективной системы наращивания и реализации больших вызовов Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 необходима непрерывная трансформация образовательной среды вуза в научную среду для успешной социализации выпускников и создания наукоемких бизнес-процессов.

Разработанная в рамках Проекта модель формирования предпринимательских компетенций обучающихся на основе интеграции и взаимодействия университетов, научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики (далее — Модель), сформирована с учетом протокола заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России от 25 мая 2017 г. № 2 и Плана мероприятий («дорожной карты») по развитию студенческого технологического предпринимательства на 2018–2021 годы охватывает комплекс научно-обоснованных предложений по реализации их на площадках образовательных организаций.

Для интеграции научных компетенций и инфраструктуры участников (научными и образовательными организациями),

создания инструментов сетевого взаимодействия и координации научных исследований, обеспечения трансфера фундаментальных знаний в прикладные исследования и разработки необходимо реализовать базовые принципы (далее — базовые принципы 4К):

- координации исследований между участниками в рамках выполнения программ развития и проектов;
- кооперации между участниками программ и проектов при выполнении фундаментальных и прикладных исследований;
- концентрации ресурсов на приоритетах в рамках реализации программ и проектов;
- конкуренции между программами и проектами при принятии решения об изменении объемов финансового обеспечения выполнения программ и проектов.

С каждым десятилетием темп исследований все возрастает, неуклонно возрастает роль междисциплинарных исследований. Перестали вызывать удивление коллаборации в науке, составленные из десятков и даже сотен участников. Даже в теоретических науках все чаще исследования выполняются коллективами авторов.

Как отметил Министр науки и высшего образования Российской Федерации Валерий Фальков, ведущая роль в подготовке кадров для экономики и социальной сферы должна быть отведена регионам. Также в рамках программы повышения глобальной конкурентоспособности российских вузов ожидается, что победители отбора будут представлены в каждом федеральном округе: «Вся система высшего образования должна быть ориентирована на взаимодействие с реальным сектором экономики», — подчеркнул Министр. По словам Министра, сегодня формирование треугольника реального сектора экономики, науки и образования является важным звеном в направлении по определению долгосрочных проектов в налаживании эффективного взаимодействия между производителями и научными коллективами.

На данном этапе разработки и реализации вышеуказанной проблемы важно правильно организовать трансфер научных разработок в промышленную практику. Ведь организа-

ция, как правило, завершает работу созданием лабораторного образца. Самостоятельно наладить производство в промышленном масштабе организация не может, да и не должна. Решить эту задачу отдельно от бизнеса невозможно. Или вот еще одна особенность: инвестиционные программы крупных компаний ориентированы на долгосрочную перспективу. Программы научных исследований у организаций тоже имеют достаточно длинный горизонт планирования. Здесь важно реализовать базовые принципы 4К, которые через несколько лет могут дать практический результат.

В результате такого взаимодействия появляется более совершенный механизм управления всем производственным циклом: от разработки идеи до ее внедрения. В этой схеме государство берет на себя финансирование фундаментальных исследований, в которые бизнес инвестировать никогда не будет. Но при этом у бизнеса появляется понимание, что наука может дать практически важный результат.

Целью исследования является формирование целостной системы подготовки и профессионального роста в области предпринимательских компетенций обучающихся вузов и молодых ученых научных организаций на основе интеграции университетов, научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики.

Одним из механизмов стратегического развития и реализации приоритетов является консолидация и синхронизация научных исследований с потребностями секторов экономики, в том числе в формате региональных технологических консорциумов и кластеров [1, с. 236; 2, с. 59].

Научная и образовательные организации формируют систему управления, мотивации и принятия решений, которая позволяет трансформировать организационную культуру, позволяя реализовывать модель формирования предпринимательских компетенций и технологического предпринимательства в целом [3, с. 57].

Широко распространенными организационными *формами инновационной деятельности* являются технопарки; технополисы; инжиниринговые центры; промышленные парки; стратегические альянсы; инкубаторы новых технологий;

инновационно-технологические центры; ресурсные центры; инновационно-промышленные комплексы, созданные при участии вузов, научно-образовательные комплексы; многоуровневые модели информационных комплексов с учетом особенностей взаимодействия образования, науки и организациями, действующими в реальном секторе экономики.

Основной путь взаимодействия вузов, научных организаций и предприятий реального сектора экономики — создание инновационной инфраструктуры в виде оптимальной площадки и структурного подразделения научной организации. Предлагается поэтапный подход работы со студентами, который дает гибкую возможность самоопределения, т. е. на каждом этапе у студента есть возможность решить: двигаться дальше по дороге технологического предпринимательства или делать традиционную научную карьеру [4, с. 31; 5, с. 76].

Научная организация в рамках совместной программы с высшими учебными заведениями (вузами) определяет и обеспечивает прием и прикрепление к исследовательским лабораториям (в рамках учебных, дипломных, иных практик) студентов, в наибольшей степени ориентированных на организацию и запуск наукоемкого бизнеса.

Кроме того, для создания инструментов вовлечения студентов, молодых ученых в научную организацию, а затем для запуска наукоемкого бизнеса, возможно создание совместной базовой кафедры с образовательной организацией высшего образования, открытие в научной организации магистратуры, а также применение механизма целевой контрактной подготовки [6, с. 51; 7, с. 319].

Ожидаемые результаты:

- найти точку пересечения спроса на технологии (со стороны инвесторов, реального сектора экономики) и предложения со стороны научных организаций;
- иметь в распоряжении перечень доступных человеческих ресурсов с высоким уровнем сформированности предпринимательских компетенций со стороны вузов и научных организаций; инфраструктурных — со стороны научных организаций (инжиниринговых центров, технопарков, малых инновационных предприятий); финансовых со стороны инвесторов и фондов.

Аккумулируя данную информацию на собственном ресурсе создать механизм генерации большого числа проектов по технологическому предпринимательству, возникших из академической среды [8; 9; 12].

Моделирование формирования предпринимательских компетенций обучающихся и молодых ученых при взаимодействии образования, науки и производства необходимо для понимания природы и организации технологического предпринимательства, системного управления использованием интеллектуальной собственности и запуска наукоемкого бизнеса. Модель должна помочь выработать ориентиры при подготовке специалистов [10, с. 116].

Для расчета модели приближенной к реальности, необходимо учитывать неопределенность креативно-теоретического и креативно-практического этапов формирования предпринимательских компетенций обучающихся и молодых ученых при взаимодействии образования, науки и производства, которые обуславливаются творческим процессом рождения и совершенствования идеи, не имеют точной корреляции с затратами и временем и представляются стохастическими процессами. С учетом вышесказанного, модель можно определить как синергетическую модель формирования предпринимательских компетенций обучающихся и молодых ученых при взаимодействии образования, науки и организациями, действующими в реальном секторе экономики (далее — Синергетическая модель). Хотя синергетические модели позволяют лишь качественно (на концептуальном уровне) описать исследуемые явления, тем не менее, с их помощью можно выявлять различные особенности изучаемых процессов, что невозможно сделать в рамках имитационных моделей. Кроме того, ценность этих модели состоит в том, что позволяют исследовать влияние различных эндогенных и экзогенных факторов на поведение траекторий изучаемой системы. Синергетический подход от слова синергия, означающая дополнительный «нелинейный» позитивный эффект, возникающий при комбинировании отдельных частей организации. Это может выражаться в экономии затрат, повышении качества, увеличении объема выпуска, развитии компетенций, расширении

потенциала. Синергетика — междисциплинарное направление науки, изучающее общие закономерности явлений и процессов в сложных системах на основе присущих им принципов самоорганизации.

Разработанная Синергетическая модель, включает качественно новую систему оценки эффективности сформированности предпринимательских компетенций обучающихся: цель и задачи, научную концепцию междисциплинарных методологических подходов, этапы, критерии и показатели, условия, прогнозируемый результат.

Стратегическая цель Синергетической модели — формирование инновационного предпринимательского мышления у обучающихся образовательных организаций, молодых ученых научных организаций, способствующего эффективному осуществлению профессиональной деятельности в области технологического предпринимательства.

Основной задачей является определить путь, выявить механизмы и обеспечить условия эффективного формирования предпринимательских компетенций обучающихся при взаимодействии образования, науки и организациями, действующими в реальном секторе экономики [11, с. 43].

Междисциплинарная методологическая составляющая Синергетической модели включает методологическое отражение (способность анализировать собственную научную деятельность), способность научного обоснования, критического мышления и творческого применения определенных концепций, форм и методов из разных областей управления знаниями в их профессиональной деятельности. Ориентиры инновационного развития экономики определили необходимость переосмысления ключевых методологических подходов: синергетическом, компетентностном и ресурсном.

Синергетический подход — основан на признании о необходимости использования совокупности идей, понятий и методов, приводящих к самопознания, самостроительству и самореализации личности. Основными понятиями синергетического подхода являются самоорганизация, открытость, нелинейность, неравномерность.

Способность к построению интегрированного поведения личности в большей степени определяется личностными ресурсами. Для привлечения обучающихся и молодых ученых к взаимодействию образования, науки и организациями, действующими в реальном секторе экономики в области наукоемкого бизнеса необходимо создать комфортные условия и организовать образовательный процесс, опираясь на ресурсный подход, позволяющий каждому обучающемуся и молодому ученому реализовать личностный потенциал или индивидуальную ресурсность с целью удовлетворения профессиональных потребностей личности, а также формирования мотивации к саморазвитию и самореализации. В своих исследованиях С. Д. Антонюк, Т. М. Давыденко, Ф. А. Зуева, А. М. Кондаков и др. рассматривали ресурсы человека, а также образовательный процесс профессионального становления обучающихся. Ресурсный подход в управлении завоевывает все новые позиции в образовании и науке.

Сформированные в процессе обучения в вузе и научных организациях предпринимательские компетенции выпускников выступают результатом — готовностью к будущей успешной профессиональной деятельности в инновационных инфраструктурах. Для востребованности выпускников, владеющих определенным набором компетенций, необходима разработанная система их подбора с обоснованием требований всех заинтересованных сторон — личности обучаемого, общества, предприятий и бизнеса. Интересы указанных сторон, как правило, идентичны, хотя существуют некоторые различия. Например, требования работодателей достаточно узко специализированы.

Условиями формирования предпринимательских компетенций обучающихся при взаимодействии образования, науки и организациями, действующими в реальном секторе экономики являются:

- синергетический, компетентностный, ресурсный подходы в организации образовательной и научной деятельности;
- профессиональное самоопределение и самореализации обучающихся и молодых ученых;

- установка на формирование предпринимательских компетенций.

Основными этапами Синергетической модели являются креативно-теоретический, креативно-практический и аналитический.

Прогнозируемым результатом создания и реализации Синергетической модели является ориентир на базисные и системные инновации. Инновации становятся фактором поступательной динамики создания и реализации проектов по технологическому предпринимательству. Это обуславливает специфичность знаний, умений и навыков субъектов предпринимательства, наличие целевых активов, профилей рынка.

Технологический вызов определяется как процесс трансформации знаний в продукты, процессы, стратегии или бизнес-модели, характеризующиеся наличием экономической, социальной полезности. Таким образом, источником прибыли технопредпринимательских структур выступает качественно новое использование результатов произведенных ранее инвестиций.

Таким образом, анализ закономерностей функционирования технологического предпринимательства предопределяет необходимость использования гносеологического потенциала альтернативных экономических школ.

По итогам обсуждения данной проблемы сформулируем, что для обеспечения формирования предпринимательских компетенций обучающихся и молодых ученых и реализации технологического предпринимательства необходимы:

- создание системы обмена лучшими практиками подготовки инновационно-технологических и научных кадров между ведущими образовательными и научно-исследовательскими организациями;

- поддержка обновления приборного парка научных организаций, университетов, инструментализации науки в целом, развитие научной инфраструктуры для обеспечения эффективной деятельности научных коллективов.

Литература

1. Гедулянова Н. С., Гедулянов М. Т. Интеграция образования, науки и производства как условие формирования предпринимательских компетенций обучающихся: проблемы и решения // Вестн. Моск. фин.-юрид. ун-та. 2018. № 1. С. 236–244.
2. Гедулянова Н. С. Проблемы правового регулирования проведения контрольных (надзорных) мероприятий в отношении практик в вузе // Педагогическое образование и наука. 2015. № 4. С. 59–62.
3. Железкина И. И. Межведомственная научно-исследовательская лаборатория профессионально-ориентированного обучения социального факультета Орловского государственного университета и Управления федеральной службы исполнения наказаний по Орловской области как условие качественного образования. Орел. 2011. С. 57.
4. Караяннис Э., Григороудис Э. Инновационная спираль и умная специализация: производство знаний и национальная конкурентоспособность // Форсайт и управление ИППП. 2016. Вып. 10. № 1. С. 31–42.
5. Образцов П. И. Сущность и содержание понятия «технология обучения»: современная интерпретация // Изв. Тульск. гос. ун-та. Педагогика. 2016. № 3. С. 76–82.
6. Ревин И. А., Цыбулевская Д. Л. Развитие предпринимательских компетенций у студентов технического вуза // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2-1. С. 51–58.
7. Мурадова Н. С. НИРС — инвестиции в будущее // Ученые записки Орловск. гос. ун-та. Сер.: Гуманитарные и социальные науки. 2009. № 3 (33). С. 319–323.
8. Мурадова Н. С. Формирование социально-экономической культуры педагога в системе непрерывного педагогического образования: дис. ... д-ра пед. наук. М.: Моск. пед. гос. ун-т, 2007.
9. Мурадова Н. С. Формирование социально-экономической культуры педагога в системе непрерывного педагогического образования: автореф. дис. ... д-ра пед. наук. М.: Моск. пед. гос. ун-т, 2007.
10. Мурадова Н. С. Совершенствование навыков делового общения у студентов высших учебных заведений как условие модернизации российского образования // Психолого-педагогический журнал Гаудеамус. 2003. Т. 1. № 3. С. 116–120.
11. Мурадова Н. С. Предпринимателями не рождаются (проблемы совершенствования экономического образования учащихся общеобразовательных школ) // Педагогика. 2001. № 2. С. 43.
12. Мурадова Н. С. Семейный бизнес как фактор формирования предпринимательской активности детей (на материале Республики Дагестан). Махачкала, 2000.

ПОСТ-КОВИД: ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОСТИ И УПРАВЛЯЕМОСТИ

А. С. Тимощук

Владимирский юридический институт ФСИН России
профессор кафедры гуманитарных
и социально-экономических дисциплин,
доктор философских наук, доцент
human@vui.vladinfo.ru

Новая глобальная ситуация пандемии заставила переосмыслить вопросы экономической безопасности, оптимизированной медицины, глобальных факторов региональной устойчивости.

Ключевые слова: устойчивое развитие, управляемость, ВУКА, метастабильность, хаосмос.

The new global pandemic situation made us rethink the issues of economic security, optimized medicine, and global factors of regional sustainability.

Key words: sustainable development, controllability, VUCA, metastability, chaos.

Современное глобальное состояние мира можно сравнить с климатическими изменениями: нестационарность, высокая амплитуда колебаний, смещение границ, резкая смена состояний, волатильность. Короче, это — VUCA — аббревиатура от английского *volatile, uncertain, complex, ambiguous*, которая напоминает нам о синергетическом и паранепротиворечивом устройстве мира. Онтология нового мира разворачивается по мере усложнения реальности. Подвижность, неопределенность, комплексность, противоречивость встраиваются в нашу повседневность. Концепция возникла среди американских военных аналитиков в послевоенное время, описывая коварство стратегического планирования и нечеткость понятий «союзник — враг». VUCA сегодня описывает не только затруднения военных в планировании операции, но и общую глобальную метастабильность. Модель, пришедшая из военной науки, лишь подтверждает нелинейные физические теории синергетики Г. Хакена, неравновесную термодинамику И. Пригожина, где развитие осуществляется через неустойчивость, а малая причина может вызвать лавинообразные изменения.

Арабская весна 2011 г. — классический пример политических и социокультурных флуктуаций. Мохаммед Буазизи из Туниса, продававший фрукты, годами испытывал на себе унижение, побои, избиения со стороны всемогущей полиции. Однажды, когда его товар взятый в кредит в очередной раз конфисковали, а его избили, он устроил акт самосожжения перед администрацией поселения. Его смерть и отчаяние вызвали массовые протестные акции благодаря социальным сетям. Люди устали жаловаться только в семье и друзьям на несправедливое распределение доходов и коррупцию. Искра негодования вызвала революцию в Египте и серию протестов в арабском мире в 2011 г.: Алжир, Иордан, Ливия, Бахрейн, Йемен, Сирия.

В нелинейном, неравновесном понимании мира большое внимание уделяется развитию через неустойчивость. Свежий пример воздействия микропричин на глобальное развитие — коронавирус. 3/11/20 войдет в историю, как и 9/11/11. Также как и после дерзких терактов, уже никогда не будет как прежде. 11 марта 2020 г. ВОЗ объявила пандемию SARS-CoV-2 или такого коронавируса, чей штамм проявил невиданную вирулентность и контагиозность. Летальность коронавируса варьируется от 2 до 6 %, что значительно ниже таких инфекционных заболеваний как испанка (20 %), брюшной тиф и оспа (40 %), чума (50 %), прионная инфекция и столбняк (80 %), сибирская язва и бешенство (100 %). Пугает достаточно длительный инкубационный период. Заболевание может протекать бессимптомно, а носитель все это время распространяет возбудителей.

Вирус нуждается в носителе для репродукции и после поражения системы начинает использовать клетки для размножения. В одной капле мокроты больного содержится несколько тысяч возбудителей, которые могут оставаться активными на поверхностях предмета и даже в воздухе от 1–2 часов до нескольких дней. Если сравнить вирус с амебой, отдельные виды которых размером 0,4 мм можно разглядеть под лупой, то коронавирус, размером 70 до 165 нанометров, видим только в электронный микроскоп. Если сравнить амёбу с яблоком, то вирус будет песчинкой. Он имеет сложную генетическую про-

грамму, состоящий приблизительно из 29 тысяч нуклеотидов. Набор молекул вируса хорошо упакован и переносит низкие температуры, сохраняя генетическую программу. При этом он меняет свою оболочку и протеины, что делает вакцину неуниверсальной. Каждый штамм отличается от других, поэтому прививки не дадут полной защиты, скажем, на 10 лет, как от кори или БЦЖ от туберкулеза на 7 лет. Коронавирус быстро мутирует, его штаммы меняются, он обладает высокой способностью к размножению.

Наиболее эффективный способ противодействия распространения вирусной инфекции — обеспечить максимальную дистанцированность от возможных переносчиков. Режим самоизоляции означает, что человек в течение инкубационного периода новой коронавирусной инфекции (14 дней) находится в своей квартире и покидает ее только в случае крайней необходимости, в малолюдное время и в маске.

Город Ухань — самый густонаселенный город провинции Хубэй, где проживает более 11 миллиона человек. Ухань называют китайским «Чикаго», поскольку мегаполис считается промышленным, финансовым, торговым, политическим, транспортным, строительным, культурным и образовательным центром срединной части страны. В Ухане расположен крупный рынок морепродуктов, который занимает площадь 5 гектар и где работали тысячи арендаторов. Помимо рыбы и устриц на рынке можно было купить мясо любых азиатских деликатесов: верблюдов, крокодилов, саламандр, коал, сурков, павлинов, дикообразов, панголинов, летучих мышей, виверр, ядовитых крайтов и кобр. На оптовом рынке не самые санитарные условия — живые и освежеванные животные находились рядом. Именно оттуда поступили первые жалобы работников рынка на загадочную болезнь, по симптомам напоминавшую атипичную пневмонию.

Из 27 случаев 7 пациентов находились в критическом состоянии, первый из которых умер 11 января. 23 января 2020 г. Ухань и другие региональные города были закрыты для авиа- и железнодорожного сообщения. Жителям рекомендовано не покидать город без необходимости. В это же время появились зараженные в Южной Корее, Гонконге и Японии,

Франции, Австралии, Канаде. 31 января Италия закрывает авиасообщение с Китаем из-за инфицированных туристов из этой страны. На день объявления пандемии 11 марта коронавирус затронул 118 тысяч человек в 114 странах.

Массовое производство мыла и дезинфектов, проточная вода и канализация, чистая питьевая вода — все эти, казалось бы, обычные и нормальные блага, осуществили гигиеническую революцию, что позволило человеку жить в относительной безопасности последние 200 лет. Существенно упала детская смертность, смерть от инфекционных заболеваний. Бронхолегочная система — это наиболее уязвимое место проникновения патогенов, после того, как человечество победило чуму, брюшной тиф и холеру — социальные болезни антисанитарии городских скоплений.

Большинство крупных эпидемий в современной цивилизации были связаны именно с дыхательной системой, самым незащищенным сегодня органом: испанка (1918–1919), азиатский грипп (1957), гонконгский грипп (1968), свиной грипп (2009), тяжелый респираторный синдром (2003).

В борьбе с патогенами, атакующими органы дыхания, информация — самый быстрый, массовый и недорогостоящий способ противодействия распространения заболевания. Как покидать дом, в какое время и какими средствами профилактики пользоваться — это не урегулированный юридически вопрос, он носит характер рекомендаций, транслируемых через СМИ. Большинство самых эффективных и массовых мер и носят увещательный характер: убедить не выходить на улицу, не посещать знакомых, не пользоваться общественным транспортом.

Человечество стало более дисциплинированным и информационным, кротко принимая вынужденные, но разрушительные для экономики меры изоляции. Впервые за исламскую историю был отменен Хадж для зарубежных паломников, центрирующая религиозная практика мусульман, что свидетельствует о рациональном понимании проблемы даже такой темпераментной религией как ислам.

Антиномичность ситуации с коронавирусом просматривается в паранепротиворечивой логике повседневности:

«вирусы не являются живыми, но они сохраняют свою жизнеспособность до нескольких дней, а потом умирают», «вирус очень опасный, но летальность у него низкая», «вирус сохраняется только на поверхностях, распространяется и по воздуху», «вирус не выносит влажности, однако передается с каплями воды и в сухом воздухе разрушается быстрее», «вирус живет на металлических и пластиковых поверхностях 2, 3, 6, 8 часов, несколько дней», «открытых водоемах вирус не выживет, так как не любит прямых солнечных лучей», «симптомы болезни хорошо описаны, однако очень многие переносят и распространяют вирус без симптомов», «дети не подвержены вирусу, но они в зоне опасности», «для лечения нужны ИВЛ, но они не помогают», «срочно нужна вакцина, однако вирус быстро мутирует», «у вирусы нет потребности в мутации, но уже найдены разные штаммы», «правительство окажет существенные меры поддержки населения, прежде всего, банкам, ритейлерам и букмекерским конторам», «социальные выплаты в связи с карантином положены, но их не получают», «режим ЧС не вводится, но чрезвычайные меры проводятся», «штрафы не легитимны никак законно не обоснованы, но их выписывают», «цифровые пропуска очень эффективны, их получили миллионы граждан, но сайт mos.ru перегружен от запросов, автоответчик перенаправляет на mos.ru, а смс регистрация дает сбой».

Антномичность коронавирусного дискурса, с одной стороны, это еще одно доказательство диалектической природы бытия, сотканного из противоречий или VUCA-онтологии. Антиномичность усиливается в силу дополнительных факторов: 1) противоречия составляют суть кризисной коммуникации, когда генерируется множество идей выхода из ситуации; 2) информационное общество означает множество спикеров и лидеров мнений, которые вступают в конкуренцию за доминирование и диффузию своих дискурсов; 3) в информационной хаосе хорошо циркулируют слухи, утечки, вбросы, «мнения главврача из закрытого госпиталя» и т. п.

Понятно, что вирусы малоизучены, что существуют разные подходы к их исследованию, однако неопределенность проецируется и на социальные высказывания, где, казалось

бы, мы имеем дело с привычными ожиданиями и ситуациями. «Карантин не является каникулами, Ученики обязаны выполнять задания дистанционно, но если они у них есть» «Итоговые оценки за год будут выставляться на основании результатов 1, 2 и 3 четвертей, при этом результаты дистанционного обучения также будут учитываться», «школьные занятия завершатся 15 мая, 18 мая, до 20 мая».

Массовое общество никогда не может быть в безопасности. Эпидемии — это один вызовов повседневности, когда необходимы быстрые, решительные организационные усилия и которые могут значительно нарушать привычное течение жизни, что актуализирует концепцию права в чрезвычайных обстоятельствах. Не только премьер-министр Венгрии, Виктор Орбан, которого прозвали за суровые карантинные меры вирусным диктатором, применяют широкие властные полномочия. Ограничительные меры в области политической деятельности были приняты в Австралии, Италии, Польше, США, Франции.

Россия хорошо знакома с революционным правом и военным правом, развитие цивилизации выдвигает на повестку дня новую отрасль — карантинное право, когда в ускоренном режиме принимаются законы против паники и диссеминации вируса. Речь идет об изменениях в КоАП РФ и УК РФ, которые касаются нарушения санитарно-эпидемиологических правил и распространения недостоверной информации [1].

Сегодня наступил кризис стихийной истории и кризис стихийных регуляторов общества. Проблема управляемости человечества — ведущая научная проблема. В условиях невидимой биологической угрозы социальное дистанцирование, личная гигиена и самоизоляция остаются самыми доступными средствами в обществе с высокими стандартами управляемости.

Коронавирус актуализирует проблемы международного права и глобального управления. Вирус показал, как хрупка управляемость мира, как легко его подвести на грань новой депрессии. Всегда есть те, кто верит в абсолютную юстициальность социальных процессов, что любое социально-экономическое действие можно рассмотреть в суде и взыскать

убытки. Например, заставить Китай платить за непредоставление информации о коронавирусе. Якобы случаи атипичной пневмонии начались уже в декабре 2019 г. в Италии, когда еще эпидемия не была объявлена в Ухани.

Другое обвинение Китая касается косвенного создания условий по мутации вируса. Азиатские привычки есть все подряд уже давно раздражали европейцев. Есть все, что движется, нельзя, об этом твердили и мировые религии. В иудаизме и исламе выделяют чистых животных, которых можно употреблять в пищу, остальные под запретом. В христианстве, следуя за авраамической традицией, сложилась практика употребления в пищу определенных видов одомашненных животных. Индуизм, буддизм и джайнизм, учитывая тропический и субэкваториальный климат, а также неэтичность плотояства, вообще запрещали всякое мясо. В Китае все, что ходит спиной к небу — годится для употребления. Змеи, гусеницы, летучие мыши, сырое мясо осла, мозги мартышек; черепахи, сваренные живыми; голые детеныши мышей, живые креветки; беременные овцы, зажаренные живьем; эмбрионы в яйце, тутовые шелкопряды, морские ежи, гениталии барана, яички петуха, птичьи гнезда, жареные скорпионы, морские коньки, воробы, лягушки, крысы — стоит ли удивляться, что такая кухня не только не этична и не эстетична, но и может стать передатчиком вирусов из дикой природы в среду обитания человека.

Нельзя сказать, что все китайцы любят готовить с особой жестокостью или, что перечисленные блюда составляют основной рацион. Эти бесчеловечные блюда странным образом сочетаются с идеалом долголетия, главной целью китайской медицины, которая, следуя анимистической традиции, верит, что в птичьих когтях, пенисе барана и зародышах содержится жизненная сила. Такая убойная продукция не только не эстетична, но таит опасность паразитарной микрофауны. Китай стал очагом нескольких энзоотий и эпизоотий: птичий грипп, азиатский грипп, гонконгский грипп, атипичная пневмония (SARS), коронавирус. Существует гипотеза, что испанка тоже началась в Китае, а затем уже появилась в США и Европе.

Энвайроменталисты призывают Китай закрыть рынки диких животных. Австралийский философ-биоэтик Питер

Сингер возвращается к самому началу эпидемии и размышляет над ее первопричиной. Он также обращает внимание на то, что коронавирусная инфекция, так же как атипичная пневмония SARS (ТОРС), распространившаяся в 2003 г., началась на рынках забоя летучих мышей. Подобные открытые базары — это апогей антисанитарии и дегуманизации. Животные не только содержатся в ужасных условиях, их свежуют при покупателе, а субпродукты убоя не отвозятся на ветсанутильзаводы и создают благоприятную среду для мутации вирусов в боенских биоотходах, носителями которых являются животные [2].

У международного сообщества нет возможности сделать кейс коронавирусом юстициабельным и наказать Китай за бездействие. Цивилизованная страна, известная эффективным управлением, проявляет безразличие к теме негуманного содержания животных, нарушений санитарных норм при убое и свеживании диких видов на птичьих рынках, за отсутствие разъяснительной работы о недопустимости употребления в пищу экзотических животных.

В этой связи актуализируется международной медийное право, обращение ключевых СМИ к Китаю с целью убедить запретить практику убоя и свеживания диких животных для потребления [3]. Анимистические верования в силу съеденной черепахи, панголина, летучей мыши плохо сочетаются с образом древней рациональной цивилизации. СПИД и Эбола перешли, по одной из версий, в обезьян и затем распространились среди людей. Атипичная пневмония и коронавирус — это результат употребления того, что давно уже было выбраковано в процессе эволюции. Не случайно во всех мировых религиях осуждается мясоедение совсем или оно ограничено только забоем «чистых» животных. Рынок мяса диких животных — это свидетельство благосостояния Китая, отдельные потребители которого ценят посещение ресторанов диких животных. Птичий грипп, ТОРС, коронавирус наглядно демонстрируют, что человечеству нужно быть избирательными в том, что мы едим и как мы относимся к животным.

Угроза коронавируса обозначила силу и слабость социальных институтов. Положительный вывод таков, что мир стал свободным и глобальным. 20 лет назад народы сплотила борьба с терроризмом, сегодня мы должны стать еще более едиными, встав в одну линию по борьбе с тайной вирусной угрозой. Надеюсь, что переболевшее человечество действительно изменится и сплотится вокруг глобальных угроз, забыв про санкции и войны.

Негативные тенденции заключается в ослаблении политического института государства. Наблюдаемые меры позволяют наблюдать воплощение концепции постсовременного государства как института с ограниченной ответственностью, антикризисное существование которого чревато разделением доли ответственности и рисков среди тех, кому не принадлежат доли в уставном капитале.

COVID-19 вскрыл глобальные и национальные экономические угрозы, прежде всего, прекаризацию занятости. Временные работники, частично занятые, самозанятые, работа по вызову, аутстаффинг, лизинг персонала — такова глобальная трудовая реальность. Прекаризация возвращает на повестку вопрос об избыточном населении, перенасыщении рынка труда высококвалифицированными специалистами, девальвации образования.

Еще Ортега-и-Гассет удивился становящейся эпохе человека-массы, которого испанский философ характеризовал как невежественного, неблагодарного. Поправим мыслителя столетней давности: современный человек-масса, в общем-то, дисциплинирован, трудолюбив, умен, быстро обучаем, но без связи и малооплачиваем, т. е. прекариат. Человек-муравей, китайский йицу, молодой специалист с маленьким доходом, живущий в коммуналке, с невостребованными навыками (overskilling). Прекариат — это ограниченные трудовые права, минимум социальных гарантий, нестабильный доход. Это та самая проблема молодежной безработицы, которая погубила Мохаммеда Буазизи и сотни последовавших его примеру в арабских странах.

Коронавирус вскрыл недостатки оптимизированной системы здравоохранения. Чтобы достичь качественного про-

рыва в борьбе с COVID-19, нужны колоссальные затраты, которые перечеркивают программу оптимизации медицинской помощи. Нужны новые колоссальные траты на подготовку медицинского персонала, усиление тестирования, создание вакцины, увеличение количества больниц. Коронавирус актуализирует социальный дарвинизм — выживают те, кто мог купить ИВЛ. Вирус убивает больных, пожилых и бедных. Это новая социальная болезнь, на радикальное искоренение которой нет свободных ресурсов, ибо созданная вакцина не защищает от мутирующих новых штаммов.

Когда мы учились в школе, выделяли четыре царства — животные, растения, грибы, бактерии. Вирусы «победили» и теперь их включили в пятое царство, с которым человечеству приходится считаться. Положительным следует признать глобальное единство перед угрозой, которое практически не прерывается войнами и другими конфликтами. В условиях мировой опасности, государствам необходимо встать на путь невоенного урегулирования, сокращения военных расходов и отмены взаимных санкций.

Литература

1. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 01.04.2020 № 99-ФЗ; О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: федер. закон от 01.04.2020 № 100-ФЗ.
2. The two dark sides of COVID-19 [электронный ресурс]. URL: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2020/03/04/commentary/world-commentary/two-dark-sides-covid-19/#.XqF8TbhAM8I>
3. Calls for global ban on wild animal markets amid coronavirus outbreak [электронный ресурс]. URL: <https://www.theguardian.com/science/2020/jan/24/calls-for-global-ban-wild-animal-markets-amid-coronavirus-outbreak> (дата обращения: 22.04.2020).

Раздел 2. ПРАВО В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ

М. Н. Вилачева

Уральский государственный экономический университет
старший преподаватель
кафедры конституционного и международного права
vilacheva.m@yandex.ru

В статье рассматриваются правовые основы реализации дошкольного образования в цифровую эпоху. Поскольку право на дошкольное образование является первоначальным этапом развития права на образование в целом, возникла необходимость научно-практического осмысления происходящих процессов и выявления условий эффективной реализации дошкольного образования в РФ. Обозначены проблемы и предложены пути совершенствования дошкольного образования в цифровую эпоху.

Ключевые слова: конституционное право на дошкольное образование, право на образование, дошкольное образование, цифровизация образования.

The article discusses the legal basis for the implementation of preschool education in the digital age. Since the right to primary education is the initial stage of development of the right to education in General, there is a need of scientific understanding of the processes, their theoretical and methodological basis and identify conditions for effective implementation of the whole system of education in Russia. Problems are identified and ways to improve preschool education in the digital age are proposed.

Key words: constitutional right to pre-school education, right to education, pre-school education, digitalization of education.

Россия живет в эпоху глобальных цифровых технологий. По состоянию на 2019 г. аудитория интернета насчитывает 4,39 млрд человек. В России насчитывается 109,6 млн интернет-пользователей, это значит, что уровень проникновения

интернета находится на отметке 76 % [5]. Цифровизация затрагивает все отрасли экономики, не исключение и система образования, тем более, что к данной сфере граждане и общество в целом предъявляют все больше требований, в том числе связанных с внедрением в образовательный процесс цифровых технологий. При этом сфера образования, к сожалению, уже длительное время остается одной из самых проблемных. Актуальность исследуемой тематики обусловлена наличием постоянного реформирования системы образования, поиском оптимальных форм осуществления образовательной деятельности сопровождающееся неизменной динамичностью законодательства об образовании. Так, с момента принятия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в него внесено более 45 поправок, ежегодно предлагаются и появляются новые. Одной из причин подобного динамизма становится несоответствие положений вышеуказанного закона реальным процессам, происходящим в российском образовании. В связи с этим, возникает настоятельная необходимость научно-практического осмысления происходящих процессов, их теоретико-методологического обоснования и выявления условий эффективной реализации всей системы образования в РФ.

Право на дошкольное образование является первоначальным этапом развития права на образование в целом. Период от рождения до поступления в школу — возраст наиболее стремительного физического и психического развития ребенка, формирования качеств, необходимых человеку в течение всей последующей жизни. Согласно Конституции Российской Федерации, право на образование относится к основным правам и свободам человека и гражданина. Конституционным Судом Российской Федерации высказана справедливая позиция, согласно которой, провозглашая право на образование в числе основных и неотъемлемых конституционных прав, «государство обязуется принимать все зависящие от него меры для наиболее полного его осуществления» [1].

В 2019 г. Министерством просвещения РФ разработана Модель цифровой образовательной среды [2]. Она определяет структуру, требования, участников цифрового образовательного контента. Проект ориентирован на создание безопасной цифровой образовательной среды. Однако он в большей степени направлен на развитие цифровой среды в школах, нежели чем в дошкольных образовательных учреждениях. Однако, с учетом того, что школа является следующим звеном в уровне образования ребенка, то очевидно, что перед дошкольным образованием возникают вопросы расширения образовательного пространства дошкольного образования детей: дистанционное и смешанное обучение, совмещенная/дополненная/виртуальная реальности; обновления содержания дошкольного образования детей современными цифровыми технологиями; проблемы и перспективы внедрения цифровых технологий в дошкольном образовании и готовности дошкольных образовательных учреждений идти в ногу со временем.

В системе общего и высшего образования в рамках реализации проекта «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации» [3] уже созданы и развиваются онлайн-платформы, например, национальная платформа открытого образования «openedu.ru», сетевая межуниверситетская площадка для электронного онлайн-образования «Универсариум», открытый видеоархив лекций для обучения на русском языке «Лекториум». Однако, указанные платформы, либо не применяются на уровне дошкольного образования, либо просто не приспособлены к данному уровню образовательной деятельности, вместе с тем, как показывает уже накопленный опыт, что использование цифровых технологий на каждом уровне образования повышает эффективность в целом самой образовательной деятельности тогда, когда указанные технологии становятся общедоступными для всех участников образовательных отношений вне зависимости от уровня получаемого образования. При этом важно отметить, что только оснащение образовательных организаций средствами информационных и коммуникационных тех-

нологий само по себе не влечет повышения результативности процесса обучения, указанные меры должны сопровождаться одновременным внедрением в образовательную среду нового содержания, форм и методов учебной и организационно-методической работы.

Н. С. Денисенкова, Т. А. Красило [4, с. 50–57] с уверенностью заявляют, что «дети становятся все более технически грамотными и продвинутыми пользователями цифровых технологий, увеличивается разрыв между поколениями детей и родителей, снижается универсальность фигуры взрослого и его роли в детско-родительских отношениях». Возникает проблема в необходимости качественной подготовки/переподготовки педагогических и управленческих кадров. Компетенция воспитателя, педагога детского сада должна включать правовые знания, технологическую, нейрофизиологическую подготовку, цифровые навыки, знания в сфере охраны и использования окружающей среды, билингвальную подготовку.

Необходимость совершенствования механизма реализации дошкольного образования в цифровую эпоху также стало главной темой Международной научно-практической конференции «Воспитание и обучение детей младшего возраста» (ЕССЕ Conference) (2018 г.), которая ежегодно проходит под эгидой ЮНЕСКО. Признание сферы дошкольного образования вышло на международный уровень. Согласно Целям устойчивого развития ЮНЕСКО [6], к 2030 г. планируется обеспечить всем детям доступ к качественным системам развития, ухода и дошкольного образования. Индекс уровня образования является одним из главных показателей социального развития государства и общества в целом [7]. С 2019 г. в Москве реализуется школа Международного бакалавриата по программе Начальных лет (PYP) [8] на базе ГБОУ «Школа № 1589». Программа PYP предназначена для учащихся в возрасте от 3 до 12 лет. Основу программы составляют шесть универсальных междисциплинарных тем, которые изучаются с применением знаний и навыков, полученных в шести предметных областях, а также междисциплинарных умений и навыков. Большое

внимание уделяется исследовательской деятельности. Тем самым сфера образования становится одним из инструментов конкурентоспособности.

В настоящее время во многих субъектах Российской Федерации широко применяются различные информационные программы (например, ИС АО «ИРТех», единая информационно-образовательная интерактивная развивающая среда, мобильное электронное образование и другие). Положительным фактом является возможность работы с цифровой средой как детям, родителям, так и воспитателям, педагогам. Благодаря цифровым технологиям уменьшаются затраты времени на подготовку к занятиям, большое количество наглядного материала, вариативность его использования, возможность индивидуализации обучения дошкольников, возможность использовать ресурс совместно с ребенком вне детского сада. Однако при использовании цифровых технологий возникает вопрос этики. Перед родителями, педагогами предстоит выбор между «вредной» информацией для ребенка, и информацией, полезной для знаний. Цифровая среда ставит задачи, решение которых впоследствии влияет на психическое развитие ребенка. В результате его когнитивное и личностное развитие может сильно отличаться от видения его развития родителями и педагогами. Значение этого результата для благополучия и успешности ребенка в будущем в условиях цифровизации остается дискуссионным.

Проанализировав тенденции развития механизма реализации дошкольного образования в эпоху цифровизации, можно сделать вывод, что государство массово внедряет цифровую образовательную среду на все ступени обучения, тем самым формируя цифровое общество. Суть совершенствования дошкольного образования заключается в том, чтобы эффективно и гибко применить информационные технологии в деятельность дошкольных образовательных учреждений и организаций. Трансформация невозможна без развитой цифровой инфраструктуры, без общедоступных цифровых учебно-методических материалов, сервисов, без формирова-

ния и развития у воспитателей, педагогов, родителей цифровой грамотности. Необходимо, оставляя все лучшее, что было наработано в прошлом, нацеливаться и на переосмысление традиционных подходов к дошкольному образованию, в которых отсутствовали элементы электронной цифровой среды.

Литература

1. Определение Конституционного Суда РФ от 15 апр. 2008 г. № 274-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Станислава Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 2 Федерального закона “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”, пунктом 3 статьи 5 Закона Российской Федерации “Об образовании” и Указом Президента Российской Федерации “О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации”» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.05.2020).
2. Об утверждении Целевой модели цифровой образовательной среды: приказ Минпросвещения России от 2 дек. 2019 г. № 649 (зарег. в Минюсте России 24.12.2019 № 56962) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.05.2020).
3. Паспорт приоритетного проекта «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 25.10.2016 № 9) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.05.2020).
4. Денисенкова Н. С., Красило Т. А. Развитие дошкольников в эпоху цифровой социализации // Современное дошкольное образование. 2019. № 6 (96). С. 50–57.
5. Вся статистика интернета на 2019 год — в мире и в России. URL: <https://www.web-canape.ru/business/vsya-statistika-interneta-na-2019-god-v-mire-i-v-rossii/> (дата обращения: 20.05.2020).
6. ЮНЕСКО и Цели устойчивого развития. URL: <https://ru.unesco.org/sdgs> (дата обращения: 20.05.2020).
7. Рейтинг стран мира по уровню образования. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/education-index/education-index-info> (дата обращения: 21.05.2020).
8. IB Primary Years Programme. URL: https://lycc1589.mskobr.ru/finansirovanie/ib_primary_years_programme/ (дата обращения: 20.05.2020).

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН РОССИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Н. С. Грудинин

Московский государственный лингвистический университет
доцент кафедры международного права,
кандидат юридических наук, доцент
nekit-07@mail.ru

В статье анализируется проблема осуществления избирательных прав граждан России в условиях цифровизации публичного пространства. Отмечается, что внедрение электронного голосования на выборах — это процедура, способная повысить качество избирательного процесса и прозрачность итогов голосования.

Ключевые слова: избирательные права, цифровизация, доступность, честность голосования.

In this article the author analyses the problem of exercising the electoral rights of Russian citizens in the context of digitalization of society. It is stressed that application of electronic voting to elections can both improve the quality of the electoral process and raise transparency of voting results.

Key words: electoral rights, digitalization, access to voting, election integrity.

В современном мире права человека отчасти видоизменяются, приобретая новые качества в зависимости или в связи с использованием достижений науки и цифровизацией публичного пространства. Так, в период пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 реализация права на образование была поставлена в прямую зависимость от наличия качественного Интернет-подключения. Очевидно, что право на образование в 2020 г. уже не может существовать в отрыве от современных технологий электронного обучения и онлайн образовательных платформ. Более того, в условиях самоизоляции онлайн образовательные платформы и цифровые ресурсы стали «спасательным кругом» для всей системы образования в России. Очевидно, что в XXI в. образование и современные цифровые технологии должны развиваться синхронно, обеспечивая как всеобщую доступность образования, так и его высокое качество, валидность полученного диплома (аттестата).

Аналогичным образом, как представляется, должно проходить развитие избирательных прав граждан России в усло-

виях цифровизации государства и права. Несомненно, что результаты выборов в наши дни уже не могут определяться жребием, голосованием на дощечках, применением разноцветных бобов. Постепенно, на наш взгляд, проходит и век традиционных и привычных для российского избирателя бумажных бюллетеней, в которых граждане привыкли традиционно отдавать свой голос за того или иного кандидата (политическую партию), фиксируя свое предпочтение в соответствующей графе проставлением письменного знака (чаще всего, галочкой или крестиком). На протяжении нескольких последних лет в Российской Федерации происходит внедрение автоматизированных способов учета волеизъявления избирателей на выборах посредством применения КОИБов и КЭГов. Преимущества данных способов фиксации волеизъявления избирателей очевидны. Они способствуют минимизации нарушений избирательных прав граждан в ходе определения результатов голосования, позволяют ускорить данный процесс и дают возможность исключить человеческий фактор из подведения итогов голосования. Вероятно, стратегическая цель, стоящая перед российской избирательной системой и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на ближайшие годы, состоит в том, чтобы по возможности отказаться от традиционных урн на избирательных участках и голосования путем применения бумажных бюллетеней. По мере совершенствования материально-технической базы, отечественная избирательная система должна быть максимально автоматизирована. В этом, как видится, состоит одна из гарантий честных и свободных выборов для граждан, участвующих в выборах в качестве избирателей.

Еще одна гарантия, направленная на повышение качества реализации избирательных прав граждан России, должна состоять в расширении технических возможностей для осуществления своего волеизъявления в ходе проводимых выборов. Следует отметить, что первые шаги в данном направлении уже были сделаны, и опыт, полученный в этой сфере, необходимо признать успешным. Речь идет о применении технологии «мобильный избиратель», которая позволяет в том числе посредством портала «Госуслуги» заранее подать

заявление для голосования на выборах в день голосования не на избирательном участке по месту постоянной регистрации, а на избирательном участке по месту своего фактического нахождения. Полагаем, что данная технология позволяет во многом отказаться от устаревшей и частично дискредитировавшей себя технологии открепительных талонов, а также увеличивает потенциальную возможность граждан реализовать свое избирательное право в условиях частой маятниковой миграции определенной части населения, обладающего активным избирательным правом.

Однако процессы цифровизации в России за последние годы набрали настолько мощные обороты, что в 2020 г. де-факто в рамках Общероссийского голосования по поправкам в Конституцию Российской Федерации было предложено организовать и провести электронное голосование путем подачи своего голоса через сервис «Госуслуги» (mos.ru). Данная возможность стала доступной для граждан Российской Федерации, проживающих на территории Москвы и Нижегородской области [1]. Оценивая данный факт, нельзя не отметить, что 2020 г. стал отправной точкой для перевода избирательной системы России в цифровой формат. В этом, безусловно, заключен огромный смысл, утверждающий переход всей системы демократической правовой государственности на цифровые «рельсы». Цифровизация избирательного процесса в плане проведения голосования без непосредственной явки гражданина на избирательный участок по месту своей регистрации (или нахождения), позволяет расширить доступность выборов для каждого гражданина страны. Очевидно, что с течением времени и расширением цифровизации населения России данная технология будет только набирать свои обороты, что способно привести к активизации участия граждан России в выборах, повышению конкуренции на выборах и соблюдению принципа честных и чистых выборов на практике.

С другой стороны, первый опыт проведения электронного голосования граждан на выборах в России показывает, что реализация данного голосования не свободна от различного рода погрешностей и прямых злоупотреблений своим избирательным правом. Так, общественными организациями

и самими гражданами неоднократно отмечалось, что в период проведения Общероссийского голосования по поправкам в Конституцию Российской Федерации в период с 25 июня по 1 июля 2020 г. отдельными гражданами предпринимались сознательные попытки множественного голосования на портале «Госуслуги» путем фиктивных регистраций с использованием различных сим-карт, а также двукратного голосования (на избирательном участке и на портале <https://2020og.ru/> путем авторизации на порталах «Госуслуги» или mos.ru) [2]. Подобная ситуация наглядно демонстрирует, что ни правоохранительные органы, ни специалисты по информационной безопасности пока не могут в полной мере противостоять возможным правонарушениям и злоупотреблениям в процессе голосования граждан на электронных выборах. С этой целью, по нашему глубокому убеждению, технология электронного голосования, активно внедряющаяся в настоящее время в России, должна быть дополнена электронной картой избирателя, которая по аналогии с персональной банковской картой, должна безошибочно идентифицировать личность ее владельца и автоматически блокироваться после попытки повторно проголосовать на одних тех же выборах. Кроме того, единая электронная карта избирателя должна позволять хранить все сведения о результатах волеизъявления гражданина на выборах в течение определенного периода времени, а также служить документом, удостоверяющим личность ее владельца наряду с общероссийским паспортом гражданина.

Также, говоря о реализации избирательных прав граждан России в условиях глобальной цифровизации, нельзя не сказать о том, что в цифровую плоскость должно быть переведено и пассивное избирательное право, т. е. право кандидатов на участие в выборах. Уже сейчас очевидно, что сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата для участия в выборах также может проходить в электронном формате при условии соблюдения гарантий идентификации каждого гражданина, отдающего свою подпись в поддержку кандидата. Кроме того, представляется, что электронная карта избирателя должна автоматически блокироваться для кандидатов, которые не могут быть допущены к участию в выборах в таком качестве

по основаниям, установленным Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Также в цифровое пространство может частично перейти и избирательная агитация. Так, на портале «Госуслуги» можно создать специальный раздел для общения кандидатов со своими избирателями, проведения встреч в онлайн формате и дебатов в таком же формате. Доступ к данному разделу может также осуществляться путем идентификации личности гражданина посредством активации специального проверочного кода, отраженного на оборотной стороне избирательной карты гражданина. Такая схема, как представляется, будет с большой степенью надежности гарантировать избирательный процесс и выборы в целом от различного рода нарушений и фальсификаций.

Таким образом, подводя итог сказанному выше, необходимо выделить следующие моменты. Во-первых, реализация избирательных прав граждан России в современном нам мире не может не осуществляться вне цифрового пространства. Во-вторых, развитие технологий электронного голосования, в том числе с использованием возможностей сети Интернет способно активизировать интерес граждан к проводимым выборам, повысить явку на выборы, а также способствовать повышению степени чистоты всех стадий избирательного процесса и в первую очередь голосования и подсчета поданных голосов избирателей. В-третьих, цифровизации избирательного процесса должна сопровождаться созданием надежных гарантий, препятствующих искажению волеизъявления избирателей. С этой целью параллельно с процессом цифровизации выборов в России должна быть создана надежная система идентификации избирателей (например, путем создания единой избирательной карты гражданина).

Литература

1. Голосование начинается. Вы готовы? // Сайт Газета.ru. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2020/06/25/13130293.shtml> (дата обращения: 25.06.2020).
2. В ЦИК пообещали санкции для проголосовавшего дважды Лобкова // Сайт РБК. URL: https://www.rbc.ru/politics/25/06/2020/5ef478f29a7947af81609d98?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения: 25.06.2020).

ПРОБЛЕМЫ НАРУШЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН ПРИ ВНЕДРЕНИИ ЦИФРОВИЗАЦИИ В «КОРОНАВИРУСНЫЙ» ПЕРИОД

Е. А. Дорожинская

Сибирский институт управления — филиал Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
декан юридического факультета,
кандидат юридических наук, доцент
dorozhinskaya@siu.ranepa.ru

Статья посвящена анализу правовых проблем в период предупреждения распространения коронавирусной инфекции. В результате внедрения новых цифровых технологий возникли негативные правовые последствия в сфере защиты персональных данных, необоснованно применялись меры административной ответственности и т. д.

Ключевые слова: цифровизация, персональные данные, изоляция, общественная опасность, общественный порядок.

The article is devoted to the analysis of legal problems during the prevention of the spread of coronavirus infection. The introduction of new digital technologies has negative legal consequences in the field of personal data protection, measures of administrative responsibility were unreasonably applied, etc.

Key words: digitalization, personal data, isolation, public danger, public order.

В период предупреждения распространения коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации цифровизация переместилась на первое место в повестке дня. Работа и обучение в удаленном режиме, использование цифровых пропусков, дистанционный контроль за соблюдением карантина заболевшими гражданами и многие другие процессы заставили акцентировать внимание на правовом аспекте их реализации. В итоге нельзя сказать, что правовое регулирование данной сферы оказалось безупречным.

Интересно, что еще в 2019 г. в ходе проведения XVI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов «Право перед вызовами технологической революции» был проведен опрос участников. Один из вопросов был сформулирован так: «Какие проблемы возникают в диалоговых режи-

мах — «человек-машина»?». Наиболее популярными ответами были следующие:

1) защита персональных данных пользователей от неправомерного использования, включая угрозы идентичности «цифровой личности» — 35,4 %;

2) ограниченность и неэффективность средств правовой защиты прав и интересов граждан в глобальном цифровом мире — 22,9 %;

3) манипулирование общественным мнением и управление поведением — 25 % [1, с. 20].

Меньше чем через год после проведения этого опроса можно констатировать, что эти проблемы в полной мере проявились на практике.

Безусловно, особо интересным для анализа стал опыт применения новых цифровых технологий в условиях предупреждения распространения коронавирусной инфекции на территории нашей столицы, которая явилась основным плацдармом для испытаний.

Начать стоит с «цифровых пропусков», введение которых сразу повлекло возмущение граждан, которые оказались недостаточно «цифровизованы» — не имели смартфонов нужного поколения, компьютеров, доступа в интернет и т. д. Это автоматически создавало для них невозможность получения «цифрового пропуска» в принципе и, соответственно, ущемляло их права.

Но даже у тех лиц и организаций, которые были в полной мере технологически оснащены, возникло множество проблем с оформлением пропусков:

- у обозначенного сервиса nedoma.mos.ru постоянно были проблемы с доступом на сайт;

- происходило постоянное суточное массовое «обнуление» оформленных пропусков всем индивидуальным предпринимателям и их сотрудникам;

- были зафиксированы многочасовые задержки синхронизации данных между различными сервисами, в результате чего пропадали надлежаще оформленные пропуска на автомобили и т. д.;

- отсутствовала автоматическая система контроля выдачи пропусков гражданам, в отношении которых было оформлено постановление о карантине;

- проблемы постоянных блокировок Департаментом информационных технологий г. Москвы таких организаций, как политические партии, посольства и консульства иностранных государств и даже самого Правительства Москвы [2].

Но самым спорным информационным нововведением в Москве в период борьбы с коронавирусом явилось приложение «Социальный мониторинг», призванное контролировать местонахождение людей, инфицированных либо имеющих подозрение на инфицирование коронавирусом.

Его обязательное использование было установлено мэром г. Москвы в указе от 05.03.2020 № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» [3]. Это мобильное приложение определяло местоположение гражданина по GPS и периодически запрашивало селфи для предотвращения нарушения карантина. Обязательность установки приложения оформлялось предписанием, в случае неустановки приложения или неотправки селфи на гражданина автоматически возлагался штраф в размере 4000 руб., оформленный постановлением от Главного контрольного управления г. Москвы (Главконтроля).

Анализируя содержание п. 3.1 распоряжения Департамента информационных технологий г. Москвы от 29.04.2020 № 64-16-186/20 «Об утверждении Порядка применения технологии электронного мониторинга местоположения гражданина в определенной геолокации с использованием мобильного приложения «Социальный мониторинг» [4], можно сделать вывод, что установленные им нормы никак не связаны с вроде бы очевидной целью — наказать гражданина за несоблюдение правил изоляции.

Стоит поддержать мнение Г. Исмагиловой, что формулировки нарушений в этом распоряжении больше связаны с неиспользованием приложения, чем с созданием условий для распространения коронавируса [5]. Ведь, согласно этому распоряжению, нарушением гражданином требований в части соблюдения режима самоизоляции (изоляции) явились: зафиксированное местоположение гражданина за пределами

более 50 метров от установленного места изоляции гражданина, с которым была установлена взаимосвязь в мобильном приложении «Социальный мониторинг»; невыполнение гражданином в установленный срок первоначальной регистрации в мобильном приложении «Социальный мониторинг» и (или) обязательного фотографирования лица гражданина, а также невыполнение гражданином в установленный срок обязательного подтверждения соблюдения режима изоляции. Очевидно, что отсутствие регистрации в мобильном приложении или несвоевременная отсылка селфи не могут быть расценены как действия, имеющие общественную опасность, и, соответственно, не должны наказываться.

Кроме того, в процессе использования данного приложения было выявлено множество недоработок, начиная с запроса селфи больных людей в ночное время, заканчивая произвольным наложением штрафов за нарушение карантина на лежачих инвалидов, которые априори не могли нарушить предписание. Даже если не принимать во внимание морально-этическую сторону негативных последствий от внедрения данного приложения, возникло множество иных вопросов о правомерности его функционирования.

Часть 3 ст. 28.6 КоАП РФ допускает возможность выносить на региональном уровне постановление о привлечении к административной ответственности без составления протокола и участия привлекаемого лица исключительно по некоторым административным правонарушениям в области благоустройства территории. Правонарушение из ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы [6], по которой привлекались к ответственности пользователи «Социального мониторинга», посягает на общественный порядок и общественную безопасность и не относится к сфере благоустройства, что выходит за установленные рамки.

И это далеко не все выявленные проблемы. Ведь даже в случаях, когда разрешается автоматическая фиксация правонарушений, она должна проводиться только метрологически поверенными приборами, а в случае с «Социальным мониторингом» фиксация шла через мобильное приложение, установленное на совершенно разнообразные по своим характеристикам и возможностям устройства.

Кроме того, оказалось, что приложение «Социальный мониторинг» получило доступ ко всей персональной информации граждан, находящейся на телефоне, и автоматически передавало информацию на серверы мэрии в отсутствие необходимой криптографической защиты. Также в функционал приложения включено обязательное направление гражданином-пользователем своей фотографии после скачивания и регистрации, причем распознавание лиц осуществлялось не через российские, а через зарубежные серверы. Ни о какой защите персональных данных в таких обстоятельствах не могло быть и речи. Правда, 4 июня 2020 г. Сергей Собянин в интервью ТАСС заявил, что «все данные социального мониторинга и пропусков будут уничтожены», но по прошествии нескольких месяцев фактически бесконтрольного сбора информации данное утверждение звучит легковесно[7].

Соответственно, у граждан возникли вполне закономерные сомнения в правомерности практикуемой в Москве процедуры наложения штрафов, а также основания для удовлетворения судами требований как минимум о прекращении производства по делу об административном правонарушении, а как максимум — о компенсации морального вреда.

В частности, И. Карабулатова, инвалид I группы, подала в Пресненский райсуд Москвы исковое заявление о компенсации морального вреда к Главконтролю. Она не могла двигаться из-за неудачной операции на позвоночнике и с 28.04.2020 лечилась от ОРВИ, подписав постановление о самоизоляции. Приложение «Социальный мониторинг» на свой телефон она установить не смогла, и 11.05.2020 получила уведомление Главконтроля о нарушении режима самоизоляции и штрафе в 4 тыс. руб. при том, что, как известно, покинуть квартиру не могла физически. В итоге И. Карабулатова, несмотря на неоднократные обращения в Главконтроль, получила несколько подобных штрафов и в итоге обратилась в суд с требованием компенсации морального вреда в размере 1 млн руб. [8].

Возвращаясь к результатам опроса 2019 г., можно констатировать, что все негативные прогнозы, к сожалению, оправдались. Несмотря на все усилия законодателей и правоприменителей, защита персональных данных пользователей

от неправомерного использования на практике обеспечена крайне плохо, а неэффективность средств защиты прав граждан в процессе применения новых информационных технологий видна невооруженным глазом. Поэтому стоит отнестись серьезно к усилению значимости дальнейшего развития комплексного правового регулирования, обеспечивающего цифровизацию российского общества.

Литература

1. Юридическая концепция роботизации: моногр./ отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М.: Проспект, 2019. 240 с.
2. Цифровизация паники: ДИТ Москвы против москвичей (круглый стол 23 мая 2020 г.). URL: <https://m.habr.com/ru/company/analogbytes/blog/503388/> (дата обращения: 12.06.2020).
3. О введении режима повышенной готовности: указ мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ (ред. от 08.06.2020) // Официальный портал мэра и Правительства Москвы. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 12.06.2020).
4. Об утверждении Порядка применения технологии электронного мониторинга местоположения гражданина в определенной геолокации с использованием мобильного приложения «Социальный мониторинг»: распоряжение Департамента информационных технологий г. Москвы от 29.04.2020 № 64-16-186/20. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/moscow/1374940/> (дата обращения: 12.06.2020).
5. Исмагилова Г. Коронавирус и презумпция невиновности: нарушает ли ее приложение «Социальный мониторинг» // Zakon.ru. 2020. 3 июня. URL: https://zakon.ru/blog/2020/6/3/koronavirus_i_prezumpciya_nevinovnosti__narushaet_li_ee_prilozhenie_socialnyj_monitoring (дата обращения: 12.06.2020).
6. Кодекс города Москвы об административных правонарушениях: закон г. Москвы от 21.11.2007 № 45 // Официальный портал мэра и Правительства Москвы. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 12.06.2020).
7. Сергей Собянин: через год мы полностью вернемся к прежнему образу жизни // ТАСС. 2020. 4 июня. URL: <https://tass.ru/interviews/8641165> (дата обращения: 12.06.2020).
8. «Социальный мониторинг» проверяют на честь и достоинство // Коммерсант. 2020. 12 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4365552> (дата обращения: 12.06.2020).

ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК ТЕНДЕНЦИЯ РАЗВИТИЯ ПРИНЦИПА ПРОЗРАЧНОСТИ, ДОСТУПНОСТИ И СПРАВЕДЛИВОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ: ОСОБЕННОСТИ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

С. Д. Казаченков

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)
ассистент кафедры финансового и административного права
kazachenkov94@mail.ru

Статья посвящена рассмотрению особенностей цифровых технологий как тенденции развития правовой системы, в частности, принципов налогообложения, а также правовых аспектов применения данных технологий на современном этапе.

Ключевые слова: цифровые технологии, цифровая экономика, публичное право, справедливость, налогообложение, правоприменение.

The article deals with the features of digital technologies as a trend in the development of the legal system, in particular, the principles of taxation, as well as legal aspects of the use of these technologies at the present stage.

Key words: digital technologies, digital economy, public law, justice, taxation, law application.

В настоящее время общество находится на этапе глобальной интеграции к новому научно-технологическому порядку, особенности которого определяются как состоянием институтов нашего общества, так и, соответственно, изменениями в современных технологиях. Каждый день новые технологии, развиваясь словно со скоростью света, бросают вызов нашему обществу. Цифровые технологии создают новую реальность, отличную от того физического мира в котором мы живем [1]. Развитие технологий сбора и анализа данных, обмена ими и управления производственными процессами базируется на внедрении когнитивных технологий и их сближении с нано- и биотехнологиями. Значительное увеличение объема данных, источниками и средствами распространения которых являются промышленные и социальные объекты, различные электронные устройства, приводит к формированию новых

технологий. Широкое использование таких технологий способствует развитию нового этапа экономики-цифровой экономики и формированию ее экосистемы. Ярким примером кардинального изменения конфигурации глобальной рыночной среды под влиянием цифровой экономики является очевидный факт, что крупнейшие мировые компании активно вытесняют из цифровой экономики новых лидеров, таких как Microsoft, Apple и др.

В настоящее время общество находится на этапе глобальной интеграции в новый научно-технический порядок, особенности которого определяются как состоянием институтов нашего общества, так и, соответственно, изменениями в современных технологиях. Каждый день новые технологии, развиваясь как бы со скоростью света, бросают вызов нашему обществу. Цифровые технологии создают новую реальность, которая отличается от мира, в котором мы живем. Часто разрыв между реальным и цифровым миром мешает нам использовать всю доступную информацию, производимую многими интеллектуальными устройствами по всему миру. Для преодоления этого разрыва и более полной реализации человеческого потенциала используются технологии дополненной реальности. Это набор технологий, которые добавляют цифровые данные и изображения в физический мир. По мнению экспертов Института Future Life, технология дополненной реальности в ближайшем будущем затронет все отрасли экономики и различные организации и, возможно, даже изменит процессы образования, принятия решений, условия конкуренции, производства продукции и управления цепочками создания стоимости [6]. Технология дополненной реальности станет новым интерфейсом и проводником между человеком и машиной, мостом между цифровым и физическим миром — примерами этого являются цифровые гиганты, такие как Amazon и Facebook. Сейчас мы живем в эпоху «больших данных», в эпоху, когда у нас есть возможность собирать огромные объемы информации, слишком большие для того, чтобы человек мог их обрабатывать [7], потому что развертывание сети и количество используемых устройств быстро растут во всем мире. Соответственно, цифровизация вошла почти

во все сферы нашей повседневной жизни, а цифровые технологии создают новую реальность, отличную от физического мира, в котором мы живем.

Следовательно, дополненная реальность, блокчейн, искусственный интеллект и другие технологии формируют новую «цифровую экосистему», в которой не может остаться неизменной система права, в том числе систему взаимодействия по вопросам налогообложения. Информационные технологии вместе с правильно подобранными способами информирования общества о правовых явлениях создадут необходимый, качественный уровень правового развития общества [2]. Обеспечение правового образования с использованием сети «Интернет» должно стать одной из приоритетных задач государства, так как компьютерная сеть Интернет объединяет миллиарды пользователей [3]. В связи с этим, представляется актуальным оценить состояние тенденции развития принципа доступности, открытости и справедливости налогообложения в современных условиях цифровой экономики.

История «цифровизации» в России намного короче, чем у остальных стран. Так, возглавив Федеральную налоговую службу России (далее — ФНС) в 2010 г., Михаил Мишустин был ключевым лидером в сфере проведения первой цифровой стратегии для российского налогообложения, а также участвует в форуме ОЭСР по налоговому администрированию и является вице-председателем группы, специализирующейся на цифровых налоговых услугах. Внедрение было оперативно выполнено с помощью центральной базы данных, использующей общую структуру для всех налогоплательщиков и связанную с системами каждого федерального ведомства — веб-сайт ФНС разработан с учетом удобства использования и вся информация доступна в буквально в пару кликов, например, можно с легкостью узнать о действующих налогах и сборах и их особенностях на территории каждого региона, а также воспользоваться различными услугами и сервиса посредством официального интернет-портала государственных услуг. Интересно, что Российская Федерация за последние годы достигла значительного прогресса в реализации функционирующей концепции электронного правительства,

которая предусматривает предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме параллельно другим каналам посредством формирования системы межведомственного электронного взаимодействия путем интеграции многофункциональных центров и портала государственных услуг, развития баз данных, предоставления различных сервисов и т. д. [8].

Длинные очереди и медленная работа начинают уходить в прошлое — с момента начала «цифровизации» опрошенные признали значительное повышение эффективности системы. Так, например, отмечается поддержка электронной подписи, а также взаимодействие с системой налогового органа. ФНС тестирует все новые проекты, экспериментируя с использованием предложенной системы в одном регионе страны, прежде чем развернуть ее в остальных регионах, что на практике приводит к меньшему количеству трудностей с последующей реализацией, как, например, с введением эксперимента по налогу на профессиональный доход (Федеральным законом от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» [4] была установлена возможность применения специального налогового режима в отношении самозанятых граждан с возможностью уплаты налога посредством мобильного приложения «Мой налог» и личный кабинет налогоплательщика). Налоговый портал действительно позволяет налогоплательщикам посредством личного кабинета налогоплательщика или приложения просматривать прошлые декларации и связанные с этим детали, уплачивать налоги посредством автоплатежа, самозанятым гражданам не нужно подавать декларации и многое другое. Таким образом, бумажная подача документов и личные налоговые инспекции по-прежнему доступны, но с новой системой электронной очереди они становятся намного короче, чем они были до цифровизации или даже в некоторых случаях исчезают вовсе, как, например, при использовании приложения «Мой налог». Подводя итог вышесказанному, отметим, что данные новшества действительно соответствует принципам доступности, открытости и справедливости в отношении участников нало-

гообложения, ведь информация обрабатывается в автоматическом режиме под контролем налогоплательщика, а налоговый орган имеет более прямую связь с налогоплательщиком. Однако, некоторые опрошенные скептически относились к тому, что орган власти имеет возможность использовать всю получаемую им информацию и что он, скорее всего, получает такие большие объемы данных для доступности, а не для какой-либо конкретной цели [5]. Тем не менее, несмотря на неоднозначное мнение среди граждан, стоит признать, что Российская Федерация впечатляюще быстро развернула программу цифровых налоговых услуг — этому способствовал центральный орган, обладающий четким видением того, как поставить цифровые услуги в центр своей работы наряду с надежными региональными экспериментальными испытаниями.

Литература

1. Карцхия А. А. Цифровизация в праве и правоприменении // Мониторинг правоприменения. № 1. 2018. С. 36–41.
2. Болжеларская К. Н. Правосознание в условиях цифровизации общества // Интеллектуальные ресурсы — региональному развитию. 2019. Т. 5, № 1. С. 274–279.
3. Алекперов И. Д., Чалкова М. А., Алекперова Э. А., Алекперова А. И. Социальные сети как инструмент в современной образовательной системе // Интеллектуальные ресурсы — региональному развитию. 2017. Т. 1, № 1-1. С. 111–116.
4. О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»: федер. закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ (ред. от 01.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7494.
5. Digitalisation of tax: international perspectives, 2019 edition // ICAEW, 2019. 36 p.
6. Benefits & risks of artificial intelligence. URL: <https://futureoflife.org/background/benefits-risks-of-artificial-intelligence/?cn-reloaded=1> (last accessed: 2020/05/28).
7. Anyoha R. Can machines think? Harvard University Blog, Special Edition about Artificial Intelligence, <http://sitn.hms.harvard.edu/flash/2017/history-artificial-intelligence> (last accessed: 2020/05/28).
8. Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. Всемирный Банк, Институт развития информационного общества, 2016. С. 8–9. URL: <http://www.iis.ru/docs/DigitalGovernmentRussia2020RUS.pdf> (дата обращения: 28.05.2020).

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ КАК СУБЪЕКТ ПРАВА: ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Е. А. Капитонова

Пензенский государственный университет
доцент кафедры уголовного права,
кандидат юридических наук
e-kapitonova@yandex.ru

Рассматриваются этические и правовые дилеммы, связанные с развитием технологии искусственного интеллекта, приводятся авторские рекомендации.

Ключевые слова: правовое регулирование робототехники, искусственный интеллект.

Ethical and legal dilemmas related to the development of artificial intelligence technology are considered, and author's recommendations are given.

Key words: legal regulation of robotics, artificial intelligence.

Научные достижения — это обоюдоострый меч, используя одну сторону которого, нужно остерегаться порезаться о другую. С одной стороны, прикладные научные открытия способны значительно улучшить жизнь общества, предлагая ему новые и более эффективные средства коммуникации, медицины и выполнения иных важных задач. С другой стороны, применение некоторых научных знаний способно существенно изменить общественный ландшафт, повлиять на сущность и содержание социальных институтов, что в перспективе может повлечь расширение поля юриспруденции, которая в результате будет вынуждена искать баланс между адекватным правовым регулированием новых отношений и этическими воззрениями социума.

Технологии искусственного интеллекта активно развиваются в разных странах мира, не исключая Россию. Даже сейчас, когда область их применения ограничена исключительно использованием однозадачных искусственных нейронных сетей (математических моделей, построенных по принципу организации и функционирования сетей нервных клеток живого организма и способных к самообучению), ста-

новится ясно, насколько сильно подобные технологии могут повлиять на понимание границ оценки субъекта. Эксперименты по применению нейросетей в поисковых программах и переводчиках, медицине и системах безопасности выглядят совершенно безобидными и не затрагивают вопросы морали. Однако существуют и иные направления разработки данной технологии, которые могут быть оценены совершенно иначе.

К примеру, в 2018 г. шведские ученые объявили о работе над проектом создания «цифровой копии» умершего человека, визуально имитирующей нужного индивида и разговаривающей знакомым голосом с привычными интонациями [3]. Результат рассчитан на родственников и друзей ушедшего из жизни человека, которые, по замыслу авторов проекта, должны желать компенсировать недостаток общения со своим близким посредством использования его электронной копии (включая возможность сделать с ней селфи в выбранном месте). Похожее по смыслу мобильное приложение разрабатывается в Южной Корее. Такого рода исследования ставят перед юристами важный вопрос: что должно получиться в результате? Просто программа (объект) или суррогат личности с мнимыми зачатками признаков субъекта? Кто будет обладать правом собственности на такую квази-личность — родственники, выступившие заказчиками ее создания, или компания-разработчик? Не окажется ли любое решение проблемы незэтичным, не поднимет ли вопрос о праве человека распоряжаться другим человеком как цифровом аналоге рабства?

В результате подобных исследований понятие личности как обычного живого человека все больше размывается, утрачивая привычные границы. То, что ученые традиционно понимали под индивидом, со временем начинает казаться односторонней иллюзией, поскольку сама природа субъекта под влиянием научных достижений демонстрирует все возрастающую изменчивость и неопределенность. Спустя несколько лет или десятилетий общество может столкнуться с необходимостью продумывать правовое регулирование деятельности искусственного интеллекта как самостоятельного субъекта

правоотношений. И хотя на современном этапе развития технологий данное дискуссионное поле сложно признать окончательно созревшим для полноценной разработки, можно предположить, что рано или поздно правовая основа существования искусственного интеллекта потребует надлежащего нормативного закрепления как на международном уровне, так и непосредственно в России.

Одним из допустимых ориентиров в этом вопросе можно считать резолюцию Европарламента 2015/2103 (INL) [5], которая была принята в феврале 2017 г. по результатам доклада о состоянии роботостроительной отрасли в мире. В ней, в частности, даны отдельные рекомендации по содержанию норм гражданского права о робототехнике. Первостепенными задачами названы гарантия безопасности при эксплуатации подобных устройств (включая прозрачность принимаемых с помощью ИИ решений) и обязательность компенсации ущерба, возникшего у третьих лиц в связи с использованием робота. Вопрос разработки критериев и последствий признания робота «цифровой личностью» отложен на время в связи с отсутствием на данном этапе развития науки технологий, способных превратить искусственный интеллект из программы с ограниченным кругом задач в многозадачную автономно мыслящую систему. Возможным решением сложной проблемы распределения ответственности за ущерб, причиненный роботами, названо обязательное страхования их деятельности (по аналогии с автомобилями, признаваемыми источником повышенной опасности, и обязательным страхованием автогражданской ответственности). В дальнейшем также должны быть установлены четкие правила распределения ответственности робота, его производителя и владельца с учетом принципа: «чем выше у робота возможности обучения или автономии, тем ниже ответственность других сторон». При необходимости будет рассмотрен вопрос о создании на межгосударственном уровне специализированного агентства по вопросам роботов и искусственного интеллекта, которое сможет выступить главным регулятором отношений в технической и этической сферах.

Отдельные аспекты деятельности искусственного интеллекта разработал также Ватикан, обнародовавший Свод этических принципов, подготовленный по результатам проведенной в феврале 2020 г. конференции [6]. Документ декларирует, что искусственный интеллект должен уважать неприкосновенность частной жизни, работать надежно, непредвзято и прозрачно, а также «учитывать потребности всех людей». О поддержке Свода этических принципов заявили компании Microsoft и IBM.

В России по состоянию на май 2020 г. правовое регулирование искусственного интеллекта ограничивается указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации», утвердившим Национальную стратегию развития искусственного интеллекта на период до 2030 г. Данный нормативный документ включает в себя раздел III, посвященный основным принципам развития и использования технологий ИИ. В целом, он повторяет те же положения, что были рассмотрены выше: должны быть обеспечены безопасность, прозрачность и защита прав и свобод человека. Правовой статус искусственного интеллекта и вопросы ответственности за его деятельность в указе Президента РФ не упоминаются. Предусмотрена разработка этических правил взаимодействия человека с ИИ, однако «функционирование гибкой системы нормативно-правового регулирования» в этой области признается скорее вопросом далекой перспективы и должно быть обеспечено лишь к 2030 г. (пп. «ж» п. 49, 51 Стратегии).

Таким образом, в настоящее время определение перспективных направлений правового регулирования деятельности искусственного интеллекта является уделом увлеченных футурологов и теоретизирующих ученых-юристов.

К примеру, в 2016 г. широкий резонанс в новостях получила инициатива главы совета директоров Mail.ru Group, основателя фонда Grishin Robotics Дмитрия Гришина, предложившего законопроект [2], определяющий правоспособность робота в гражданских правоотношениях и пределы ответ-

ственности его владельца. Несмотря на предполагаемое ограничение сферы участия роботов в гражданском обороте исключительно теми видами деятельности, которые должны быть установлены для них уполномоченным органом РФ в области робототехники (Гришин предполагал создание такового, как и принятие «федерального законодательства в области робототехники»), роботы, по замыслу автора законопроекта, должны сочетать в себе признаки вещей (к ним применяются правила об имуществе), источника повышенной опасности и субъекта правоотношения (вплоть до личной ответственности за собственные действия и права одного робота представлять интересы другого). Объединение в одном нормативном акте столь разных по содержанию подходов (к тому же, отметим справедливости ради, весьма путано изложенное) не позволило предложенному документу стать чем-то более серьезным, чем громкий инфоповод.

В конце 2017 г. исследовательский центр проблем регулирования робототехники «Робоправо» разработал проект Модельной конвенции, объявив ее первым в мире текстом международного акта о регулировании робототехники, искусственного интеллекта и киберфизических систем [4]. В целом, авторы документа пошли по тому же пути, что и Д. Гришин, и использовали в своих предложениях двойственный подход. С одной стороны, к роботам и киберфизическим системам с искусственным интеллектом предлагалось применять правила, позволяющие оценивать их как объекты права (в частности, ответственность их создателя строится по принципу ответственности владельца источника повышенной опасности). С другой стороны, в проекте Конвенции применительно к роботам несколько раз употребляется слово «должны» (например, «не должны причинять вред человеку и человечеству, а также допускать, чтобы их бездействием был причинен вред» (ст. 8), «должны постоянно фиксировать и хранить информацию об условиях своего функционирования и всех совершаемых ими действиях» (ст. 16)). Кроме того, ст. 29 предусматривает возможность участия роботов в гражданском обороте в качестве самостоятельных лиц (вплоть до получе-

ния права собственности на других роботов), «если это прямо установлено применимым законодательством».

Проект Модельной конвенции стал предметом рассмотрения комитета Государственной Думы РФ по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству, в результате чего вошел в программу «Цифровая экономика» и в настоящее время используется в качестве составной части исследования, призванного определить дальнейшие действия государства в этом направлении [1].

Со своей стороны, автор настоящей статьи полагает, что ключевыми моментами в определении содержания правового регулирования положения роботов должны стать следующие:

- установление объективных критериев оценки и определение четких границ между роботами-вещами и роботами-субъектами в зависимости от степени их «разумности» и автономности поведения;
- организация единой системы государственного учета всех роботов, независимо от их вида, и реализация особого «протокола безопасности» в их отношении (наличие в конструкции «черного ящика», фиксирующего информацию о функционировании, и функции «красной кнопки», позволяющей моментально и, по возможности, дистанционно, отключить робота);
- презумпция вины производителя в случае причинения вреда роботом-вещью (при условии наличия у него права доказывать вину собственника или владельца робота в совершении им конкретных действий);
- формулирование правил об ответственности за вред, причиненный роботом-вещью, по принципу ответственности владельца источника повышенной опасности;
- разработка норм, устанавливающих пределы участия роботов-субъектов в гражданском обороте, и определение границ ответственности производителя за их действия.

В подобном виде при должной и непротиворечивой разработке концепция предусматривает все возможные варианты

развития ситуации с искусственным интеллектом в России (оставление их в статусе объекта, перевод в разряд субъектов) и способна гарантировать интересы всех задействованных участников правоотношений.

Литература

1. Баленко Е. Киберрегулятор: когда в России может появиться вице-премьер по роботам // ПБК. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/23/11/2018/5bf7dd5f9a7947b5a2f61ced (дата обращения: 27.05.2020).
2. Законопроект «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений в области робототехники» // РОБОПРАВО. Исследовательский центр проблем регулирования робототехники. URL: http://robopravo.ru/proiektu_aktov (дата обращения: 27.05.2020).
3. Медведев Ю. Аватар из прошлого. Ученые создают цифровые копии ушедших из жизни людей // Рос. газ. RG.RU. URL: <https://rg.ru/2018/02/27/uchenye-nauchilis-sozdavat-cifrovye-kopii-umershih-liudej.html> (дата обращения: 27.05.2020).
4. Проект Модельной конвенции о робототехнике и искусственном интеллекте // РОБОПРАВО. Исследовательский центр проблем регулирования робототехники. URL: http://robopravo.ru/proiektu_aktov (дата обращения: 27.05.2020).
5. European Parliament resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103 (INL)) // European Parliament. URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_EN.html (дата обращения: 27.05.2020).
6. Pullella P., Dastin J. Vatican joins IBM, Microsoft to call for facial recognition regulation // Reuters. URL: <https://www.reuters.com/article/us-vatican-artificial-intelligence/pope-to-endorse-principles-on-ai-ethics-with-microsoft-ibm-idUSKCN20M0Z1> (дата обращения: 27.05.2020).

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Н. В. Кондраткова

доцент кафедры уголовного права и национальной безопасности
Новосибирский государственный университет
экономики и управления
кандидат экономических наук, доцент
Kondratkova_N@mail.ru

С. В. Черепанов

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
магистрант
stanislav_cherepanov2104@mail.ru

Проводится анализ информатизации законодательства с целью выяснения проблематики данного процесса в современном мире, и варианты их решения.

Ключевые слова: информатизация, незаконное использование персональных данных.

The article analyzes the Informatization of legislation in order to clarify the problems of this process in the modern world, and options for their solutions.

Key words: Informatization, illegal use of personal data.

Информатизация законодательства в современном мире это не просто возможность технического прогресса, а необходимость, без которой невозможно нормальное функционирование органов государственной власти, развитие общества и государства. Современная жизнь любого государства, общества и гражданина не возможна без норм права, законодательных актов. Это обусловлено быстрым темпом развития отношений, появлением абсолютно новых отношений, ранее не существовавших, что в свою очередь влияет на развитие и изменение экономических и политических отношений не только в отдельно взятом государстве, но и на мировой арене. Постоянное развитие общественных отношений приводит к появлению все новых и новых нормативных актов, направ-

ленных на их регулирование и образующих большой информационный пласт. Данный объем информации требуется ее систематизации для упрощения применения органами публичной власти и гражданами.

Систематизация норм права в современном мире необходима, поскольку упрощает применение норм права, было бы невозможно точное и быстрое регулирование общественных отношений, если нормы права не проходили стадию систематизации. Систематизация норм права — это юридическая работа по изменению внешнего и внутреннего содержания норм права, приведения их к единообразию. Систематизация подразделяется на: кодификацию, инкорпорацию и учет.

Следующий этап развития в упорядочивании и распространении норм права в современном мире связан с информатизацией, созданием поисковых систем с использованием ЭВМ и доведением положений законодательных актов для всех участников общественных отношений.

Информатизация — это процесс внедрения методов информатики и информационных технологий в государственные институты, в частности в правовые, для упорядочивания и упрощения применения норм права, создания поисковых систем по базам данных, содержащих нормативно правовые акты. Как бы положительно информатизация не влияла на развитие государства в целом, имеется ряд проблем, из которых большая часть связана с отсутствием технической возможности использовать плоды ЭВМ [5]. Информатизация несет благо для общества и одновременно имеет негативные последствия. Процесс информатизации имеет задачу создания поисковых систем для упрощения использования норм права, что в свою очередь, невозможно без создания единых баз данных, где будут собраны все нормативно-правовые акты, существующие в государстве.

Создание базы данных — главная цель информатизации, что, безусловно, может упростить взаимоотношения между обществом и государством. Базы данных состоят не только из нормативно-правовых актов, но и из личных конфиденциаль-

ных данных граждан, что при правомерном использовании является благом для общества и для отдельных индивидов. К сожалению, есть субъекты, которые с большим желанием хотели бы использовать эти данные для совершения противоправных действий, что и происходит на практике. Каждый гражданин современного мира, столкнулся с данной проблемой, потому что информатизация глобальна и затрагивает каждого: при посещении больницы или других государственных учреждений мы, так или иначе, сообщаем свои личные данные. Это не грозит бедой, если личная информация будет использоваться во благо уполномоченными на то лицами. Большое количество баз данных, создаваемых с целью облегчения развития общественных отношений, несут вред, для самих участников отношений, поскольку информация, содержащая личные данные стала более доступна, чем пользуются мошенники, нанося урон обществу и государству в целом [6].

При создании информационных поисковых систем, которые направлены на ускорение поиска и применение норм права, на практике появляется множество систем с нормами права, комментариями к ним и прочей информацией, которая не только не помогает в процессе применения норм права, но и создает дезинформирование населения. Большое разнообразие поисковых систем, излишнее изобилие приводит только к хаосу и процветанию беззакония. Данная проблема затормаживает развитие общественных отношений и государства, создается недоверие к органам власти, к ее отдельным субъектам, что никак нельзя считать благом для общественного прогресса [2].

Использование цифровых технологий при совершении преступлений уже не редкость, что является безоговорочным фактом, того что информатизация общества имеет и негативную сторону.

В России существуют более десятка законов, регулирующих информатизацию. Как показывает практика этого недостаточно для решения проблем, связанных с утечкой личных данных граждан, данных юридических лиц, и предотвра-

щения дезинформации, которая заполнила собою большую часть сети «Интернет». Без навыков, получаемых в высших учебных заведениях или практических знаний найти правильный или легальный ответ в сфере юриспруденции, как и во многих областях, обеспечивающих нормальное функционирование общества и развитие государства, становится проблематичным [1]. В последнее время появилось множество поисковых систем и интернет-сайтов, предлагающих юридическую помощь. Большинство таких сайтов создаются для реализации мошеннических схем, с помощью таких сайтов мошенникам удастся заполучить личные, конфиденциальные данные граждан и использовать их в своих противоправных действиях. Недостаточный контроль государства в цифровой сфере, дает свободу действий преступникам и возможность уйти от наказания. Для решения данных проблем требуется создание официальных и закреплённых на законодательном уровне, не только поисковых систем для нахождения и изучения нормативно-правового акта, но и сайтов юридической помощи для граждан. Необходимо максимально распространить и использовать все медиа средства для уменьшения влияния псевдоюридических сайтов и поисковых систем с нормативно-правовыми актами [6]. К примеру, гражданин М., желая зарегистрироваться в социальной сети, заполнил форму для регистрации, где указал свои персональные данные. Через определенное время ему поступил звонок от гражданина В., предложившего М. заплатить 45 тысяч рублей — за данную сумму В. не будет распространять персональные данные М. [3]. На данном примере видно, что злоумышленник, используя базу данных социальной сети, смог получить персональные данные гражданина М., и желает получить денежное вознаграждение путем вымогательства.

Не редки случаи, когда путем взлома электронной почты граждан злоумышленники получают персональные данные последних и путем угроз распространения порочащей или, например, подрывающей авторитет в глазах партнеров по бизнесу информации, требуют денежное вознаграждение [4].

Исходя из анализа следственно-судебной практики, основными преступлениями, связанными с незаконным получением информации, являются преступления экономической направленности, в том числе, ст. 159 и 163 УК РФ.

Подводя итог, стоит отметить, что процесс информатизации необратим и необходим для развития современного общества и государства, но бесконтрольное внедрение и существование продуктов цифрового мира невозможно в современных реалиях. Существующее законодательство, связанное с информатизацией, не может в полном объеме обеспечить защиту граждан от получения недостоверной информации и построить четкий процесс по преследованию преступников. Представляется, что принятие на государственном уровне мер противодействия указанным преступлениям, не только поможет в решении обозначенных проблем, но и повысит авторитет и доверие общества к государству.

Литература

1. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (последняя редакция) // Доступ из СПС «Гарант».
2. О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена: указ Президента РФ от 17.03.2008 № 351 (ред. от 22.05.2015) // Доступ из СПС «Гарант».
3. Постановление № 22-3163/2019 от 25 дек. 2019 г. // Sud.Akt.ru
4. Постановление № 22-7831/2019 от 25 дек. 2019 г. по делу № 22-7631/2019 // Sud.Akt.ru
5. Акопов Г. Л. Правовая информатика: учеб. пособие. Ростов-на-Д.: Ростов. юрид. ин-т МВД России, 2015.
6. Волеводз А. Г. Правонарушения в информационной сфере: некоторые проблемы ответственности // Информационное общество в России: проблемы становления. М.: МИРЭА, 2016.

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

М. П. Кушарова

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры гражданского и предпринимательского права,
Сибирский университет потребительской кооперации
доцент кафедры гражданского права,
кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматриваются вопросы регулирования правовых отношений по формированию сферы электронного гражданского оборота, в том числе анализ программы «Цифровая экономика Российской Федерации», принятой Правительством РФ 28 июля 2017 г. и ее внедрение в экономику, выделяются некоторые проблемы реализации мероприятий, заложенных в программе и описываются системные инициативы, которые государство стало активно внедрять в области новых технологий и цифровизации экономики, в том числе, и, шире — некоторые угрозы, которые могут нести такие внедрения.

Ключевые слова: цифровая экономика, цифровизация, нормативное регулирование.

The article discusses the regulation of legal relations on the formation of the sphere of electronic civil circulation including analysis of the program “Digital Economy of the Russian Federation” adopted by the Government of the Russian Federation on July 28, 2017 and its introduction into the economy, some problems of implementing the measures laid down in the program are highlighted and systemic initiatives that the state has begun to actively implement in the field of new technologies and digitalization of the economy are described, including, and, more broadly, some threats that such introductions may carry.

Key words: digital economy, digitalization, regulation.

О цифровой экономике в современной России заговорили впервые в 90-х годах прошлого века, но активно она стала внедряться в нашу жизнь на уровне государственной политики с принятием Правительством РФ 28 июля 2017 г. Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», в соответствии с которой была создана правительственная комиссия и выделены базовые направления ее развития [1].

Несмотря на то, что цифровые технологии возникли еще в конце 50-х годов прошлого века и были связаны с научно-

техническим прогрессом, вызванным восстановлением промышленного производства после Второй мировой войны, их развитие происходило постепенно и первое использование термина «цифровизации» в его более широком значении приписывают английскому ученому Роберту Вакхалови, описавшему в 1971 г. в своей книге Oxford English Dictionary (Оксфордский словарь английского языка) это понятие, определивший адаптацию и рост использования компьютерных и цифровых технологий в хозяйственной и бытовой деятельности предприятий, отдельных отраслей и экономики общества в целом, как «цифрового общества» [1].

Однако, прошло еще более двух десятков лет, прежде чем термин «Цифровая экономика», в его современном понимании, вошел в жизнь мирового сообщества. Появление этого термина признается за американским ученым, профессором Массачусетского университета, Николасом Негропonte, описавшем впервые в книге «Быть цифровым» («Beingdigital») этапы формирования цифровой экономики, процесс слияния информационных, компьютерных и интерактивных технологий с миром развлечений и спрогнозировал процесс развития цифровой экономики с последующей цифровизацией жизни людей и их хозяйственной деятельности [2].

Другие считают, что впервые термин «цифровая экономика» придумал Дон Тапскотт в своей популярной книге 1995 г. — «Цифровая экономика: обещание и опасность в эпоху сетевой разведки» [3].

Не беремся оспаривать первенство возникновения этого термина, возможно и те и другие правы, только к настоящему времени, развитие цифровизации жизни мирового сообщества стремительно продолжается. По масштабам и влиянию процесс цифровизации можно сравнить с промышленной революцией XVIII–XIX вв., когда была изменена модель развития человечества. Сегодня доля цифровой экономике в ВВП разных государств начинает занимать значимое место. По этому показателю лидирует Великобритания с 12,4 %, а по прогнозам, к 2035 г. объем цифровой экономики будет равняться 16 трлн долл. [4].

При таком стремительном развитии мирового прогресса, Россия не могла и не имела права остаться в стороне от цифровизации, глубоко осознавала, что создание цифровой экономики повышает конкурентоспособность страны, качество жизни гражданского общества и обеспечивает экономический рост государства, а также национальную независимость и суверенитет страны. В результате послания президента В. В. Путина в 2016 г. была сформирована государственная политика по отношению к цифровой экономике, последствием стало распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р утвердившее Программу «Цифровая экономика Российской Федерации». В этой программе была сформулирована стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 АНО «Цифровая экономика» и обозначены пять базовых направлений для ускоренного развития цифровой экономики [5].

К ним были отнесены — нормативное регулирование, кадровое обеспечение и образование, формирование исследовательских компетенций и технических заделов, информационная инфраструктура, и связанная с ней информационная безопасность. В программе намечены этапы исполнения уже утвержденной программы, начиная с 2017 г. Первый этап предусматривал в 2018 г. разработать и реализовать концепцию первоочередных мер по усовершенствованию правового регулирования для ускоренного развития цифровой экономики — подготовить перечень ключевых, действующих, правовых ограничений, препятствующих развитию цифровой экономики, и сформулировать предложения по их устранению.

На втором этапе предполагалось до 2020 г. внести в правовую среду цифровой экономики более глубокие изменения нормативной правовой базы, затрагивающие принципы правового регулирования и синхронизированные с технологическими особенностями функционирования цифровой экономики. Дело в том, что нормативное правовое регулирование цифровой экономики опирается в России на регулирование традиционной, нецифровой экономики, и развивается по двум направлениям: нормативное регулирование и акты

применения права в форме государственных целевых программ поддержки цифровой экономики. При этом существует значительный массив актов, положения которых не содержат достаточно четких критериев, по которым можно было бы определить сферу применения действующего законодательства или не имеют влияния на гражданское, трудовое или иные отрасли права. С нашей точки зрения, актом наиболее высокой юридической силы по регулированию «цифровой экономики» является принятый в июле 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 03.04.2020) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[6], которым, во второй статье раскрываются понятия информационные технологии, информационная система, электронное сообщение, электронное документ, сети «Интернет» и другие определения, позволяющие определить сферу применения цифровых технологий. Так же определяются принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, однако в нем не содержится легального определения «цифровой экономики». В других законодательных актах, так или иначе регулирующих отношения по цифровизации, так же это понятие отсутствует, тогда как в научном понимании различные авторы вкладывают в него различные сферы и виды деятельности и до сих пор единого критерия ему не определилось. В проекте программы ««Развитие цифровой экономики в России: программа до 2035 г.» цифровая экономика определяется, как совокупность общественных отношений, складывающихся при использовании электронных технологий электронной информации и услуг, технологий больших объемных данных и прогнозирования в целях оптимизации производства, распределения, обмена, потребления и повышения уровня социально –экономического развития государства».

В «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 г.» «цифровая экономика» законодательно закреплена, как хозяйственная деятельность в котором ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа, которых по сравнению с тради-

ционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг» [7]. Полагаю, что оба эти определения лишь обозначают проявление цифровых технологий, но не раскрывают сущность цифровой экономики, как юридической категории, поскольку, это многогранное и сложное явление должно отражать применение конкретных критериев. Описание данной категории с использованием цифровых и компьютерных технологий в хозяйственной и иной деятельности государства и общества, и, служить ядром, обеспечивающим функционирование цифровой экономики в целом.

Анализируя научные и нормативно-правовые источники можно определить собственное видение сущности цифровой экономики, как юридической категории, состоящее в проникновении цифровых и компьютерных технологий через социальные сети и сети Интернет во все сферы экономической и иной хозяйственной деятельности, социальной жизни государства и общества, позволяющие с использованием информационно-коммуникативных средств эффективно создавать, координировать, управлять и моментально обмениваться меняющейся информацией в реальном времени, а так же выполнять любые хозяйственные операции, независимо от их местоположения и географического нахождения субъектов такой деятельности. Содержание этой дефиниции в ее элементах, а так же ее правовое регулирование и попытка создания комплексной отрасли какого-либо «цифрового права», невозможна, как невозможно и механическое объединение норм, регулирующих отношения равноправных сторон, с нормами регулирующими государственно-властные, или как сейчас называются «публичные отношения».

Литература

1. Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» // Правительство Российской Федерации. Распоряжение Правительства РФ № 1632-р «Программа “Цифровая экономика РФ”» от 28.07.2017 URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения: 20.05.2020).

2. Баранов Д. Н. Сущность и содержание категории «Цифровая экономика» // Вестн. Моск. ун-та им. С. Ю. Витте. Сер. 1. Экономика и управление. № 2 (25). 2018. С. 16.
3. Сухова В. А. Цифровая экономика: возможности для стран и способы ее регулирования // Молодой ученый. 2018. № 21 (207). С. 303–306.
4. Раюшкин Э. С., Колесникова В. О., Куликов С. А., Раюшкина А. А. Цифровая экономика: технологии будущего в современном мире // Молодой ученый. 2018. № 51. С. 283–285.
5. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: программа (утв. Правительством РФ 29.09.2018) // КонсультантПлюс: Законодательство. Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203
6. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон № 149-ФЗ (ред. от 03.04.2020).
7. Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 г.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЦИФРОВИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

Е. В. Маркина

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)
доцент кафедры конституционного и муниципального права,
кандидат юридических наук
shevelevaev@mail.ru

Научная статья посвящена актуальной теме современной науки и практики конституционного права, неотъемлемой частью которой является избирательное право как важнейший правовой институт, имеющий непосредственное отношение к различным аспектам как реализации прав и свобод человека и гражданина, так и осуществления государственного управления. Внедрение цифровых технологий в различные сферы жизнедеятельности общества и государства активно наблюдается в последние годы, однако необходимость обеспечения должного сочетания инновационных технологий и соблюдения прав и свобод личности в такой важнейшей и сложнейшей сфере, как формирование органов публичной власти, зачастую существенно тормозило данный процесс в России. Однако, в связи со сложившейся ситуацией, связанной с пандемией и связанными с ней ограничениями, цифровые технологии стали активно внедряться не только в практику, но и закрепляться на законодательном и подзаконном уровнях правового регулирования. Первый

этап апробации цифровых нововведений будет связан с проведением общероссийского голосования по поправкам к Конституции Российской Федерации, на примере которого будут опробованы достаточно большое количество цифровых новаций российского избирательного права.

Ключевые слова: цифровизация, избирательное право, избирательное законодательство, голосование по почте, дистанционное голосование, Избирательный кодекс РФ, избирательный спор, избирательный конфликт, конституционный конфликт, конституционная конфликтология, общественный контроль.

The scientific article is devoted to the theme of modern science and practice of constitutional law, which is an integral part of the election law as the most important legal institution that is directly related to different aspects of realization of the rights and freedoms of man and citizen and public administration. The introduction of digital technologies in various spheres of life of society and the state has been actively observed in recent years, but the need to ensure a proper combination of innovative technologies and respect for individual rights and freedoms in such an important and complex area as the formation of public authorities, often significantly hindered this process in Russia. However, due to the current situation related to the pandemic and its limitations, digital technologies have become actively implemented not only in practice, but also fixed at the legislative and subordinate levels of legal regulation. The first stage of testing digital innovations will be associated with the all-Russian vote on amendments to the Constitution of the Russian Federation, which will be used as an example to test a fairly large number of digital innovations in Russian electoral law.

Key words: digitalization, electoral law, electoral legislation, postal voting, remote voting, the Electoral code of the Russian Federation, electoral dispute, electoral conflict, constitutional conflict, constitutional conflictology, public control.

Обсуждение необходимости внедрения цифровых технологий во все стадии избирательного процесса имеет довольно длительную практику в научной среде, а также среди практиков проведения всех уровней выборов в России. При этом причины высказывались довольно логичные и мотивированные, связанные с различными аспектами реализации избирательных прав граждан России. Аккумулировав все данные, можно отметить, что внедрение цифровых технологий, направленных, в том числе, на предоставление возможности удаленного голосования, позволит хотя бы частично решить основную проблему — абсентеизм, т. е. неучастие в выборах по различ-

ным причинам. Конечно, на граждан, которые по каким-либо внутренним причинам не хотят принимать участие в голосовании, инновации не окажут какого-либо воздействия (единственным фактором может выступать любопытство к чему-то новому), а вот те избиратели, которые по объективным обстоятельствам не могут осуществить свое волеизъявление, будут наделены дополнительной возможностью реализовать свое конституционное право, что является несомненным плюсом. Основным отрицательным моментом активного внедрения цифровых технологий является возможность нарушения принципа тайного голосования, процедуры установления итогов реализации форм прямой демократии, к которым мы теоретически можем теперь отнести не только выборы и референдум, но и всенародное голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Правовой механизм реализации данной формы прямой демократии прописан в настоящее время лишь в ст. 2 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Следует согласиться с мнением Е. Ю. Догадайло, М. Л. Давыдовой, Е. А. Мамай, Р. П. Кушнирук, которые полагают, что в современной России уделяется недостаточное внимание эффективному использованию институтов электронной демократии как важнейшей предпосылке развития электронного правительства, ориентированного на граждан [6, с. 55]. Развитие цифровизации и расширение сфер ее применения обусловлено текущей ситуацией, связанной с повсеместным внедрением информационных технологий не только в Российской Федерации, но и во всем зарубежных странах. При этом не только функционирование органов публичной власти, но и процедура их формирования, должны активно оформляться в цифровой формат при помощи корректировки соответствующих правовых норм.

В связи с пандемией короновирусной инфекции COVID-19 дата голосования была перенесена с 22 апреля на 1 июля

2020 г., что позволило расширить возможности применения цифровых технологий с целью предоставления права реализовать возможность участия в голосовании как можно большему количеству избирателей. Предусматривается несколько способов осуществления прямого волеизъявления гражданами: 1) непосредственное голосование на избирательном участке при соблюдении особых противозидемиологических мероприятий (бесконтактное измерение температуры тела, обеспечение одноразовыми медицинскими масками и перчатками, разметки социального дистанцирования, санитайзеры, одноразовые ручки и т. п.); 2) голосование до основного дня (с 25 по 30 июня); 3) голосование вне помещений для голосования (на придомовых территориях); 4) бесконтактное голосование на дому; 5) в Москве и Нижегородской области — дистанционное электронное голосование; 6) голосование с помощью механизма «Мобильный избиратель», который заменил открепительные удостоверения, и позволяет избирателям проголосовать на любом удобном избирательном участке независимо от места регистрации посредством подачи заявки через МФЦ, территориальные и участковые избирательные комиссии и портал Госуслуг.

13 мая 2020 г. Государственной Думой был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который предусматривает, что при проведении выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума в случаях и порядке, которые установлены Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, может быть предусмотрена возможность голосования избирателей, участников референдума по почте, а также посредством дистанционного электронного голосования. Дано определение термина «дистанционное электронное голосование», под которым понимается голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения.

Еще одним цифровым новшеством избирательного законодательства является возможность использования при осуществлении процедуры сбора подписей федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», при наличии ограничения количества собранных подобным образом подписей избирателей — они не могут превышать половину количества подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов.

Анализируемые нами в данной научной статье корректировки норм избирательного права довольно существенны и одновременно противоречивы, в первую очередь, в связи с тем, что механизм их реализации, особенно проведения дистанционного голосования, не урегулирован детально. При этом особую тревогу при осуществлении данного вида голосования вызывает соблюдение конституционных принципов голосования, которые установлены в ст. 81 Конституции РФ, которая определяет, что глава государства избирается «на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» [1]. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (далее ФЗ «Об основных гарантиях...») дополняет данный перечень — «Участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Выборы и референдумы организуют и проводят комиссии. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается» [2]. Таким образом, современное избирательное законодательство закрепило такие принципы избирательного права, как всеобщее равное и прямое избирательное право

при тайном голосовании, свободное, добровольное, а также принцип независимости избирательных комиссий. Их соблюдение является самым явным показателем демократичности проведенных выборов, что детерминирует изучение избирательных новшеств именно с точки зрения мониторинга возможных нарушений в процессе подготовки и проведения выборов, соответственно, предупреждения возникновения избирательных споров и конфликтов, являющихся разновидностью конституционных конфликтов как объекта нового течения науки конституционного права — конституционной конфликтологии. Осуществление работы по превенции конституционных конфликтов является важнейшей функцией всей системы органов публичной власти, а также актуальным направлением теоретических исследований.

Следует отметить, что голосование по почте не является новацией российского избирательного законодательства, так как возможность его организации и проведения уже закреплена ФЗ «Об основных гарантиях...» в ст. 65 п. 14. — «Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность голосования избирателей, участников референдума по почте. При этом учитываются голоса избирателей, участников референдума, поступившие в соответствующую комиссию не позднее окончания времени голосования в день голосования. Порядок голосования по почте ... до урегулирования этого вопроса федеральным законом определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации». Постановление Центральной избирательной комиссии РФ «О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума» от 5 октября 2011 г. № 41/353-6 предоставляет возможность голосовать по почте избирателям, которые не могут прибыть в день голосования на свой избирательный участок [4].

Избиратель должен предварительно направить в территориальную избирательную комиссию письменное обращение с указанием причин отсутствия возможности реализовать свое активное избирательное право стандартным способом, своих данных, почтового адреса места временного пребывания, куда ему можно направить бюллетень. К обращению должны быть приложены «документы (копии документов), подтверждающие причину, по которой он не имеет возможности проголосовать на избирательном участке (участке референдума), на котором он внесен в список избирателей (участников референдума)». При этом подлинность подписи избирателя на письменном обращении должна быть засвидетельствована нотариально. Таким образом, если ранее действовавшая редакция п. 14 ст. 64 ФЗ «Об основных гарантиях...» предусматривала необходимость регионального закрепления возможности голосования по почте, то в соответствии с новой редакцией «при проведении выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума в случаях и порядке, которые установлены Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, может быть предусмотрена возможность голосования избирателей, участников референдума по почте, а также посредством дистанционного электронного голосования». Соответственно теперь принятие решения о целесообразности голосования по почте и дистанционного голосования возлагается на Центральную избирательную комиссию РФ, которая должна принять аналогичное предыдущему постановление, в котором и будет прописан правовой механизм применения данных технологий голосования. Дополнительно в последнее время идет активное обсуждение Избирательного кодекса РФ, в который необходимо также включить специальный раздел, посвященный правовому механизму осуществления дистанционного голосования. В данном случае следует согласиться с В. В. Красинским, который полагает, что расширение практики голосования по почте внутри страны позволит обеспе-

чить активное избирательное право уязвимым группам населения (инвалиды, слабовидящие, лежащие больные), снизить высокую себестоимость досрочного голосования и голосования в труднодоступных и отдаленных местностях Российской Федерации [5].

Основным с точки зрения науки конституционного права достижением данной реформы избирательного законодательства является законодательное закрепление термина «дистанционное голосование», необходимость которого назрела уже давно и была предметом обсуждения во множестве научных статей. Так, А. В. Павлушин и А. Е. Постников определяли дистанционное электронное как «разновидность электронного голосования» [9, с. 8]. Н. Н. Телешина полагала, что в литературе выделяются следующие виды электронного голосования: средства электронного подсчета голосов (комплексы обработки избирательных бюллетеней); средства электронного голосования; голосование с помощью терминалов, установленных на избирательных участках (комплексы для электронного голосования); дистанционное голосование: при помощи сети Интернет (с использованием дисков и социальных карт) и мобильной связи, которые можно обобщить под наименованием «средства электронного голосования», включающим три основных элемента: компьютер избирателя, канал связи и официальный сайт для голосования» [10, с. 439].

В России есть опыт апробирования дистанционного голосования. 8 сентября 2019 г. на выборах депутатов Московской городской думы состоялось дистанционное электронное голосование избирателей на трех избирательных участках, итоги которого имели обязательное юридическое значение в силу Федерального закона от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» [3] и одноименного Закона города Москвы от 22 мая 2019 г. [5]. Для участия в эксперименте избиратель, имеющий право голоса в соответствующем избирательном округе, должен подать

заявление через городской портал государственных и муниципальных услуг. Отсутствие такого заявления не лишает избирателя возможности традиционного голосования.

Е. И. Колюшин справедливо отмечает, что «дистанционное электронное голосование предполагает серьезное изменение предмета избирательного права» [7, с. 113]. В нормах избирательного законодательства, будь то ФЗ «Об основных гарантиях...», либо Избирательный кодекс РФ, необходимо прописать механизм соблюдения принципов избирательного права при осуществлении дистанционного голосования, в связи с тем, что гарантирование соблюдения таких важнейших постулатов демократичности выборов, как тайное голосование, добровольное и свободное голосование, адекватность учета истинных результатов волеизъявления избирателей, вызывает сомнение и может привести к бойкотированию использования современных технологий подавляющим большинством избирателей. Дополнительно необходимо прописать технологию осуществления общественного контроля при применении данной формы голосования, так как активное развитие участия представителей гражданского общества в осуществлении наблюдения за ходом подготовки и проведения голосования, а также определения итогов является важнейшим признаком демократичности институтов непосредственной демократии на всех уровнях их осуществления.

Таким образом, в настоящее время происходит активное внедрение цифровых технологий в избирательное законодательство России, что, несмотря на возможные отрицательные моменты, с нашей точки зрения является несомненным достижением современной действительности, так как существенно упрощает порядок реализации гражданами Российской Федерации права на участие в управлении государством, снижает финансовые затраты на проведение избирательных процедур, экономит временные издержки и создает тем избирателям, которые по объективным причинам не могли бы осуществить волеизъявление, дополнительные возможности для реализации данного конституционного права.

Литература

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. (в посл. ред. Закона РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Рос. газ. 1993. 25 дек.
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
3. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва: федер. закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2019. № 22. Ст. 2659.
4. О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума: постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 5 октября 2011 г. № 41/353-6 // Вестн. Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 15.
5. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва: закон города Москвы от 22 мая 2019 г. // Вестн. Мэра и Правительства Москвы. 2019. № 30.
6. Догадайло Е. Ю., Давыдова М. Л., Мамай Е. А., Кушнирук Р. П. Интерактивная коммуникация как важнейшее условие цифровизации государственного и муниципального управления, ориентированной на обеспечение информационных прав граждан // Образование и право. 2020. № 2.
7. Колюшин Е. И. Правовые проблемы электронизации (цифровизации) выборов // Вестн. ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 9.
8. Красинский В. В. О проблемах почтового голосования на выборах в зарубежных странах // Журнал российского права. 2008. № 12.
9. Павлушин А. В. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11.
10. Телешина Н. Н. Электронное голосование как средство демократизации правотворчества (опыт Владимирской области) // Юридическая техника. 2014. № 8.

RIGHT TO ACCESS TO JUSTICE AMIDST COVID-19 PANDEMIC: ROLE OF THE DIGITALIZATION

D. O. Salykova

Institute of legislation and legal information
of the Republic of Kazakhstan
researcher of the Department of international law
and comparative legal study
Master of legal sciences
salykova.d@zqai.kz

ПРАВО НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19: РОЛЬ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Д. О. Салыкова

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
научный сотрудник отдела международного права
и сравнительного правоведения,
магистр юридических наук
salykova.d@zqai.kz

The paper is dedicated to the implementation of the fundamental right of every human being and citizen, essential element of the rule of law in the terms of digitalization — right to access to justice. The author analyzes practice, experience of various countries, including Republic of Kazakhstan, United States of America and Singapore and legal problems which occur during virtual court hearings. In the conclusion the pros and cons of use of digital technologies during realization of the right to access to justice are clarified.

Key words: human rights, digitalization, right to access to justice, COVID-19, virtual court hearings.

Статья посвящена аспектам реализации фундаментального права каждого человека и гражданина, а также существенного элемента верховенства права в условиях цифровизации — права на доступ к правосудию. Автор анализирует практику, опыт различных государств, включая Республику Казахстан, Соединенные Штаты Америки, Сингапур, и проблемы права, возникающие при проведении дистанционных судебных заседаний. В заключении статьи определяются достоинства и недостатки использования цифровых технологий в ходе реализации права на доступ к правосудию.

Ключевые слова: права человека, цифровизация, право на доступ к правосудию, COVID-19, дистанционные судебные заседания.

COVID-19 pandemic emphasized the meaning of development of digital mechanisms in all spheres due to social distancing requirement.

Now, judicial systems are obligated to restore the justice and violated rights by efficient consideration of cases as high as possible because of impossibility to hold off-line ordinary court hearings. The Global Access to Justice Project (GAJP) research team conducted preliminary investigation of the emerging impacts of COVID-19 on justice systems throughout the world. As you can see, according to *Impacts of COVID-19 on Justice Systems Booklet*, 92 % of examined countries had to adopt special measures in order to mitigate the negative impact of COVID-19 on legal processes. 71 % of countries decided to temporarily suspend a face-to-face attendance in court buildings [4].



Annex 1. Section 3.1, Impacts of COVID-19 on Justice Systems Booklet prepared by Global Access to Justice Project

The next issue analyzed by GAJP research team was the percentage of use of technologies by courts in order to avoid face-to-face contact. In compliance with Section 3 of the *“Impacts of COVID-19 on Justice Systems Booklet”*, 78 % of courts adopted special measures such as investment into video-conferencing for court hearings, digital systems to enable lawyers to file lawsuit online, digital systems to enable online processing of judicial cases etc.



Annex 2. Section 3.2, Impacts of COVID-19 on Justice Systems Booklet prepared by Global Access to Justice Project

To sum up, COVID-19 pandemic promoted growth of the use of technologies by courts rate and the most popular measure adopted is conduct of virtual hearings.

Now, let's consider the practice of courts activity in various jurisdictions within the framework of pandemic.

Digitalization of the judicial procedures in **Kazakhstan** started before the worldwide crisis caused by coronavirus. In 2018 the project "7 stones of justice" was presented by the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan. The project defines 7 directions of further improvement of the Kazakhstani judicial system. The seventh "stone" is dedicated to the digitalization of courts. The key tasks are to provide unimpeded and convenient access to justice through IT-service, to automate legal proceedings and make it economical as well as to start working with large data.

In order to implement abovementioned tasks, Kazakhstan adopted Strategy on digitalization of judicial system of the country. This strategy consists of 4 projects and 26 tasks. The projects and main tasks are:

1. **Virtual courtroom:**

- a) introduction of mobile videoconferencing;

- b) increasing accessibility of justice for people with special needs (braille display devices, individual induction loops);
- c) equip special rooms “secret room” for interrogating witnesses and juvenile participants in the proceedings.

2. “E-Court” on court proceedings – Torelik 2.0

- a) mobile-torelik — availability to work from smart phones, introduction of “night courts”;
- b) “speech of judge” — speech recognition of the judge for the formation of “notes” and solutions to facilitate the process of entering text information.

3. “E-Court” for citizens

- a) implementation of filing claims as a structured dataset;
- b) online streaming of court hearings;
- c) opportunity to forecast the outcome by “Digital analytics” service;
- d) launch of digital services — “Digital agent” (App for evaluation of the court proceedings quality), “Courts-GIS” (App with contact details of courts, advocates (counselors) and mediators).

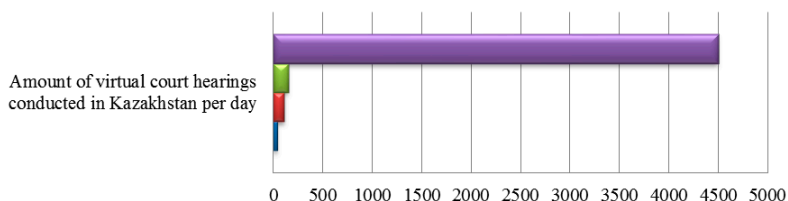
4. New model of IT administration [9].

In 2020 the work on equipment of courtrooms with necessary technologies is still ongoing. According to the analysis prepared by the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan “Justice in Kazakhstan: reality, trends and perspectives”, it was planned to equip 699 courtrooms with special facilities in order to conduct virtual hearings [5].

But the COVID-19 pandemic established new rules and required to maximize the amount of virtual hearings as never before as soon as possible. According to the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan, since the beginning of pandemic 96.4 % of court hearings were conducted in virtual format. For the Kazakhstani judicial system, this happened **for the first time in history** [6].

Here is how the dynamics of the consideration of cases via video communication looks like:

Virtual court hearings in Kazakhstan



	Amount of virtual court hearings conducted in Kazakhstan per day
2020 (since mid-March)	4500
2020 (until mid-March)	150
2019	110
2018	40

Bearing in mind enormous growth of virtual court hearings rate, obviously, some significant issues were brought to the light.

Firstly, participants to the cases complain about the poor quality of the hearings. In accordance with the interview of the judge Mr. Ernar Kassymbekov, the audibility in special Application “TrueConf” “was very poor, especially from the pre-trial detention centers — the defendants were not heard at all, and they did not hear us. It was impossible to carry out the processes in full manner” [2]. That’s why now the processes take place on the Zoom platform, via the WhatsApp messenger.

But the Kazakhstani advocates community, in their turn, says that “it’s not about the form, but the content”. They rang the alarm on possible and prospective violation of constitutional rights of their defendants.

Thus, one of the essential issues is the examination of witnesses. Counselors claim that there is no mechanism which allows confirming the identity of the witness through videoconferencing. If during the off-line hearings, the physical presence of witnesses is provided, they demonstrate identification documents face-to-face to the court and sigh “the witness set form”, now, within the framework of virtual hearings, presentation of documents on camera by witnesses is not sufficient to truly establish their identity. Moreover, defenders have doubt on independence of witnesses and are afraid that the pressure can be exerted in respect to person examined because the camera demonstrates only face

of the witness and it's impossible to define whether there are no other persons with him who can put pressure on the witness, correct his testimony etc.

As we discussed before on the content of right to access to justice, one of the essential elements of this right is opportunity to examine, or have examined, the witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him (Art. 14 of the ICCPR). Kazakhstan ratified International Covenant on civil and political rights in 2005 and therefore, recognized obligatory character of its norms. The national legislation of Kazakhstan prescribes provisions on terms of interrogation of witnesses. Thus, in compliance with the Art. 370 of the Code on criminal proceedings of the Republic of Kazakhstan, before interrogation, the **chief judge establishes the identity of the witness**, clarifies his attitude towards the defendant and other persons participating in the case, explains the civic duty and the obligation to give truthful testimony in the case, as well as responsibility for refusing to testify and giving deliberately false testimony [1]. The legislator didn't envisage provisions on identification of witnesses in the conditions of virtual hearings and there are no alternative methods of identification rather than demonstration of ID card or its copy. It can be considered as a gap and solutions maybe expressed through introduction of amendments and supplements to the abovementioned Code. For instance, special rooms in the court buildings can be established for virtual examination of witnesses. Therefore, before the examination, full identification of the witness can be provided because of his physical presence by the court staff. One of the additional options is adaption of face identification technologies into the e-court applications. This issue is of essence due to key role of witnesses and their testimony for the strategies of parties to the case and, consequently, for fair outcome of the case. Also resolve of this issue is significant in the light of fulfillment of obligations prescribed in Art. 14 of the ICCPR.

According to the claims of Kazakhstani advocates, their defendants cannot fulfill their right to access to justice in the part of opportunity to have adequate time and facilities for the preparation of their defense and **to communicate with counsel**.

This right is prescribed in the Constitution of the Republic of Kazakhstan (Art. 16), Code on criminal proceedings of the Republic of Kazakhstan.

As we considered before, at the beginning of COVID-19 pandemic, Kazakhstani judicial system faced some problems with quality of videoconferencing tools and preferred to use ZOOM as most convenient service. But the issue of possibility to communicate with council without other parties to the case during video call **is still unsolved**. Advocates claim that there is no guarantee that all parties (prosecutor, judge, secretary, witness etc.), except them and their clients, switched off the microphones and do not hear the private conversation between advocate and defendant.

The same concerns occurred in the USA practice. While increasing the use of video and telephonic proceedings in criminal cases can help to protect defendants, court staff, lawyers, and members of the public from the risk of exposure to COVID-19 in court, it also carries the potential for some constitutional and practical downsides. For example, conducting critical criminal court matters remotely may interfere with a defendant's constitutional right to be present, right to confront witnesses, and the ability to communicate privately with counsel.

In USA in order to contain the spread of the virus, many courts have limited their operations to only the most essential matters. Many criminal proceedings fall into the category of essential hearings, particularly given the dangers of keeping people in custody during the COVID-19 pandemic. Prior to the coronavirus outbreak, video and telephonic hearings in most jurisdictions were allowed in only certain criminal proceedings, such as arraignments and bail hearings, and **only with consent from the defendant**. In response to COVID-19 concerns, the federal as well as state governments have taken steps to relax these rules in a manner that minimizes in-person proceedings.

At the federal level, Congress passed the Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act in March 2020, which allowed the Judicial Conference of the United States to give federal judges expanded authority during the coronavirus crisis to use remote proceedings in a wider variety of pretrial and

post-conviction criminal matters, including detention hearings, waivers of indictment, and pleas and sentencing in misdemeanor cases. Telephonic and video hearings can also be used for pleas and sentencing in felony cases if a judge determines that holding an in-person proceeding would significantly compromise public health and safety, and that additional delays in the case would be detrimental to the interests of justice. Importantly, the requirement that defendants consent to any sort of remote proceeding **has remained intact** [7].

Thus, Kazakhstan could evaluate and examine the USA experience on conduct of remote court hearings **only with the consent of parties to the dispute**. This measure can reduce the rate of criticism with regards of prospective violation of right to access to justice. But it should be taken into account that by giving the consent to virtual court hearings, defendants put themselves into the conditions where they actually give up some of their rights and freedoms, such as right to be present, right to confront witnesses, and the ability to communicate privately with counsel. Therefore, getting the balance seems to be very difficult.

In order to assist states in their efforts to uphold rule of law and access to justice, United Nations Development Programme (UNDP) elaborated Guidance Note “Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19”. The guidance highlights some considerations and strategic entry points for practitioners in ensuring access to justice for all in the context of COVID-19. It emphasizes the importance of protecting and respecting international human rights standards and basic principles of legality, including the rights to equality before the courts and to a fair trial, as part of preparation, response, and recovery efforts on COVID-19 [3].

One of the key elements of efficient functioning of courts and case consideration amid COVID-19 pandemic is **principle of prioritization**.

Thus, developing a strategy for prioritization of critical cases, while continuing to protect the rights of defendants, should be part of the COVID-19 response planning and preparation. For example, priority should be given to cases involving child offenders (and detention of children should be a last resort for the

shortest time); crimes against children; violence against women and children; accountability for serious crimes; and where the statute of limitation may apply. States **remain legally bound to provide effective remedies to victims of human rights violations** even in the context of states of emergencies, including for victims of unnecessary, disproportionate, or discriminatory application of limitations or emergency measures. Policies and procedures should be developed to facilitate cases that concern non-derogable rights and to avoid postponing of cases that would infringe upon due process and fair trial rights.

The determination of which matters are ‘urgent’ and should proceed during an emergency should be non-discriminatory, mindful of the right to trial in a timely manner and free from undue external influence. Additionally, judges should consider procedural guarantees, and interim injunctions, restraining orders, or other forms of immediate relief based on summary procedures.

A review should be undertaken of the types of cases that could be dealt with remotely (via teleconferencing for example) without compromising due process rights and victims’ participation, including the right to consult and be represented by a lawyer.

In our opinion, use of principle of prioritization of cases and consent of the parties to remote court hearings could deliver positive effect on the access to justice in the framework of current extremely difficult situation.

Implementation of the another element of the right to access to justice — to be tried in his, defendant’s, presence, is also under the critique and discussion in human rights defenders community. Especially, remotely sentencing in criminal cases. One of the examples under discussion and condemnation is the case of Punithan Genasan.

Using Zoom video conferencing, a Singaporean judge on May 15 remotely sentenced a man to **death by hanging**. Punithan Genasan, 37, was found guilty in drug trafficking by coordinating 2 couriers to move 28.5 grams of heroin in 2011. Genasan denied any connection to the couriers but his defence was rejected. Genasan, a Malaysian national, was extradited to Singapore in January 2016, days after he was arrested in Malaysia.

According to Human Rights Watch, the death penalty is always abhorrent, but to deliver this sentence, the harshest a defendant

can receive, through the impersonal remoteness of a Zoom video call is utterly inhumane. This practice seems spurred on by the Covid-19 pandemic — earlier, a judge in Nigeria used a Zoom call to issue the death penalty to a man convicted of murder [3].

Amnesty International condemned the remote death penalty sentencing too. It fairly claimed that “whether via Zoom or in person, a death sentence is always cruel and inhumane”.

The abolition of death penalty is under the global discussion since adoption in 1989 of the Second Optional Protocol to the ICCPR. But enshrinement in national legislation and realization of this sentencing is up to states, which enjoy sovereignty and are protected by the *jus cogens* principle of international law — non-interference with internal affairs. Therefore, the death penalty sentencing by independent court via ZOOM on the basis of national legislation cannot be considered as violation of right to life or right to access to justice. Here we are witnessing complicated unsolved correlation between law and morality.

Human Rights are the Holy Grail of the XXI century. The mankind has learned the lessons of the two World wars and, by establishing the United Nations, claimed “Never again” to the brutal and grave breaches of international human rights law.

Now, amidst the world pandemic, the law is facing numerous challenges and access to justice is under the spotlight as we could’ve seen in abovementioned provisions of this paper.

Global pandemic served as trigger for clarification and activation of pressure points of digital justice systems all over the world.

Therefore, taking into account states practice amid COVID-19 pandemic and guidance notes, prepared by international organizations, we can define advantages and disadvantages of use of digital technologies in the justice systems and come to the following conclusion:

Pros of the use of digital technologies in the justice systems:

- 1) Facilitation of broader participation of individuals who unable to travel to court;
- 2) Provide opportunity to be tried without undue delay;
- 3) Many countries claim that use of digital technologies reduce the cost of proceedings;
- 4) Transparency due to online-streaming of court-hearings.

Cons of the use of digital technologies in the justice systems:

- 1) Low level of quality of online-platforms for court hearings in some countries can lead to violation of rights of the defendant to be informed promptly and in detail on his case;
- 2) Possible violation of the right to examine, or have examined, the witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf due to impossibility to face witnesses and provide their identification in full;
- 3) Inability to communicate privately with counsel.

References

1. Code on criminal proceedings of the Republic of Kazakhstan from July 4, 2014. No. 231: <http://adilet.zan.kz/eng/docs/K1400000231> (date of reference: 22.06.2020).
2. Court hearings in Kazakhstan are conducted online- is it violation of the constitutional rights?: <https://informburo.kz/stati/v-kazahstane-sudy-prohodyat-onlayn-ne-narushaet-li-eto-zakon-i-prava-kazahstancsev.html> (date of reference: 21.06.2020).
3. Guidance Note “Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19 // Official website of the United Nations Development Programme: https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democraticgovernance/access_to_justiceandruloflaw/ensuring-access-to-justice-in-the-context-of-covid-19-.html (date of reference: 22.06.2020).
4. Impacts of COVID-19 on Justice Systems Booklet, prepared by the Global Access to Justice Project // Official website of the Global Access to Justice Project: <http://globalaccesstojustice.com/impacts-of-covid-19/#graphic09> (date of reference: 20.06.2020).
5. Justice in Kazakhstan: reality, trends and perspectives // Official website of Supreme Court of the Republic of Kazakhstan: <https://sud.gov.kz/rus/content/pravosudie-kazahstana-realii-trendy-perspektivy> (date of reference: 20.06.2020).
6. Kazakhstani courts work online // Official website of Forbes Kazakhstan: https://forbes.kz/news/2020/04/13/newsid_223263 (date of reference: 21.06.2020).
7. Remote Criminal Court Proceedings During COVID-19: <https://www.justia.com/covid-19/impact-of-covid-19-on-criminal-cases/remote-criminal-court-proceedings-during-covid-19/> (date of reference: 22.06.2020).
8. Singapore Judge Issues Death Sentence by Zoom, Use of Capital Punishment Out of Step with Global Standards: <https://www.hrw.org/news/2020/05/27/singapore-judge-issues-death-sentence-zoom> (date of reference: 23.06.2020).
9. Strategy on digitalization of judicial system of the Republic of Kazakhstan // Official website of Supreme Court of the Republic of Kazakhstan: <https://sud.gov.kz/rus/content/informacionnye-tehnologii-v-sovremennyh-sudah-kazahstana> (date of reference: 20.06.2020).

К НЕКОТОРЫМ ВОПРОСАМ ЦИФРОВОГО РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛАЖЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Д. Б. Тебаев

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
научный сотрудник отдела конституционного, административного
законодательства и государственного управления
tebdidar@gmail.com

А. С. Тулепбаева

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
ведущий научный сотрудник отдела конституционного,
административного законодательства
и государственного управления
tulepbaeva.a@zqai.kz

Т. К. Макенов

Институт законодательства и правовой информации Республики
Казахстан старший научный сотрудник отдела конституцион-
ного, административного законодательства и государственного
управления makenov.t@zqai.kz

В статье рассмотрены некоторые аспекты налоговой системы Республики Казахстан, влияние информационно-коммуникационных технологий и в целом процесса цифровизации на реформирования системы налогообложения, внесены рекомендации по совершенствованию нормативных правовых актов. Также предложены рекомендации по интеграции информационных систем органов государственных доходов, способствующих повышению доступности государственных услуг. В статье проведен сравнительный анализ налоговых систем стран ЕАЭС.

Ключевые слова: налоги, цифровизация, информационно-коммуникационные технологии, государство.

The article examines some aspects of the tax system of the Republic of Kazakhstan, the impact of information and communication technologies and the digitalization process in general on the reform of the tax system, makes recommendations for improving regulatory legal acts. Recommendations are also proposed for the integration of information systems of state revenue bodies, which contribute to increasing the availability of public services. The article provides a comparative analysis of the tax systems of the EAEU countries.

Key words: taxes, digitalization, information and communication technologies, state.

Система налогообложения непосредственно связано с понятием государство. Так, история налогообложения берет начало с момента появления первых форм государственности. Великие мыслители Платон и Аристотель в своих работах отмечали, что налогообложение имеет под собой основу распределение доходов между разными слоями населения и каждый обязан оплачивать налог в силу своего положения [7].

В Древние и Средние века процесс налогообложения носил не системный характер, налоги и платежи взимались в большинстве случаев в натуральном виде. И только к концу XVII в. формируется налоговая система в современном ее понимании, включая прямые и косвенные налоги. В первой половине XX в. после проведения налоговых реформ складывается базис современной модели налогообложения. По мнению Н. В. Брюханова, Е. А. Филиппева в 80-е годы XX в. начался современный этап развития налогообложения [1, с. 55–56].

Система налогообложения имеет сложную историю формирования, учитывая тот факт, что сбор налогов в целом проходил и временами проходит при применении силовых способов взимания со стороны государства. Так, З. А. Клюкович в своих работах отмечает, что налоги — своего рода средство, для которого практика играет ключевую роль [5, с. 7]. Считаем, что данное утверждение является верным в силу разнообразия современных экономических отношений и апробация каких-либо нововведений в системе налогообложения показывает их состоятельность и правильность сделанных теоретических выводов.

На современном этапе развития в разных странах система налогообложения имеет свою структуру. Рассмотрим систему налогообложения в странах ЕАЭС (Кыргызская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация). В странах ЕАЭС за исключением Российской Федерации система налогообложения состоит из двух уровней: республиканские и местные налоги. В целом взимаемые налоги идентичны: налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, акцизы, налоги на доходы (подходный налог), налоги на недвижимость, транспорт, земельные налоги и другие. В части бюджетных поступлений доля

налогов в Республике Армения составляет 85 % — это налоги и платежи, из этих поступлений наибольшую долю занимает НДС (примерно 29 %) [6, с. 7]. В Республике Беларусь в бюджете от всех поступлений 81–83 % — это налоги и платежи, из этих поступлений наибольшую долю занимает НДС (примерно 30–32 %) [13, с. 7–8]. Есть и свои особенности в налоговой системе стран ЕАЭС. В Армении и Белоруссии есть «экологический налог» [11]. Также еще особенный налог в Республике Беларусь — «налог на владения собаками» [8], а в Кыргызской Республике — «налог с продаж» [10].

В России налоговая система имеет более сложный характер в силу территориального устройства и имеет три уровня [12].

В Республике Казахстан практически аналогичные налоги как в странах ЕАЭС за исключением некоторых особенностей самой налоговой системы. В ст. 189 Налогового кодекса РК обозначены виды налогов и платежей в бюджет [6].

Следовательно, можно отметить, что в целом взимаемые налоги в странах ЕАЭС сходные (во всех странах присутствует налог на добавленную стоимость, акцизы) за исключением ряда национальных особенностей (в Российской Федерации — трехуровневая система, в Кыргызской Республике — налог с продаж).

На современном этапе развития государственного управления система налогообложения также стремительно изменяется с учетом колоссального влияния развития информационно-коммуникационных технологий. Уже сейчас внедрены такие новшества как электронная счет-фактура, электронные сопроводительные накладные на товары, виртуальный склад, платежный шлюз электронного правительства, электронная форма налоговой отчетности, электронный документ, электронная цифровая подпись, электронные правовые акты налоговых органов, электронный кабинет налогоплательщика и другое. И процесс налогообложения, в том числе учет, декларирование подсчет и оплата, будет проходить автоматизировано «без активного участия налогоплательщика» [14, с. 312–313]. Например, уже в рамках цифровизации (в электронном режиме) за 2018 г. предоставлено 20 миллионов услуг. К 2025 г. более 90 % государственных услуг Министерство финансов

Республики Казахстан запланировано предоставить в электронном режиме [9].

Стремительное развитие процесса цифровизация в системе налогообложения, которая непосредственно связана с бухгалтерским учетом, различными формами отчетности и т. д., обуславливает на эмпирическом опыте введение новшеств непрерывно корректировать нормативные правовые акты с их обязательным информированием населения для достижения поставленных Главой государства целей в области поддержки малого бизнеса Республики Казахстан.

Уже сейчас возникла необходимость внедрения пилотного проекта по автоматизированному учета налогообложения для субъектов предпринимательства, «применяющих специальный налоговый режим на основе упрощенной декларации» (далее — СНР). Это обусловлено тем, что внедрена информационная система электронные счет-фактуры, электронные платежи, привязка данных о выписываемых чеках с органом государственных доходов.

Система проактивного декларирование и оплата налогов для субъектов предпринимательства, применяющих СНР, снизит организационную и финансовую нагрузку для налогоплательщиков и для органов государственных доходов (налоговый орган). Более того, эффективность цифровизации в системе налогообложения уже сейчас видна. Например, рост доходов республиканского бюджета за счет цифровизации составил 524 млрд тенге [2].

Таким образом, при переходе к проактивной системе налогообложения для субъектов, применяющих СНР, рекомендуется приведение нормативных правовых актов в соответствии с реализуемой государственно политикой цифровизации и внедрение интеграции существующих информационных баз данных.

Во-первых, в рамках пилотного проекта рекомендуется пп. 2 п. 5 Правила составления налоговой отчетности изложить в следующей редакции: «2) в электронной форме — заполняется в соответствии со ст. 208 Налогового кодекса *или дается согласия на автоматизированное составление налоговой отчетности и отправку в орган государственных доходов*

на основе выписанных электронных счет-фактур и/или чеков через онлайн контрольно-кассовые машины ...» [16].

Также, п. 1 ст. 208 Налогового Кодекса РК рекомендуется дополнить следующим предложением: *«Налоговое заявление, налоговая отчетность для субъектов предпринимательства, применяющих специальный налоговый режим на основе упрощенной декларации возможно предоставить в автоматизированном режиме в порядке и сроки, которые установлены настоящим Кодексом ...»* [6].

Указанное нововведение окажет колоссальную поддержку развития субъектов предпринимательства, применяющих СНР. Автоматизированный процесс составления и сдачи упрощенной декларации снизит нагрузку на работу органов государственных доходов, увеличит поступление в республиканский бюджет, снизит расходы предпринимателя на бухгалтерские услуги, повысит налоговую грамотность среди населения путем личного участия и прозрачности процесса.

Во-вторых, предлагается интегрировать «Информационную систему электронных счет-фактур» [3] (далее — ИС ЭСФ) и Кабинет налогоплательщика [4] (далее — КН) на портале Электронное правительство Республики Казахстан [15] (далее — Портал). Это позволит создать единое налоговое «окно» для предпринимателя с одним ключом аутентификации с понятным интерфейсом. Автоматизированный процесс составления и сдачи упрощенной декларации рекомендуется в адаптированном виде отображать в личном кабинете юридического лица на Портале с привязкой ИС ЭСФ и КН. Налогоплательщику на обозрение в личном кабинете Портала рекомендуется отображать упрощенную декларацию, автоматизировано заполненную, в которой будут показаны суммы начислений по корпоративному (для Товарищества с ограниченной ответственностью) / индивидуальному (для Индивидуального предпринимателя) корпоративному налогу и социальному налогу (за вычетом социальных отчислений).

В-третьих, на переходном этапе реформирования налоговой системы Республики Казахстан в условиях цифровой эпохи предлагается увеличить сроки выписки счет-фактуры в электронном форме в силу частичного отсутствия сети теле-

коммуникаций общего пользования на некоторых территориях. В частности, во второй части подпункта 2) п. 2 ст. 412 Налогового кодекса РК рекомендуется изложить в следующей редакции:

«После устранения технических ошибок счет-фактура, выписанный на бумажном носителе, подлежит регистрации в информационной системе электронных счетов-фактур в течение пятнадцати рабочих дней с даты устранения технических ошибок...».

В-четвертых, в процессе реформирования системы налогообложения в условиях цифровизации рекомендуется расширить СНР с учетом автоматизации процесса налогообложения (подготовка, сдачи декларации и начисления налогов). Так, в налоговом законодательстве РК юридические лица, применяющие СНР, доход за налоговый период (6 месяцев) не должен превышать 66 777 564 тенге ($24\,038 \times 2778$) в текущем году. Учитывая, что если юридическое лицо, применяющее СНР, в течение налогового периода (12 месяцев) превысит 80 340 000 тенге ($30\,000 \times 2778$), то компания обязана встать на регистрационный учет плательщиков НДС.

Таким образом, для компании, применяющее СНР, налоговый период на постановку общеустановленного режима непосредственно связан с обязательной постановкой на учет плательщиков НДС и фактически приходится расценивать налоговый период СНР не 6 месяцев, а 12 месяцев. Это обусловлено тем, чтобы не встать на учет по НДС.

Постановка на учет плательщиков НДС для предпринимателя означает увеличения налоговой и финансовой нагрузки, наличие профессионального бухгалтера с навыками ведение бухгалтерского учета с НДС, заполнение налоговой декларации по НДС. В условиях текущего экономического кризиса такие условия будут способствовать предпринимателя отказаться от ведения бизнеса или поиска различных схем уход на уплаты налогов, дополнительно создание компаний, дробления бизнеса.

В этой связи, рекомендуется сформировать пошаговую систему для СНР. В текущем виде, если компания, применяющая СНР, превысила за налоговый период 66 760 896 тенге

(24 038 × 2778), то обязана встать на общеустановленный режим (далее — ОУР). В свою очередь предлагается следующее:

- реализация до 66 777 564 тенге (24 038 × 2778) за налоговый период КПН равен 3 % с реализации компании;
- реализация с 66 777 564 тенге (24 038 × 2778) до 83 340 000 тенге (30 000 × 2778) за налоговый период КПН равен 4 % с реализации компании;
- реализация с 83 340 000 тенге (30 000 × 2778) до 100 008 000 тенге (36 000 × 2778) за налоговый период КПН равен 5 % с реализации компании;
- при превышении 100 008 000 тенге (36 000 × 2778) за налоговый период, то переход компании на ОУР.

Соответствующее изменение рекомендуется внести в налоговое законодательство РК. Пункт 4 ст. 82 Налогового кодекса РК предлагается изложить в следующей редакции: «4. Минимум оборота составляет *36 000-кратный* размер месячного расчетного показателя ...». Часть 3 пп. 2 п. 2 ст. 683 Налогового кодекса рекомендуется изложить в следующей редакции: «на основе упрощенной декларации — *36 000-кратный* размер месячного расчетного показателя ...» [6].

Более того, рекомендуется внести изменения в ст. 687 Налогового кодекса РК по поэтапной системе СНР в части налоговой ставки и исчисления налогов.

Следовательно, развитие информационно-коммуникационных технологий в сфере налогообложения направлены на снижение налоговой нагрузки налогоплательщика, финансовых и временных затрат на заполнение упрощенной декларации и ее сдачу, повышения прозрачности принимаемых решений и снижение коррупционных рисков в налоговой сфере.

Литература

1. Брюханова Н. В., Филиппева Е. А. Реформирование налоговой системы России с учетом мирового опыта // Научный журнал Сибирская финансовая школа. С. 55–60. URL: http://journal.safbd.ru/sites/default/files/articles/safbd-2007-3_55-60.pdf (дата обращения: 05.08.2020).
2. В Казахстане увеличат собираемость налогов // Сайт Forbes.kz. URL: https://forbes.kz/news/2020/06/12/newsid_227327 (дата обращения: 05.08.2020).
3. Информационная система электронных счет-фактур. URL: <https://esf.gov.kz:8443/esf-web/login> (дата обращения 04.08.2020).

4. Кабинет налогоплательщика. URL: <https://cabinet.salyk.kz/sonowebinfo/> (дата обращения: 04.08.2020).
5. Ключкович З. А., Денисенко Ю. Н. Направление реформирования системы налогообложения России на современном этапе // КиберЛенинка — это научная электронная библиотека открытого доступа (Open Access). С. 7–10. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/napravleniya-reformirovaniya-sistemy-nalogooblozheniya-rossii-na-sovremennom-etape/viewer> (дата обращения: 05.08.2020).
6. О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс): Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 г. № 120-VI ЗРК // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120> (дата обращения: 04.08.2020).
7. Лабутина Н. А. История развития налогов и налоговой ответственности в России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-razvitiya-nalogov-i-nalogovoy-otvetstvennosti-v-rossii> (дата обращения: 04.08.2020).
8. Налоговая система Республики Беларусь. URL: http://www.minfin.gov.by/ru/tax_policy/tax_system/ (дата обращения: 04.08.2020).
9. Налоговая цифровизация упростит жизнь предпринимателям // Обзорно-аналитический портал Strategy2050.kz. URL: <https://strategy2050.kz/ru/news/52581/> (дата обращения: 05.08.2020).
10. Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 17 октября 2008 г. № 230 // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202445> (дата обращения: 04.08.2020).
11. Налоговый кодекс Республики Армении от 04 октября 2016 г. URL: http://www.parliament.am/law_docs5/011116HO165_rus.pdf (дата обращения: 04.08.2020).
12. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (дата обращения: 04.08.2020).
13. Обзор налоговых систем государств-членов Евразийского экономического союза // URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/Обзор%20налоговых%20систем%20Издание%20ЕЭК%202019.pdf> (дата обращения: 04.08.2020).
14. Порохов Е. В. Цифровизация и налоговое право // Вестн. Института законодательства и правовой информации РК № 1 (59). 2020. С. 310–316.
15. Портал Электронное правительство Республики Казахстан. URL: <https://egov.kz/cms/ru> (дата обращения: 05.08.2020).
16. Приложение 67 к приказу Первого заместителя Премьера-Министра Республики Казахстан — Министра финансов Республики Казахстан от 20 января 2020 г. № 39 «Правила составления налоговой отчетности “Упрощенная декларация для субъектов малого бизнеса (форма 910.00)”» // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000019897#z702> (дата обращения: 04.08.2020).

Раздел 3. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Л. Т. Жанузакова

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
главный научный сотрудник
Университет «Туран»,
заместитель директора НИИ права,
доктор юридических наук, профессор
zhanleila@mail.ru

В статье рассмотрены вопросы оценки деятельности местных органов Казахстана, выявлены недостатки законодательства и внесены предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: акиматы, критерии, маслихаты, оценка, ответственность, функции.

The article considers issues of assessing the activities of local authorities in Kazakhstan, there are identified shortcomings in legislation and made suggestions for improving it.

Key words: akimats, criteria, maslikhats, assessment, responsibility, functions.

Деятельность местных органов управления является не только формой реализации государственной политики на территориальном уровне, но и каналом обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц. В этой связи проблемы оценки ее эффективности достаточно актуальны в свете современных задач, стоящих перед государством.

Прежде чем перейти к теме исследования, необходимо указать, какие органы местного управления существуют

в Казахстане. Их перечень, статус и полномочия регулируются Законом РК от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Закон разграничивает категории «местное государственное управление» и «местное самоуправление». Под первым понимается «деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, ее развития в пределах компетенции, определенной настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан, а также являющимися ответственными за состояние дел на соответствующей территории». Под вторым понятием подразумевается «деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, в порядке, определяемом настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами» [7].

Таким образом, местное управление, как синтетическая категория, объединяющая понятия «местное государственное управление» и «местное самоуправление», охватывая собой деятельность органов и государства, и местного населения. К органам местного государственного управления относятся местные представительные органы (маслихаты) и местные исполнительные органы. Последние включают в себя акимов — глав местных администраций, акиматы — коллегиальные органы общей компетенции, состоящие из руководителей наиболее важных ведомств местного уровня, аппараты акимов, местные органы отраслевого управления. В законодательстве и в правоприменительной практике Казахстана понятие «местные исполнительные органы» употребляется в широком и узком смысле. Во втором значении имеются в виду исключительно акиматы как коллегиальные органы управления.

Маслихаты и акиматы функционируют только на двух уровнях территориального управления: 1) в областях, столице и городах республиканского значения; 2) в районах и городах областного значения. Акимы представлены во всех админи-

стративно-территориальных единицах, в том числе в районах городов, городах районного значения, поселках, сельских округах, селах.

К органам местного самоуправления, в первую очередь, относятся маслихаты, которые обладают двойным статусом. Что касается «других органов» местного самоуправления, то Закон, равно как и Конституция Республики Казахстан, упоминая возможность их учреждения, не называет, какие «другие органы» создаются в местных сообществах, на какой срок они избираются, их полномочия. Статья 39-7 Закона предусматривает образование территориальных советов местного самоуправления на основании решения маслихата города республиканского значения, столицы, города областного значения соответствующим акиматом в границах избирательного округа по выборам депутатов городского маслихата в составе, предложенном акимом города. Их статус, задачи, полномочия и порядок деятельности определяются положением, разработанным акиматом и утвержденным маслихатом города республиканского значения, столицы, города областного значения на основе типового положения [7]. Типовое положение о территориальных советах местного самоуправления утверждено уполномоченным органом по вопросам развития местного самоуправления [15].

Однако территориальные советы местного самоуправления являются консультативно-совещательными органами при акимах. Такой статус позволяет им принимать решения только рекомендательного характера. Поэтому их с большой натяжкой можно отнести к «другим органам», по крайней мере, они не должны исчерпывать их перечень.

Кроме того, действующий Конституционный закон о выборах вкладывает совершенно иной смысл относительно данных органов. В частности, выборы членов иных органов местного самоуправления Республики проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (п. 1 ст. 3). Избранными считаются кандидаты, за которых проголосовало большее по отношению к другим кандидатам число избирателей, принявших участие в голосовании (пп. 2 п. 3 ст. 9). Конституционный закон также

содержит главу 14, устанавливающую порядок выборов в иные органы местного самоуправления. Право выдвижения кандидатов в члены органов местного самоуправления принадлежит собраниям граждан, правомочным при наличии не менее пятидесяти граждан, обладающих избирательным правом и компактно проживающих в сельских и городских местных сообществах, а также гражданам — путем самовыдвижения (п. 1 ст. 117) [8].

Хотя Закон от 23 января 2001 г. прямо не называет местные исполнительные органы в качестве органов местного самоуправления, в то же время возлагает на них (акимов и акиматы) функции местного самоуправления. А сами органы местного самоуправления определяются как «органы, на которые в соответствии с настоящим Законом возложены функции по решению вопросов местного значения» (п. 1 ст. 117) [7].

Европейская хартия местного самоуправления предполагает выборность органов местного самоуправления и их относительную независимость от центральной администрации, а также материальную (наличие муниципальной собственности) и финансовую (муниципальный бюджет) самостоятельность [10].

На сегодня порядок формирования и прекращения полномочий местных исполнительных органов, их ответственности и подотчетности не вполне соответствуют стандартам Европейской хартии. Областные, районные и городские акимы назначаются по вертикали — Президентом или вышестоящими акимами с согласия соответствующих маслихатов, освобождаются также по вертикали уже без согласия местных представительных органов; акимы поселков, сел и сельских округов избираются районными, городскими маслихатами, но только из кандидатур, предложенных вышестоящими акимами по согласованию с собранием местного сообщества, освобождаются также по вертикали. В то же время в законодательство внесены поправки и принимаются меры, направленные на формирование коммунальной (муниципальной) собственности и местных бюджетов в низовых административно-территориальных единицах. Продолжается работа по перераспределению государственных функций и их передачи

на нижние этажи управления. Несмотря на некоторые несоответствия международным стандартам, по сути, местные исполнительные органы в Казахстане также обладают двойным статусом.

Кроме того, в некоторых регионах еще с 90-х годов сложилась практика создания органов территориального общественного самоуправления (комитетов общественного самоуправления), которые сегодня трансформируются в территориальные советы самоуправления при акимах, либо иные общественные структуры (советы аксакалов и пр.). Но, как уже говорилось выше, они имеют статус совещательных органов.

В этом отношении менее запутанной является система местного управления в Российской Федерации, где местное самоуправление отделено от государственного управления, осуществляемого на федеральном и региональном (высшими органами субъектов федерации) уровнях, и представлено собственными органами [20].

Почему так важно определиться со статусом местных органов? Дело в том, что в казахстанском законе не произведено четкое разграничение функций между местным государственным управлением и местным самоуправлением, хотя акимам всех административно-территориальных единиц и акиматам областей, районов и городов приданы функции местного самоуправления. Но ответственность за реализацию возложенных на них функций они несут перед разными органами: аким области, города республиканского значения, столицы — перед Президентом и Правительством, аким района и города областного значения — перед вышестоящим акимом, акиматы этих уровней — перед соответствующими маслихатами, аким района в городе, города районного значения, поселка, села, сельского округа — перед вышестоящим акимом, районным (города областного значения), города республиканского значения, столицы маслихатом.

В чем логика такого подхода — не поддается объяснению. Если они наделены функциями в обеих сферах и обладают двойным статусом, то и ответственность должны нести двояко: за реализацию функций в сфере государственного управления — перед вышестоящими исполнительными органами,

а по вопросам местного самоуправления — перед маслихатом своего уровня, а акимы тех административных единиц, где маслихаты отсутствуют, — перед населением.

В этой связи важно на законодательном уровне решить эти вопросы: четко закрепить двойной статус маслихатов, акиматов и акимов, разграничить функции местного государственного управления и самоуправления, установить ответственность органов исполнительной власти на местах в порядке, указанном выше.

Соответственно, и оценка эффективности всех местных органов должна осуществляться с точки зрения выполнения двух групп функций.

Проблемы оценки эффективности деятельности местных органов управления всегда занимали и продолжают занимать внимание как представителей экономической, юридической и других социальных наук, так и государственных органов, а также рядовых граждан. В этом отношении важно определить, что же подразумевает под собой понятие «эффективности деятельности местных органов управления». Оно, конечно, связано с понятием «эффективности государственного управления» в целом или «эффективности деятельности органов государственной власти».

В частности, Т. В. Бутова и Л. Р. Добринина дают следующее определение: «Эффективность деятельности органов власти представляет собой сложную категорию, включающую совокупность отдельных аспектов (результативность, экономичность, качество и т. д.) и выражающую выбор «правильного» вектора развития региона в соответствии с его потенциалом (ресурсно-сырьевым, трудовым, производственным, инновационным, институциональным, инфраструктурным, финансовым, потребительским), приводящего к отложенному социально-экономическому эффекту» [1, с. 117].

Н. В. Ворошилов под эффективностью государственного и муниципального управления понимает «степень полноты и качества выполнения органами власти своих функций и задач, степень удовлетворения запросов и потребностей населения». По его мнению, «об эффективности деятельности органов власти свидетельствует достижение заданного

результата (в том числе предоставление объема государственных (муниципальных) функций и услуг) при минимуме затраченных ресурсов (бюджетных средств, времени и т. д.) или достижение наилучшего (максимального) результата при заданном объеме ресурсов, средств». При этом он считает, что «эффективность нельзя путать с результативностью управления, под которой понимается степень достижения заданного результата функционирования управляемой системы (например, достижение стратегических ориентиров развития муниципалитета в соответствующем году) [2, с. 144].

Такого же подхода придерживается В. Н. Лексин, который рассматривает «результативность как степень достижения поставленных целей (ожидаемых результатов) властно-управленческой деятельности». В его понимании здесь важна «предельно конкретная и количественная фиксация ожидаемого результата в различных стратегиях, программах, проектах, частных решениях исполнительной власти в свойственных им показателей» [4, с. 8, 9].

Эффективность деятельности органов исполнительной власти он определяет «исходя из количественного соотношения целевым образом израсходованных ресурсов (финансовых, трудовых, информационных и др.) и результатов государственного и муниципального управления или путем сравнения экономических параметров реализации конкретных полномочий с нормативными, ранее бывшими, лучшими среди одноименных параметров» [4, с. 9].

Наконец, можно привести еще одну формулировку понятия «эффективность муниципального управления» — «это характеристика процесса воздействия субъекта управления (органов местного самоуправления) на объект управления в целом (муниципальное образование) и его составные части (муниципальное хозяйство, градообразующую базу и др.), при котором последние переходят в новое состояние (происходит улучшение параметров объекта управления). Субъект управления при таком воздействии не выходит за установленные рамки использования располагаемых ресурсов (финансовых, человеческих, временных и проч.)» [3, с. 8, 9].

Несмотря на некоторую разницу в рассмотренных определениях, можно говорить, что эффективность государственного и муниципального управления, деятельности местных органов управления связана с достижением каких-либо количественных и качественных результатов в соответствии с поставленными перед ними целями и задачами, при рациональном использовании материальных, человеческих и организационных ресурсов.

Соответственно, важно выявить критерии или показатели оценки эффективности деятельности местных органов управления.

В экономической литературе обозначены разные методики, области, способы, методы оценки эффективности деятельности органов местного управления и подходы к ней, в том числе на основе функционального подхода, предполагающего выделение основных функций местной власти (предоставление муниципальных услуг населению, управление комплексным социально-экономическим развитием территории и управление муниципальным хозяйством) [2, с. 146–147; 3, с. 7–9].

Отмечая наличие тесной связи между управлением развитием территории и внутриорганизационным (аппаратным) управлением, отдельные авторы полагают целесообразным оценивать эффективность муниципального управления с точки зрения внутриорганизационных параметров, подчеркивая недостаточную обоснованность попытки разработать универсальные показатели оценки. Предлагается система сбалансированных показателей оценки эффективности социально-экономической политики местных органов применительно к сферам развития. Так, в такой сфере, как рост жизненного уровня населения, рассматриваются такие показатели, как снижение уровня смертности (на 1000 чел.) и младенческой (на 1000 родившихся); рост соотношения денежных доходов к величине прожиточного минимума (рассчитанному для конкретной территории); стабилизация занятости, определяемая в зависимости от исходного уровня безработицы и ее динамики (присущей конкретной территории); уровень образования, определяемый косвенно средним числом лет обучения населения старше 25 лет и др.; в сфере развития

бюджетно-финансовой политики — финансовой политики — позитивная динамика бездотационности/дотационности муниципального бюджета; уровень выполнения бюджетных обязательств (по зарплате; по финансовому обеспечению целевых программ и социальных проектов; по муниципальному заказу и пр. В такой сфере, как комфортная среда жизнедеятельности населения и потребительского рынка, показателями эффективности будут служить рост уровня жилищной обеспеченности на каждого жителя территории; рост качества жилья; обеспечение доступности объектов социального назначения для всех категорий населения, в том числе для инвалидов и т. д. [5, с. 106–107].

Этими же авторами разработаны целевые показатели — критерии результатов деятельности ряда структурных подразделений администраций муниципальных образований. В частности, применительно к юридическому отделу выделены пять критериев оценки: 1) полное и своевременное обеспечение служб администрации необходимой нормативно-правовой документацией; 2) качество (полнота, полезность, своевременность) экспертиз нормативно-правовых актов, касающихся внутриорганизационного управления, мероприятий по жизнеобеспечению и развитию территории; 3) нормативно-правовое обеспечение взаимодействия муниципалитета с юридическими и физическими лицами (минимизация споров, разрешение конфликтных ситуаций в договорных отношениях и т. п.); 4) полнота и регулярность информирования населения о нормативно-правовых возможностях жизнеобеспечения и развития территории; 5) качественная экспертиза законодательных инициатив [5, с. 109].

В Российской Федерации приняты нормативно-правовые акты, закрепляющие систему показателей и методику проведения подобной оценки [19; 13].

Справедливо отмечают и некоторые недостатки комплексной оценки: отсутствуют индикаторы, отражающие уровень жизни и социальной защиты населения, а также развитие коммунального хозяйства; не все показатели объективно оценивают эффективность работы органов МСУ (например, динамика числа малого предпринимательства не зави-

сит напрямую от объема выделяемых бюджетных средств); оценка удовлетворенности жителей качеством муниципальных услуг, проводимая на основании социологических опросов, не всегда отражает реальную ситуацию [6, с. 85].

В Казахстане Указом Президента РК от 19 марта 2010 г. № 954 утверждена Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы.

Оценка эффективности деятельности государственных органов включает: операционную и оценку результативности деятельности государственных органов. Операционная оценка — комплекс мероприятий, направленных на определение эффективности процессов деятельности в государственных органах. Оценка результативности — комплекс мероприятий, определяющих степень достижения государственными органами конкретных результатов при реализации стратегических целей и задач, направленных на повышение доходов и улучшение качества жизни населения. Операционная оценка осуществляется по следующим блокам деятельности оцениваемых государственных органов: 1) достижение целей; 2) взаимодействие государственного органа с физическими и юридическими лицами; 3) организационное развитие государственного органа.

По каждому блоку операционной оценки уполномоченными на операционную оценку органами разрабатываются и утверждаются согласованные со Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета, а также рабочим органом Комиссии соответствующие методики, в которых определяются критерии и показатели операционной оценки. В качестве критериев и показателей эффективности могут использоваться применяемые в международной практике критерии и показатели, отражающие непосредственно деятельность государственного органа.

Методика проведения ежегодной оценки результативности деятельности оцениваемых государственных органов, а также методика расчета индекса общестранового прогресса за отчетный год разрабатываются Администрацией Прези-

дента. Перечень показателей такого индекса и перечень ключевых показателей результативности оцениваемых государственных органов разрабатываются Администрацией Президента и согласовываются с Президентом [9].

Интересным является тот факт, что Указ Президента включает в систему оценки только местные исполнительные органы областей, городов республиканского значения и столицы, оставляя за его пределами оценку деятельности нижестоящих исполнительных органов, хотя все они составляют единую систему исполнительной власти.

На основе данного Указа были разработаны и утверждены различные методики оценки деятельности государственных органов и государственных служащих по разным аспектам и сферам, причем и на центральном [14; 16], и на местном уровнях [11; 12].

Так, в Методике оценки эффективности деятельности государственных органов по блоку «Организационное развитие государственного органа», утвержденной совместным приказом Министра информации и коммуникаций РК от 1 февраля 2019 г. № 43 и Председателя Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции от 1 февраля 2019 г. № 24, оценка эффективности по направлению «Управление персоналом» осуществляется уполномоченным органом по делам государственной службы по следующим критериям: 1) кадровый потенциал государственного органа; 2) организация труда; 3) меритократия и организационная культура.

По критерию «Кадровый потенциал государственного органа» оценивается кадровый состав государственного органа, его изменение и эффективность кадровой политики государственного органа. При этом используются такие показатели, как частая сменяемость персонала, стабильность кадрового состава, гендерный состав и пр. По критерию «Организация труда» показателями выступают нормированность труда, удовлетворенность условиями труда, обучение государственных служащих и др. По критерию «Меритократия и организационная культура» используются такие показатели, как прозрачность конкурсных процедур; карьерный

рост, этика и взаимоотношения в коллективе, уровень знания языков и т. д. [17].

В Методике по оценке эффективности достижения целей, утвержденной совместным приказом Министра национальной экономики РК от 30 декабря 2016 г. № 540 и Министра финансов РК от 30 декабря 2016 г. № 706, оценка эффективности местных исполнительных органов осуществляется по следующим критериям: 1) достижение целей программы развития территории; 2) отсутствие нарушений бюджетного и иного законодательства по итогам проверок бюджетных программ развития органами государственного аудита и финансового контроля за оцениваемый период; 3) достижение прямых результатов бюджетных программ развития; 4) эффективность исполнения бюджетной программы развития. По каждому критерию определены соответствующие показатели [18].

Таким образом, в настоящее время в нормативном порядке утверждены критерии и показатели оценки эффективности деятельности местных исполнительных органов по осуществлению государственных функций. В то же время неясно, оценивается ли деятельность местных исполнительных органов по осуществлению функций местного самоуправления. За пределами оценки остается деятельность местных представительных органов. Конечно, депутаты маслихатов в большинстве своем (за исключением секретарей маслихатов) работают на не освобожденной основе, но, тем не менее, они ведь тоже выполняют функции государственного управления, хотя не входят в систему исполнительной власти. В этой связи встает вопрос: кто вправе производить оценку эффективности их работы?

В литературе указываются на такие недостатки российского законодательства, как отсутствие в отдельных сферах четкого определения объема полномочий, который должны выполнять главы сельских, городских поселений и районов региона, в том числе наличие таких формулировок как «создание условий...», «участие в осуществлении...», «обеспечение условий...»; неопределенность в принадлежности полномочий, когда функция прописана, но неясно, к чьей конкретно компетенции она относится, что приводит к тому, что «в одних местах отловом безнадзорных животных, организацией спе-

циальных стоянок для хранения задержанных транспортных средств...занимаются региональные власти, в других — муниципальные, в третьих — никто»; закрепление за различными уровнями власти однородных функций и отсутствие разграничения сфер ответственности. Такой подход не дает возможности объективно оценить эффективность работы органов местного самоуправления [6, с. 86].

Аналогичными проблемами страдает и казахстанское законодательство. Например, на акимов возложены такие функции, как взаимодействие с органами местного самоуправления, принятие мер по защите прав и свобод граждан, содействие сбору налогов и других обязательных платежей в бюджет, содействие развитию местной социальной инфраструктуры и т. д. [7]. В чем выражается взаимодействие, содействие, принятие мер — неясно.

Кроме того, из-за отсутствия четкого разграничения на местах функций государственного управления и самоуправления не определен порядок несения ответственности за их осуществление. Причем ответственность исполнительных органов перед маслихатами ограничена только возможностью выражения вотума недоверия акиму и постановкой вопроса о его освобождении перед вышестоящим акимом или Президентом. В чем выражается ответственность акиматов перед маслихатами неясно, так как местные представительные органы лишены возможности не только самостоятельно прекращать полномочия акимата в целом или его должностных лиц (заместителей акима, руководителей отраслевых органов или аппарата акима), но даже вносить представления об их освобождении от должности. Они вправе только заслушивать отчеты руководителей этих органов и вносить представления о привлечении к ответственности должностных лиц государственных органов и организаций за невыполнение решений маслихата.

Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» дублирует многие положения отраслевого законодательства, постоянно пополняясь новыми нормами при изменении отраслевых законов, что порождает его нестабильность. Полагаем, что в данном зако-

нодательном акте следует предусмотреть только основные полномочия местных представительных и исполнительных органов, а остальные полномочия оставить в отраслевых законах. Тогда не возникает необходимости постоянной корректировки Закона.

Все эти недостатки, и в этом мы согласны с мнением российского эксперта, не позволяют объективно оценивать деятельность местных органов управления. В этой связи необходимо предельно конкретизировать неясные, расплывчатые формулировки Закона 2001 г., закрепляющие полномочия и порядок деятельности местных представительных и исполнительных органов. На уровне закона или постановления Парламента разработать критерии и показатели оценки местных представительных органов, а также порядок ее осуществления. Критерии и показатели оценки по осуществлению функций местного самоуправления должны быть предельно смещены в сторону обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Литература

1. Бутова Т. В., Добринина Л. Р. Понятие эффективности деятельности органов государственной власти // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 7-1. С. 114–117.
2. Ворошилов Н. В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке // Проблемы развития территории. 2015. Вып. 3. С. 143–159.
3. Корчагина Т. С. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: автореф. дисс. ... канд. экон. наук. Саранск, 2016. 24 с.
4. Лексин, В. Н. Результативность и эффективность деятельности региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. 2012. № 1. С. 3–39.
5. Лубашев Е. А., Лукин М. В. Проблемы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной и муниципальной власти в Российской Федерации // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2012. № 4. С. 99–111.
6. Чекавинский А. Н. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: нерешенные проблемы // Актуальные вопросы экономики, менеджмента и финансов в современных условиях: сб. науч. тр. по итогам междунар. науч.-практ. конф. Вып. II. СПб.: Изд-во «Инновационный центр развития образования и науки», 2015. С. 85–87.

7. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: закон РК от 23 января 2001 г. // Ведомости Парламента РК. 2001. № 3. Ст. 17.
8. О выборах в Республике Казахстан: Конституционный закон РК от 28 сентября 1995 г. // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 17–18. Ст. 114.
9. О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы указ Президента РК от 19 марта 2010 г. № 954 // САПП РК. 2010. № 24. Ст. 173.
10. Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: base.garant.ru/4089647/ (дата обращения: 05.02.2020).
11. Об утверждении Методики оценки деятельности административных государственных служащих корпуса «Б» местных исполнительных органов города Аркалыка: постановление акимата города Аркалыка Костанайской области от 14 марта 2018 г. № 7645 // ИПС «Әділет». URL: adilet.zan.kz (дата обращения: 05.02.2020).
12. Об утверждении Методики оценки деятельности административных государственных служащих корпуса «Б» местных исполнительных органов, финансируемых их местных бюджетов Карагандинской области: постановление акимата Карагандинской области от 20 марта 2018 г. № 12/02 // ИПС «Әділет». URL: adilet.zan.kz (дата обращения: 05.02.2020).
13. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru/search/?q=%D0 (дата обращения: 05.02.2020).
14. Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности государственных органов по применению информационно-коммуникационных технологий: приказ и. о. Министра по инвестициям и развитию РК от 30 декабря 2015 г. № 1279 // ИПС «Әділет». URL: adilet.zan.kz (дата обращения: 05.02.2020).
15. Об утверждении Типового положения о территориальных советах местного самоуправления: приказ Министра национальной экономики РК от 19 ноября 2015 г. № 703 // ИПС «Әділет». URL: adilet.zan.kz (дата обращения: 05.02.2020).
16. О некоторых вопросах оценки деятельности административных государственных служащих приказ Председателя Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции от 16 января 2018 г. № 13 // ИПС «Әділет». URL: adilet.zan.kz (дата обращения: 05.02.2020).

17. Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности государственных органов по блоку «Организационное развитие государственного органа: совместный приказ Министра информации и коммуникаций РК от 1 февраля 2019 г. № 43 и Председателя Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции от 1 февраля 2019 г. № 24 // ИПС «Әділет». URL: adilet.zan.kz (дата обращения: 05.02.2020).
18. Об утверждении Методики по оценке эффективности достижения целей: совместный приказ Министра национальной экономики РК от 30 декабря 2016 г. № 540 и Министра финансов РК от 30 декабря 2016 г. № 706 // ИПС «Әділет». URL: adilet.zan.kz (дата обращения: 05.02.2020).
19. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/ (дата обращения: 05.02.2020).
20. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 05.02.2020)

РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА ГОРОДА КАК НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Р. А. Заякина

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры философии и гуманитарных наук,
доктор философских наук
raisa_varygina@mai.ru

В статье исследуется роль социального капитала как важного фактора развития города. Анализируется практика применения теории социального капитала к различным аспектам городской жизни. Обосновывается необходимость разработки местным самоуправлением программ, создающих благоприятные условия использования и развития социального капитала городским населением. Данное направление рассматривается как часть работы по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления. Выявляются опорные задачи комплексного исследования социального капитала города.

Ключевые слова: социальный капитал, социальная сеть, местное самоуправление, город, развитие.

The article examines the role of social capital as an important factor in the development of the city. The practice of applying the theory of social capital to various aspects of urban life is analyzed. The necessity of the development of programs by local self-government that create favorable conditions for the use and development of social capital by the urban population is substantiated. This direction is considered as part of the work to improve the activities of local government bodies. The basic tasks of a comprehensive study of the city's social capital are identified.

Key words: social capital, social network, local government, city, development.

Условия существования современного человека характеризуются нестабильностью, сложностью и многоплановостью возникающих проблем, требующих незамедлительного разрешения. Глобальные вызовы основным системам жизнеобеспечения общества все более перемещают их в пространство изменчивых потоков, требующее неусыпного контроля, как за границами и наполнением таких систем, так и за самими факторами их изменчивости [5, с. 237]. Сложившиеся реалии диктуют органам местного самоуправления необходимость быстрого реагирования на возникающие вызовы, а приближенность к населению налагает особую ответственность. В заданных условиях приоритет отдается поиску источников получения ресурсов, которыми индивидуальный или коллективный социальный субъект на данный момент не обладает.

Известно, что таким источником может стать социальный капитал, т. е. комплекс ценных ресурсов, встроенный в структуру сетевых отношений и потенциально готовый к использованию участниками сети [7]. Социальный капитал есть своего рода наполнение связей между взаимодействующими акторами, следовательно, неотъемлем от социальных сетей и базируется на нормах надежности и взаимности. Потому социальный капитал тесно связан с тем, что Р. Патнэм назвал «гражданской добродетелью» [9, с. 19]. Какие очевидные сетевые характеристики способствуют удержанию и развитию социального капитала? Во-первых, сетевые связи облегчают информационное взаимодействие, а порой и открывают доступ к недоступным иными способами потокам информации. Во-вторых, сетевые связи способны влиять на социальных субъектов, принимающих стратегические решения. В-третьих, сам факт «допуска» в сеть свидетельствует о цен-

ных социальных полномочиях актора [8, с. 31]. Заметим, что искомое не только может быть получено через социальный капитал, но и сам акт получения способствует приращению социального капитала, так как предполагает незамедлительные или отсроченные ответные инвестиции, т. е., в упрощенном варианте схему «беру — вкладываю».

Концепция социального капитала чрезвычайно востребована современными социальными науками, однако она требует теоретического углубления и методологической детализации. Так, многообещающей является область ее проработки применительно к сложностроенным объектам сетевой природы, к которым относятся крупные города. Плотность социальных связей городского ареала, приток инвестиций, трудовых, информационных и интеллектуальных ресурсов создают крайне благоприятную среду для социальной активности и, как следствие, необходимость ее регулирования и оптимизации. Особенно привлекательным остается решение проблемы управляемости потоками социального капитала, сохранения приемлемого уровня его наполнения ресурсами и их эффективного использования. Следует, однако, учитывать, что социальный капитал обладает уникальными характеристиками, вытекающими из особенностей каждого конкретного кейса.

Сегодня предпринимаются попытки применения теории социального капитала к различным сторонам жизни отечественного города. Предлагается, например, выделять в сети «гаранта взаимных услуг», повышающего социальное доверие, предшествующее появлению социального капитала. При этом доказывается что сети, привязанные к социально важным городским объектам, способствуют увеличению доверия [1]. Анализу подвергаются различные характеристики городского социального капитала и его влияния на обустройство городской среды [3; 2]. Отдельно разрабатываются основания оценки структуры городского социального капитала. Здесь, помимо выделяемого уровня развития социальных сетей, следует отметить также степень доверия бизнеса и граждан к социальным институтам и уровень готовности противодействовать угрозам различной этиологии (киберугрозам, техно- и биогенным, социокультурным в самом широком смысле) [6, с. 222].

Подчеркнем: так как социальный капитал города есть прямое следствие складывающихся между субъектами разной степени общности (личности, научные и образовательные учреждения, творческие союзы, общественные организации, профессиональные ассоциации и объединения, учреждения инфраструктур города) доверительных практик, этот факт не может выпадать из мониторинга местного самоуправления. Напомним, что доверие — это то, что, в конечном счете, формируется между людьми. И «если местное самоуправление действует, то под любым потоком текущего населения есть твердое и непрерывное дно, состоящее из людей, которые образуют местную сеть. Эти сети — незаменимый социальный капитал крупного города» [4, с. 149]. Таким образом, и правотворческая деятельность местного самоуправления, и принимаемые им стратегии городского развития должны не просто учитывать данный фактор и опираться на него, но и целенаправленно развивать социальный капитал населения, создавая благоприятные условия его приращения и свободного циркулирования, увеличения степени доступности и эффективного использования. Важно также акцентировать внимание на качественном наполнении социального капитала, т. е. ассортименте ресурсов, удовлетворяющих потенциальный спрос со стороны горожан. Иными словами, очевидно, что сегодня необходимо комплексно исследовать социальный капитал города и механизмы влияния органов местного самоуправления на его характеристики.

Конечно, эта непростая и довольно масштабная цель требует длительной скрупулезной работы, однако уже сейчас мы можем обозначить некоторые ее реперные точки. Во-первых, потребуется подвергнуть анализу воздействие ключевых характеристик конкретного города (таких как географическое положение, экономические, социальные и культурные особенности) на надежность социальной среды, порождающую доверие. Необходимо будет определить приоритетные способы формирования и расширения социального капитала, факторы, влияющие на интеграционные сетевые процессы. Во-вторых, следует выявить качественные характеристики значимых субъектов сетевого взаимодействия, обеспечивающих беспрепятственный доступ к социальному капиталу.

В-третьих, потребуется продумать средства понимания, контроля, прогнозирования и стимулирования динамики развития социального капитала, формирующегося в пределах городского ареала. Предложить конкретный алгоритм активизации социального капитала города, выводящий на использование полученных результатов в практической деятельности местного самоуправления. И, наконец, в-четвертых, придется разработать механизмы оценки и оптимизации используемых органами местного самоуправления стратегий воздействия на социальный капитал города.

Указанное выше порождает целый комплекс сопутствующих задач теоретико-методологического характера. Так, потребуется выстроить понятийный каркас исследования социального капитала города, уточнить его методологические основания. Сформулировать и содержательно раскрыть принципы структурирования городского социального капитала, его зависимость от внутренних и внешних для сети факторов. Однако не вызывает сомнений, что совершенствование деятельности местного самоуправления предполагает разработку программ поддержки сетевого капитала и это способно сообщить значительный импульс развитию города.

Литература

1. Анохов И. Социальная сеть как условие формирования социального капитала и развития экономики города // Общество и экономика. 2019. Вып. 1. С. 52–68.
2. Бахарев В. В., Демина В. А. Участие сетевых сообществ в формировании социального капитала в процессе партисипативного проектирования архитектурно-ландшафтного пространства города // Регионоведение. 2019. Т. 27. № 2 (107). С. 354–381.
3. Гужавина Т. А. Социальный капитал городского сообщества: доверие, солидарность, ответственность // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 4. С. 252–268.
4. Джекобс Дж. Смерть и жизнь больших американских городов / пер. с англ. Л. Мотылева. М.: Новое издательство, 2011. 460 с.
5. Ло Дж. Объекты и пространства // Социология вещей / под ред. В. С. Вахштайна. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2006. С. 223–243.
6. Симченко Н. А., Пискун Е. И. Институциональная основа оценки структуры социального капитала города // Ученые записки Крымск. инженерно-пед. ун-та. 2019. № 4 (66). С. 218–223.
7. Coleman J. S. Social Capital in the Creation of Human Capital // The American Journal of Sociology. 1988. Vol. 94. P. 95–120.

8. Lin N. Building a Network Theory of Social Capital // Connection. 1999. Vol. 22. Iss. 1. P. 28–51.
9. Putman R. D. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. N. Y.: Simon&Schuster, 2000. 554 p.

ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Е. Б. Ахметов

Институт Законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
научный сотрудник отдела конституционного, административного
законодательства и государственного управления,
магистр юридических наук
ahmetov.er-0507@mail.ru

Н. Саулен

Институт Законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
ведущий научный сотрудник отдела конституционного,
административного законодательства
и государственного управления,
доктор PhD
nuri_saulen@mail.ru

Р. П. Ашигалиев

Институт Законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
ведущий научный сотрудник отдела конституционного,
административного законодательства
и государственного управления,
магистр юридических наук
ash.rustam@bk.ru

В данной статье рассматриваются основные аспекты в области государственного управления и государственной службы в Республике Казахстан. Осуществляется мониторинг тенденции развития системы государственного управления и государственной службы. Анализиру-

ется внедрение оценок эффективности работы государственных органов имеет важное значение в контексте приоритетов проводимой политики децентрализации. Рассматривается работа по формированию электронного правительства, прежде всего в части обеспечения широкого предоставления общественных услуг в электронной форме. Внедрение оценок эффективности работы приобретает все большую актуальность в контексте приоритетов реализуемой политики децентрализации, в рамках которой большое значение придается повышению качества принимаемых решений в сфере государственного регулирования.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, компактное правительство, стратегический документ, трансформация.

This article discusses the main aspects of public administration and public service in the Republic of Kazakhstan. Trends in the development of the system of public administration and public service are monitored.

The introduction of performance assessments of public authorities is important in the context of the priorities of the decentralization policy. Work continues on the formation of electronic government, primarily in terms of ensuring the wide provision of public services in electronic form. The introduction of performance assessments is becoming increasingly important in the context of the priorities of the implemented decentralization policy, within which great importance is attached to improving the quality of decisions in the field of government regulation.

Key words: public administration, public service, compact government, strategic document, transformation.

По нашему мнению, в современных условиях приобретают важное значение некоторые вопросы повышения эффективности и результативности государственного управления. Стратегической задачей Правительства Республики Казахстан является поэтапное внедрение различных методов повышения эффективности деятельности государственных органов управления. К таким методам относятся разработка нормативных документов и внедрение системы оценки эффективности деятельности госорганов. Согласно международному опыту правительства стремятся повысить эффективность государственного управления путем внедрения системы оценки эффективности деятельности госорганов.

Мы полагаем, что внедрение оценок эффективности работы государственных органов имеет важное значение в контексте приоритетов проводимой политики децентрализации, в рамках которой большое значение придается повы-

шению качества решений в области государственного регулирования, внедрению элементов модели эффективного управления и программного бюджетирования [4].

Развитие информационных технологий оказывает большое влияние на повышение эффективности работы органов исполнительной власти и улучшение их отношений с гражданами. Таким образом, следует отметить, что в Казахстане полным ходом идет реформа органов власти с целью построения эффективной системы государственного управления.

Правительство Республики Казахстан решает вопросы по созданию реально работающей системы государственного управления по принципам результативности, прозрачности и подотчетности обществу. Задача по созданию такой системы управления была поставлена главой государства, когда были определены необходимые параметры административной реформы [4, с. 1].

Благодаря реформам по оптимизации системы государственного управления в первые годы независимости способствовало тому, что Казахстан смог заявить о себе всему миру.

Казахстанская модель экономического развития стала предметом особого внимания и изучения. Реформы и развитие становятся главными идеями нашего общественного единения во имя создания нового качества государственного управления. Государству необходимо обеспечить это качество и достаточные условия для дальнейшей экономической и политической модернизации, для еще более активной интеграции Казахстана в мировое сообщество [4].

Мы полагаем, что в Казахстане по направлениям и тенденциям, по идее, замыслу, реформы являются положительными, обоснованными и призванными оправдать возлагаемые на них надежды.

По нашему мнению, основные критерии эффективности государственного управления должны применяться прежде всего к настоящему. Так как есть шанс своевременно обнаруживать ошибки, заблуждения, обман и что-то изменять к лучшему.

Полагаем, что необходимо выбрать такой способ проведения реформ, при котором создание нового качества не приводило бы к потере и снижению уже достигнутого уровня жизни

людей. В этом особое отличие реформ от революций и войн, несущих с собой несчастья и бедствия. Повседневное соотношение получаемых результатов государственного управления с критериями его эффективности позволяет видеть смысл и значение управленческих усилий, социальную ценность, актуальность и действенность самого управления [1, с. 87].

Стратегическим документом, определившим четкие направления реформирования системы государственной власти, является Стратегия долгосрочного развития Казахстана до 2030 года «Казахстан-2030». Данной программой была предусмотрена широкомасштабная реформа, имеющая своей целью дальнейшую демократизацию и построение эффективного государства в Казахстане. В то же время, акцент был сделан на создание «профессионального государства», подразумевающего эффективный и современный корпус государственных служащих, преданных делу и способных выступать представителями народа в достижении приоритетных целей страны. Всего было выделено семь основных принципов создания эффективной системы государственной власти [4].

По нашему мнению, Правительства, добившиеся успеха, — компактны и сконцентрированы на нескольких главнейших функциях, которые в состоянии выполнять только государство. Вместе с тем, эффективные правительства фокусируются на ограниченном числе приоритетов и на реализации стратегий по достижению этих целей. Эффективность Правительства базируется на трех взаимозависимых факторах:

- его структурной организации;
- стратегической координации;
- уровне подготовки кадров [4, с. 3].

Основной задачей на ближайшее будущее станет создание небольшого и гибкого аппарата, состоящего из способных и преданных кадров, владеющего методами стратегического планирования.

По нашему мнению, оценка результативности государственного управления вызывает специфические трудности. Эффективность деятельности органов управления — понятие комплексное, оно охватывает множество различных аспектов. Ее в той или иной стране невозможно верно оценить при

помощи только одного показателя. Поэтому нужно использовать как можно больше разнообразных источников информации по вопросам государственного управления, имеющихся в настоящее время.

Основными принципами работы по повышению результативности государственного аппарата являются:

- необходимость создания компактного и профессионального Правительства, сконцентрированного на выполнении лишь нескольких наиболее важных функций;
- необходимость работы органов власти по программам действий на основе стратегий;
- необходимость создания четко налаженной системы межведомственной координации;
- повышения полномочий и ответственности министров, их подотчетность и стратегический контроль за их деятельностью;
- децентрализация внутри министерств, от центра к регионам и от государства в частный сектор;
- создание эффективной системы противодействия коррупции;
- улучшения системы найма, подготовки и продвижения кадров [2, с. 24].

Из вышесказанного следует, что была поставлена стратегическая задача создать для Республики Казахстан эффективную государственную службу и структуру управления.

Мировой опыт подтверждает факт о том, что любое правительство в любой системе стремится повысить эффективность государственного управления. Эффективная государственная власть способна повысить уровень и качество жизни населения, а также решить социально-экономические проблемы. В 70–80-х годах прошлого столетия первыми провели административной реформы такие государства, как США, Великобритания, Новая Зеландия, Австралия, Канада. Затем их примеру последовали Южная Корея, Сингапур, Малайзия, Таиланд, позже Бразилия и Китай. Осуществив системные административные реформы, эти страны продемонстрировали быстрый и устойчивый рост.

В международной практике за последние два десятилетия произошел фундаментальный сдвиг от традиционного государственного управления к новому государственному менеджменту, что подразумевает изменение существующих методов и подходов к управлению. Акцент сделан на качестве государственных услуг. Усиливается ответственность и подотчетность государственных органов. Тем самым, органы исполнительной власти более сориентированы на потребителя, они более прозрачны и оперативнее реагируют на нужды граждан. Цель этих преобразований — сделать государство социально более сплоченным и сильным, приблизить его к гражданину и обеспечить конкурентоспособность страны [4].

Нашему государству для максимально возможного развития его конкурентоспособности в мировой экономике, а также с целью создания условий для качественно более высокого уровня жизни казахстанцев, также необходимо внедрение новых подходов управления.

На данном этапе идет работа по созданию оптимальной, на наш взгляд, системы государственного управления, способствующей повышению эффективности работы государственного аппарата. Правительство Республики Казахстан определило пять приоритетов дальнейшего реформирования:

1. Повышение качества оказания государственных услуг.
2. Внедрение системы государственного планирования и бюджетирования, ориентированной на результаты.
3. Сокращение административного давления на предпринимательские структуры и наведение порядка в сферах, где присутствует избыточное государственное вмешательство.
4. Развитие «электронного правительства», прежде всего обеспечение широкого предоставления общественных услуг в электронной форме.
5. Реформа государственной службы [4, с. 4].

На данном этапе идет процесс упрощения и улучшения процедур оказания государственных услуг, разрабатываются их стандарты и регламенты. В чем заключается работа:

- во-первых, в существенном повышении качества предоставляемых государственных услуг;

- во-вторых, необходимо навести порядок во взаимодействиях служащих госорганов, физических лиц и субъектов предпринимательской деятельности.

При правильно сформулированном стандарте оказания услуги, становятся понятными обязательства государственных органов и, соответственно, права и юридических лиц на получение государственных услуг установленного количества и качества. А регламентом оказания услуги определяется порядок действий не только государственного органа, но и должностных лиц. В 2007 г. Правительством утверждены типовые стандарты и регламенты оказания государственных услуг, а также реестр государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам. И таких услуг уже насчитывается 132 вида. В дальнейшем предстоит продолжить разработку нормативных и целевых показателей доступности и качества государственных услуг. Необходимы регулярные социологические опросы населения для оценки качества и доступности государственных услуг [5].

Таким образом, в целях повышения эффективности работы исполнительной ветви власти, было принято решение о разработке ежегодной системы оценки эффективности и качества деятельности государственных органов, утвержденная указом Президента Республики Казахстан.

Рассмотрим пять критериев, лежащих в основе оценки:

- во-первых, правильность выбора стратегических целей и задач, целевых индикаторов и показателей результатов, ясность и четкость их изложения;

- во-вторых, степень достижения результатов с выявлением того, насколько скоординирована деятельность между госорганами;

- в-третьих, сравниваются фактически полученные результаты с теми, которые были запланированы в стратегическом плане госоргана;

- в-четвертых, информационная обеспеченность, т. е. проводится оценка таких показателей, как полнота и качество размещаемой информации, а также частота и своевременность обновления информации о реализации стратегического плана;

- в-пятых, сопоставляются цели и задачи стратегического плана с функциями госоргана, регламентированными Положением о госоргане и другими нормативными правовыми актами. Для проведения этой оценки используются отчеты госорганов о проведенной работе за отчетный период, статистические данные, результаты проверок, заключения независимых экспертов, информация неправительственных организаций и общественных объединений, позволяющие расширить горизонты объективной оценки [5, с. 21].

В основе оценки регулирующего воздействия лежит набор критериев целесообразности, адекватности, осуществимости и эффективности государственного регулирования в рамках заявленных допустимых целей регулирующего воздействия, а также критериев результативности и эффективности [1].

Актуальность внедрение оценок эффективности работы приобретает в контексте приоритетов реализуемой политики децентрализации, в рамках которой большое значение придается повышению качества принимаемых решений в сфере государственного регулирования, внедрению элементов результативной модели управления и программно-целевого бюджетирования.

Предварительный анализ подтверждает тот факт, что в Казахстане проводились специальные исследования, посвященные оценке эффективности деятельности органов власти.

При поддержке ПРООН в октябре прошлого года была организована поездка сотрудников Администрации Президента в Канаду, чей опыт подтвердил, что внедрение системы оценки является своевременной мерой на данном этапе развития страны. Оценка в Канаде проводится уже более 30 лет, благодаря которой была значительно повышена эффективность деятельности госорганов. Как результат, во многом благодаря эффективной системе государственного управления Канада находится в первой десятке всех мировых рейтингов.

В Казахстане в 2015 г. успешно завершилась пилотная оценка 40 госорганов (24 центральных и 16 местных исполнительных органов), выявлены слабые стороны их деятельности и даны соответствующие поручения. В настоящее время

госорганами начаты мероприятия по повышению показателей эффективности. Кроме того, с учетом пилотной оценки Администрацией Президента совместно с госорганами осуществляется работа по доработке методологий [1].

Отметим, что большое влияние на повышение эффективности работы органов исполнительной власти и на совершенствование их отношений с гражданами оказывает развитие информационных технологий.

В этом направлении продолжается работа по формированию электронного правительства, прежде всего в части обеспечения широкого предоставления общественных услуг в электронной форме. Это позволит облегчить и ускорить связь между гражданами и органами исполнительной власти; ликвидировать ограничения, налагаемые, например, графиком работы или географической удаленностью органов исполнительной власти; обеспечить доступность информации, ее подлинность, конфиденциальность.

По нашему мнению распространение электронных услуг будет способствовать минимизации прямых контактов населения и чиновников, что будет вести к снижению коррупции, упрощению административных процедур и экономии времени. На современном этапе идет переосмысление парадигмы государственного управления, которое вызвано глобальными социальными реформами, осуществляемыми в разных странах. Процессы трансформации привели к переходу цивилизации на постиндустриальные рельсы. Общество становится все более информационно открытым, при этом происходит принципиальное обновление понимания роли государственного управления, его социальной обусловленности, масштабности и эффективности.

Полагаем, что реформы, проводимые в области государственного управления, имеют под собой хорошую почву. Результаты последних лет доказывают, что предпринимаемые страной усилия не напрасны. Но Казахстану необходимо демонстрировать более успешные показатели по сравнению с другими странами.

Таким образом, можно утверждать, что на сегодня в результате проведенных реформ в Казахстане созданы предпосылки для создания эффективной системы государственного управления. В настоящее время в рамках реализации Стратегической программы «Казахстан-2030» в Республике Казахстан осуществляется очередной этап широкомасштабных системных реформ, имеющих своей целью в числе прочего совершенствование государственного управления страны.

Литература

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. 245 с.
2. Абулкасова А. С. Реформа системы политико-административного управления в Республике Казахстан // Евразия. 2008. № 1. С. 18–24.
3. Назарбаев Н. А. Казахстан-2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев // Послание народу Казахстана. Октябрь 1997 г.
4. Халикова Ш. Б. Повышение эффективности государственного управления Республики Казахстан // Вестн. КазНУ. Алматы, 2012. 10 с.
5. Правительство Республики Казахстан. Об утверждении реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам: постановление от 30.06.2007 № 561 // Официальный сайт. URL: <http://pavlodar.com/zakon/> (дата обращения: 21.08.2020).
6. Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы: указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 г. // Официальный сайт Министерства Юстиции Республики Казахстан. URL: <http://adilet.minjust.kz/rus/docs/> (дата обращения: 21.08.2020).

ПРИМЕНЕНИЕ РАЗЛИЧНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Е. Л. Бузмаков

Министерство региональной политики
Новосибирской области
заместитель министра,
начальник управления по взаимодействию
с политическими организациями
и органами государственной власти
relv@nso.ru

В статье проанализированы организационно-правовые основы формирования представительных органов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ. Сделан вывод о том, что установление безальтернативного типа формирования представительного органа муниципального образования ведет к ограничению местного самоуправления. В то же время полное отсутствие регулирования этих отношений может привести к негативным последствиям в виде злоупотреблений властью на муниципальном уровне. Оптимальным является установление законом субъекта Российской Федерации основных форм, применимых к данной территории, с достаточным уровнем политического контроля со стороны органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, представительный орган, избирательная система.

The article analyzes the organizational and legal basis for the formation of representative bodies of municipalities of the subjects of the Russian Federation that are part of the Siberian Federal district. It is concluded that the establishment of a non-alternative type of formation of a representative body of a municipality leads to a restriction of local self-government. At the same time, the complete lack of regulation of these relations can lead to negative consequences in the form of abuse of power at the municipal level. The best approach is to establish by law the basic forms applicable to this territory, with a sufficient level of political control on the part of the state authorities of the subject of the Russian Federation.

Key words: local self-government, municipal formation, representative body, electoral system.

Одной из основных задач права в любой период исторического развития является адекватность существующих правовых норм сложившимся или складывающимся общественным

отношениям. Согласно теории права нормативное регулирование должно установить позитивные правила поведения для фиксации сложившихся общественных отношений или определить направления их развития для достижения позитивных целей.

В современной России мы зачастую сталкиваемся с такими особенностями правового регулирования, при которых законодательное регулирование либо не успевает за изменяющимися общественными отношениями, либо органы законодательной власти принимают заведомо невыполнимые нормы, часто происходит элементарное заимствование из норм иностранного права не соответствующие российским реалиям жизни.

Частое изменение правовых норм ведет к непониманию гражданами смысла и содержания правовых норм, вносит растерянность в работу органов публичной власти, с другой стороны полная консервация когда-то принятых правил поведения ведет к косности и отсталости органов власти от общественных отношений, а сами органы власти становятся «тормозом» общественного развития; порождаются негативные явления, связанные с их функционированием, а население перестает воспринимать органы публичной власти, как институты имеющие право отдавать властные распоряжения.

Наиболее важными сущностными элементами, характеризующими взаимоотношения органа публичной власти и общества являются понятия легитимности и легальности органа власти.

Согласно Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, при этом ч. 2 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление определено, как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов

местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Мировой опыт показывает, что представительные органы местного самоуправления занимают ведущее место в системе органов местного самоуправления. Именно они выражают волю местного населения, дают возможность влиять на качество жизни каждого человека, обеспечивают ответственность за состояние дел на местном уровне.

Местные представительные органы являются единственными в системе представительных органов в Российской Федерации, при формировании которых принцип прямых выборов дополняется принципом косвенных выборов (посредством делегирования). Однако по мнению ряда исследователей специфика формирования при этом не оказывает влияния на собственно представительный характер данных органов, реализующих в этом случае функции непрямого представительства. Местные представительные органы также отличаются тем, что в их формировании законодательством предусмотрено участие иностранных граждан и иных лиц, не допускаемых к выборам органов государственной власти.

Действующее федеральное законодательство предусматривает два способа формирования представительного органа муниципального образования:

1. Делегированный способ, который применяется для формирования представительного органа муниципального образования муниципального района или городского округа с внутригородским делением. Орган местного самоуправления формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, либо только из депутатов, в случае избрания главы поселения на конкурсной основе. Также только из депутатов формируется представительный орган местного самоуправления городского округа с внутригородским делением (п. 1 ч. 4, ч. 5 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

2. Непосредственное формирование населением, т. е. формирование представительного органа местного самоуправления осуществляется на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (п. 2 ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Для муниципальных районов применяемый вид формирования устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа (по состоянию на 1 декабря 2018 г. входит 10 субъектов Российской Федерации) представительные органы поселений и городских округов формируются на муниципальных выборах. Представительные органы муниципальных районов в 8 из 10 субъектов СФО формируются также на прямых выборах. В Алтайском крае допускается формирование всеми возможными способами. В Новосибирской области законом предусматривается формирование на муниципальных выборах, в то же время в настоящее время в трех районах области: Карасукском, Барабинском и Усть-Таркском представительный орган в соответствии с ранее действовавшими нормами формируется путем делегирования.

До 2015 г. рядом субъектов Российской Федерации допускалось включение в законодательные нормы наименования отдельных территорий, на которых применялся иной, отличный от общего, порядок формирования представительного органа муниципального образования. В связи с принятием Постановления Конституционного суда от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» (далее — Постановление Конституционного суда от) в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», которое требует недопустимости произвольного применения различных форм формирования органов местного самоуправления, во

всех субъектах Российской Федерации были установлены общие требования к формированию органов местного самоуправления.

При определении вида формирования органа местного самоуправления законодатель фактически учитывает следующие параметры.

1. Формально-юридические, в соответствии с требованиями Постановления Конституционного суда от 1 декабря 2015 г. № 30-П:

- специальный (особый) правовой статус, предполагающий особенности осуществления местного самоуправления (наukoград, приграничная территория и др.), административный центр (столица) субъекта Российской Федерации; место постоянного пребывания суда субъекта Российской Федерации, арбитражного суда субъекта Российской Федерации, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, расположения высших органов государственной власти субъекта Российской Федерации;
- решение переданных государственных полномочий.

2. Административно-территориальные и демографические особенности. Количество поселений, входящих в состав муниципального района, количество проживающих жителей в административном центре района и иных поселениях, удаленность и транспортная доступность для работы депутатов.

3. Общественно-политическая ситуация, мнение населения.

Каждая из систем имеет свои достоинства и недостатки.

С точки зрения общепризнанных принципов демократии, прямые выборы депутатов позволяют обеспечить непосредственное участие граждан в осуществлении местного самоуправления через своих представителей, что является безусловным достоинством. Однако, особенности применяемых избирательных систем: мажоритарная система с одномандатными и многомандатными округами, пропорциональные системы с обязательным участием партий, фактическая невозможность отзыва депутата, негативное отношение населения к депутатскому корпусу существенно корректируют возможности, казалось бы, идеальную модель.

Мажоритарная избирательная система в частности в целом ряде территорий не позволяет выполнить требования п. 2 ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части соблюдения нормы о необходимости наличия не более двух пятых депутатов избранных от одного поселения. Современное развитие крупных населенных пунктов, в первую очередь административных центров муниципальных районов, зачастую приводит к очень высокой концентрации избирателей на территории одного населенного пункта. В частности в Новосибирской области более половины муниципальных районов имеют эту диспропорцию населения. При этом в Куйбышевском районе области численность избирателей административного центра г. Куйбышева составляет около 70 % от числа всех избирателей района.

Применение мажоритарной избирательной системы с многомандатными округами также обусловлено целым рядом особенностей, наиболее значительным из которых является фактическое отсутствие конкуренции на выборах. А представительные органы, сформированные по такому принципу, зачастую являются не работоспособными из-за серьезных политических противоречий, связанных с прохождением в состав депутатов диаметрально противоположных политических сил.

Применение пропорциональной системы выборов распространено, как правило, на уровне муниципальных районов и городских округов и связано с исполнением требования п. 2 ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Частью 3.3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при этом устанавливается минимальное требование о наличии не менее 10 депутатов, избираемых по спискам кандидатов, выдвинутыми политическими партиями и иными избирательными объединениями. Абсолютно демократичная форма учета мнения меньшинства применяемая при пропорциональной системе распределения мандатов на практике оборачивается полным отрывом депутата, избранного в представительный орган муниципального образования от избравшего его населения. Как известно, в соответствии с осо-

бенностями избирательного законодательства Российской Федерации, политические партии, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительных органах муниципальных образований, имеют приоритет, по отношению к иным партиям (п. 5 ст. 35.1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), а установление муниципального фильтра на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации подталкивает партии к наращиванию своего депутатского корпуса на муниципальном уровне. В результате в целом ряде территорий по пропорциональной системе избираются не только не жители соответствующего муниципального образования, но и иных субъектов Российской Федерации, которые в последствии не исполняют депутатские обязанности, не посещают сессии, не принимают решения, не проводят прием граждан.

Формирование представительного органа из представителей от поселений также содержит как положительные, так и отрицательные стороны. Согласно требованиям п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Совет депутатов района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. При этом в случае, если глава поселения избран представительным органом поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, такой глава поселения не входит в состав представительного органа муниципального района, а вместо него представительный орган муниципального образования поселения дополнительно избирает из своего состава в представительный орган муниципального района, одного депутата. При этом законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения посе-

ления. Норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. В случае, если в соответствии с законом в состав территории муниципального района входят поселения, полномочия представительных органов которых осуществляются сходом граждан, избрание депутатов от таких поселений в состав представительного органа муниципального района осуществляется сходом граждан в порядке и на срок, которые установлены уставом такого поселения.

К положительным сторонам такого формирования депутатского корпуса возможно отнести следующие позиции: равное или относительно равное представительство поселений, входящих в состав муниципального района; работоспособный состав представительного органа муниципального образования; высокая дисциплинированность депутатов района; возможность контроля со стороны поселения, выдвинувшего депутата в состав представительного органа более высокого уровня.

Отрицательными сторонами такого формирования являются: определенная зависимость депутата от более сильной власти; отсутствие непосредственного влияния населения на депутата; фактическое отстранение населения от формирования органа местного самоуправления обладающего более широкими полномочиями, чем представительный орган поселения.

Проанализировав использование различных систем формирования представительных органов муниципальных образований можно прийти к выводу, что каждая из используемых в настоящее время систем формирования представительного органа муниципального образования в муниципальных образованиях различных типов, имеют свои существенные достоинства и недостатки. Установление безальтернативного типа формирования представительного органа муниципального образования на уровне субъекта Российской Федерации является существенным ограничением местного самоуправления, в то же время полное отсутствие такого регулирования может

привести к негативным последствиям в виде злоупотреблений властью и возможностями уже на муниципальном уровне.

Оптимальным вариантом является установление законом субъекта Российской Федерации основных форм, применимых к данной территории с достаточным уровнем политического контроля со стороны органов государственной власти субъекта Российской Федерации с целью соблюдения прав граждан на осуществление местного самоуправления.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2013 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
2. Чуп И. А. Особенности формирования представительных органов местного самоуправления: сравнительный анализ // Вестн. государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 238. <https://cyberleninka.ru/article/v/osobennosti-formirovaniya-predstavitelnyh-organov-mestnogo-samoupravleniya-sravnitelnyy-analiz>
3. Белоусова Е. В. Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 24.
4. Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области: закон Томской области от 17 ноября 2014 г. № 151-ОЗ (ред. от 09.06.2017) // Собрание законодательства Томской области. 28.11.2014. № 11/2 (112). Ч. 1; О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае: закон Красноярского края от 1 декабря 2014 г. № 7-2884 (ред. от 08.06.2017) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. № 50 (679). 19.12.2014; Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории Омской области: закон Омской области от 6 ноября 2014 № 1674-ОЗ (ред. от 22.02.2017) // Омский вестн. № 46. 07.11.2014; Об отдельных вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований: закон Кемеровской области от 13 ноября 2014 г. № 94-ОЗ (ред. от 25.12.2015) // Законодательный вестн. Совета народных депутатов Кемеровской области. № 150. 24.11.2014; Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области: закон Иркутской области от 30 мая 2014 г. № 54-ОЗ (ред. от 03.05.2017) // Ведомости ЗС Иркутской области. № 11. 16.06.2014; О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Тыва: закон Республики Тыва от 6 апреля 2005 г. № 1237 ВХ-1 (ред. от 15.06.2017) // Тувинская правда. 12.04.2005; Об отдельных вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления в Республике Алтай и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Алтай: закон Республики Алтай от 13 декабря 2017 г. № 61-РЗ // Официальный портал Республики Алтай.

- 13.12.2017. <http://www.altai-republic.ru>; О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Республики Хакасия и избрания глав муниципальных образований Республики Хакасия: закон Республики Хакасия от 3 июля 2014 г. № 60-ЗРХ (ред. от 12.05.2016) // Вестн. Хакасии. № 42. 03.07.2014.
5. О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Алтайского края: закон Алтайского края от 27 ноября 2014 г. № 91-ЗС (ред. от 02.06.2016) // Алтайская правда. № 249. 29.11.2014.
6. Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области: закон Новосибирской области от 24 ноября 2014 г. № 484-ОЗ (ред. от 18 декабря 2015 г.; ред. от 3 октября 2017 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. № 61. 28.11.2014.

ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

А. Б. Кайжакпарова

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
кандидат юридических наук, доцент
aida_12@mail.ru

А. Г. Казбаева

Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
кандидат юридических наук
K_2385@mail.ru

Анализ эффективности Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан» от 18 декабря 1995 г.

Ключевые слова: конституционный закон, правовой анализ, правовой мониторинг, парламент, правительство, члены правительства, collegialность.

Analysis of the Effectiveness of the Constitutional Law “On the Government of the Republic of Kazakhstan” dated December 18, 1995.

Key words: constitutional law, legal analysis, legal monitoring, Parliament, government, government members, collegiality.

Важную роль в становлении национальной правовой системы Казахстана послужила Государственная программа правовой реформы, принятая в 1994 г., которая стала одним из важных шагов в повышении эффективности проводимых преобразований, в том числе и в сфере исполнительной власти. Закономерным следствием действия этой программы явилось принятие Конституции 1995 г. [4]. Концепции правовой политики Республики Казахстан, принятые в разные периоды, продолжали и продолжают линию реформирования законодательства, регулирующего деятельность исполнительной власти. Так, в Концепции правовой политики, принятой 20 сентября 2002 г. указывается на необходимость совершенствования законодательства о Правительстве с целью повышения эффективности его деятельности и ответственности за принимаемые решения [8]. В Концепции правовой политики на период с 2010 до 2020 г., утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. сказано о том, что «содержание и качество законов, адекватные проводимым в стране преобразованиям, будут обеспечиваться путем эффективного функционирования институтов государственной власти, обеспечения конструктивного и динамичного взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти» [7].

Принятие Конституции Республики Казахстан, определившей принципы строительства гражданского общества и правового государства в Казахстане, открыло возможность для формирования ветвей власти и принципов их деятельности. Правительство, как известно является ключевым институтом исполнительной власти. С момента его создания вплоть до наших дней продолжается его развитие и совершенствование. Программа «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» Первого Президента Н. Назарбаева включает в себя формирование современного государственного аппарата [10]. В частности, в ней отмечается, что поступление на службу должно начинаться с низовых должностей, отбор кандидатов на низовые должности и дальнейшее карьерное продвижение должны осуществляться на основе компетентности подхода и т. д. Переход на оплату

труда по результатам: для госслужащих — выполнение годовых индивидуальных планов; для госорганов — выполнение стратегических планов; для министров и акимов — специальные индикаторы качества госуслуг, качества жизни, привлечения инвестиций; для членов Правительства — интегральные макроэкономические индикаторы.

С учетом изложенного допустимо определить, что с возрастанием самостоятельности Правительства, пропорционально растет и его ответственность в вопросах своей компетенции, что улучшает его работу.

Понимание Правительства как центрального органа исполнительной власти и как самостоятельной структуры государства, занимающейся исполнительной деятельностью, появилось именно с появлением и разработкой принципа разделения властей. Однако, не во всех случаях Правительство отделяли от Главы государства.

Согласно Советским Конституциям, Правительство СССР было названо высшим исполнительным и распорядительным органом государства, которое формировалось Верховным Советом, являющимся высшим органом государственной власти. Последний, в свою очередь, был высшим представительным органом, куда можно было быть избранным будучи членом коммунистической партии. Правительство СССР считалось назначаемым коллегиальным органом, подчиненным Верховному Совету СССР. Принцип разделения властей игнорировался и считался буржуазным государственно-правовым институтом. Большинство юристов-государствоведов советского периода считали подлинно демократическим государственный строй без политического разделения властей, хотя нужно отметить, что функционально власти подразделялись на органы государственной власти и органы государственного управления. Своеобразной системой сдержек и противовесов в системе государственных органов СССР была идея уравнивания полномочий.

Согласно п. 3 ст. 78 первой Конституции независимого Казахстана 1993 г. [3] Президент с согласия Верховного совета назначал Премьер-Министра и по его представлению определял состав Кабинета Министров, осуществлял общее руковод-

ство Кабинетом. Статья 85 этой же Конституции определила Правительство органом, ответственным перед Президентом, а ст. 88 членов Кабинета Министров, ответственным перед Верховным Советом по вопросам исполнения законов, что ставило Правительство в большую зависимость от законодательного органа. По мнению В. А. Ким, своего конституционного решения на совершенно новых началах требовала и проблема создания строгой вертикали исполнительной власти. Прежде всего необходимо было уточнение статуса местных исполнительных органов в структуре исполнительной власти, так как в Конституции 1993 г. место исполнительной власти в общей системе исполнительной власти четко не определены [2].

Сегодня статус Правительства как органа общей компетенции определяется двумя основными нормативными актами: Конституцией Республики Казахстан и Конституционным законом.

Правительство Республики Казахстан является составной частью государственного аппарата Республики Казахстан, в который входят все государственные органы независимо от принадлежности к определенной ветви власти. Правительство взаимодействует с различными органами государственной власти, а также с органами, не входящими в структуру Правительств, но являющимися центральными исполнительными органами. Поэтому, если рассматривать Правительство как аппарат управления, то нужно отметить, что каждое звено аппарата имеет организационную компетенцию в отношении других звеньев, и совокупность их соотносительных полномочий образует систему многообразных структурных связей в аппарате [9].

Большую роль в формировании Правительства выполняет Президент Республики как глава государства. Он наделен широкими полномочиями в части назначения должностных лиц высшего звена исполнительной власти. Так, в соответствии с п. 3 ст. 44 Конституции Президент Республики Казахстан с согласия Мажилиса Парламента назначает на должность Премьер-Министра Республики; освобождает от должности Премьер-Министра Республики; по представлению

Премьер-Министра, внесенному после консультаций с Мажилисом Парламента, назначает на должности членов Правительства; самостоятельно назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел; освобождает от должностей членов Правительства.

Главы действующей Конституции Республики Казахстан, посвященные органам государственной власти, указывают на единство Президента и Правительства — в плане политическом и об их четкой субординации — в административном. Стремлением во что бы ни стало избежать двоевластия внутри исполнительной ветви государственной власти вполне объяснимо. Этим обуславливается наделение Президента правом единолично определять «основные направления внутренней и внешней политики государства». Тем не менее Правительство наделено достаточными для эффективной реализации исполнительной власти функциями и полномочиями. В соответствии с законодательством оно: разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организации их осуществления, разрабатывает и представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета, вносит в Мажилис проекты законов и обеспечивает исполнение законов, организует управление государственной собственностью, выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента и др. Следует заметить, что в отличие от компетенции Парламента, Конституцией предусмотрен открытый перечень полномочий Правительства, которое «выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента». Также из вышеуказанного перечня видно, что предмет и сфера деятельности органов исполнительной власти отличаются от деятельности органов других ветвей власти. Основное же назначение Правительства — это организация исполнения актов законодательной власти и других нормативных актов. Функция исполнительной власти состоит в осуществлении управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение правовых актов, принятых непосред-

ственно народом или его представительными органами». Несмотря на перечисленные полномочия и функции Правительства, данный орган не подменяет законодательную власть Парламента, а наоборот, не вмешиваясь в процесс принятия законов, он способствует осуществлению представительным органом его законотворческой функции.

Деятельность Правительства многогранна и сложна, выполнение функций связано с повседневным управляющим воздействием на общественные отношения, организацией и заканчивая структурами Правительства. В связи с этим, исполнительная власть «необходима для налаживания сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах, созидательной и охранительной деятельности» [1].

Современный этап функционирования органов исполнительной власти связан с постепенным переходом к компактному Правительству с четкой системой балансов прав и ответственности, подотчетности и подконтрольности каждого органа. На сегодняшний день решениями Президента и Правительства страны осуществляется поэтапная качественная реорганизация министерств и ведомств, направленная на передачу «вниз» полномочий и ответственности, повышение роли и функций департаментов министерств, сокращение дублирующих и промежуточных звеньев управления.

2 сентября 2019 г. в своей инаугурационной речи Президент страны К. Токаев отметил основную формулу государственной власти: сильный, полномочный Президент — влиятельный, дееспособный Парламент — подотчетное народу Правительство [5]. Именно такая политическая система наиболее полно соответствует потребностям нашего государства в сложных геополитических реалиях, способствует выполнению стоящих перед нами стратегических задач.

Осуществление стратегического курса Казахстана предполагает реформирование системы государственной власти. Без повышения ее эффективности нельзя представить разрешение важнейших политических, экономических и социальных задач.

Реформа направлена на повышение роли центральных исполнительных органов как инициаторов и проводников изменений в стране, на собственном примере демонстрирующих их осуществимость, о чем указано в Реформе 7 Стратегического плана [12].

Данный Стратегический план включает два «двигателя» системных изменений, вторым из которых является эволюционный, который заключается в том, что приоритетные политики реализации стратегии «Казахстан-2050» — это курс, осуществляемый Правительством по приоритетным направлениям. Семь политик Правительства призваны обеспечить прочное удержание социальной стабильности в ходе проведения реформ.

На Правительство также возложены задачи по проработке плана действий при модернизации общественного сознания, о чем указано в Реформе 6 Стратегического плана. Кроме того, Правительство должно принимать соответствующие меры по реализации Концепции внешней политики Республики Казахстан, что закреплено в Концепции внешней политики Республики Казахстан на 2020–2030 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 6 марта 2020 г. [6].

Согласно данной Концепции, Правительство, возглавляющее систему исполнительных органов, обеспечивает развитие взаимоотношений с иностранными государствами, международными и региональными организациями, разрабатывает меры по реализации внешнеэкономической политики, финансированию внешнеполитических мероприятий.

В результате проведенного правового анализа нормативных правовых актов, определяющих правовой статус и порядок деятельности высшего органа исполнительной власти Казахстана, нами выделен ряд предложений и замечаний. Не умаляя всех положительных сторон и значимости Конституционного закона Республики Казахстан «О Правительстве» в государственном строительстве страны, автор делает ряд обобщений критического содержания и предлагает определенные рекомендации и инновации как концептуального, так и технического характера.

1. На сегодняшний день конституционно-правовой статус Правительства как органа общей компетенции определяется двумя основными нормативными актами: Конституцией Республики Казахстан 1995 г. и Конституционным законом. Конституционный закон определяет Правительство как орган, который осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и руководит их деятельностью. Полагаем, что данная формулировка не определяет реальный статус Правительства.

На наш взгляд, определение точного названия и характеристики Правительства в законодательном и теоретическом плане имеет немаловажное значение. Некоторые авторы определяют Правительство высшим органом исполнительной власти, не акцентируя внимание на его коллегиальности. Например, К. Б. Сафинов, определил характеристику Правительства в организационно-структурном плане следующим образом: правительство Республики Казахстан высший коллегиальный орган исполнительной власти общей компетенции, состоящий из руководителей отраслевого и межотраслевого государственного управления и отдельных должностных лиц, возглавляющих систему центральных и местных исполнительных учреждений и осуществляющий руководство их деятельностью, имеющий право издавать и в рамках конституционных полномочий подзаконные акты общеобязательного значения на всей территории республики [11].

Таким образом, считаем, что в Конституционном законе должна содержаться более конкретизированное определение конституционно-правовому статусу Парламента Республики Казахстан.

2. В соответствии с п. 2 ст. 68 Конституции Республики Казахстан члены Правительства не вправе быть депутатами представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации, за исключением случаев, когда это является их должностными обязанностями в соответствии с законодательством.

Статья 8 Конституционного закона, в свою очередь, закрепляет, что члены Правительства Республики не вправе: 1) быть депутатами представительного органа; 2) занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности; 3) осуществлять предпринимательскую деятельность; 4) входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации, за исключением коммерческих организаций с участием государства в уставном капитале в случаях, установленных решениями Правительства.

В данном случае основание, предусмотренное пп. 4 Конституционного закона не соответствует основанию, предусмотренном в Конституции Республики Казахстан.

Полагаем целесообразным привести в соответствие Конституционный закон с Конституцией и изложить пп. 4 ст. 8 Конституционного закона в следующей редакции: *«входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации, за исключением случаев, когда это является их должностными обязанностями в соответствии с законодательством»*.

3. Статья 66 Конституции Республики Казахстан закрепляет основную компетенцию Правительства Республики Казахстан, Так, в соответствии с пп. 3 ст. 66 Конституции Правительство Республики Казахстан вносит в Мажилис проекты законов и обеспечивает их исполнение.

При проведении анализа ст. 9 Конституционного закона, которая также закрепляет компетенцию Правительства, нами выявлен пробел в указании на компетенцию Правительства по внесению проектов законов в Мажилис и обеспечению их исполнения.

Являясь составной частью конституционного законодательства страны и обладая большей юридической силой по отношению к обычным законам, принятый на основе и во исполнение Конституции, Конституционный закон призван развить, детализировать и конкретизировать положения ст. 64–70 Конституции Республики Казахстан.

В этой связи, в данном случае наблюдается не только отсутствие детализации и конкретизации пп. 3 ст. 66, но и полное

отсутствие на указание очень важной компетенции Правительства в Конституционном законе.

Таким образом, предлагается ст. 9 дополнить пп. 2-1 и изложить его в следующей редакции: *«вносит в Мажилис проекты законов и обеспечивает исполнение законов»*.

4. В соответствии с п. 1 ст. 69 Конституции Республики Казахстан Правительство Республики Казахстан по вопросам своей компетенции издает постановления, имеющие обязательную силу на всей территории Республики.

Пункт 1 ст. 10 Конституционного закона закрепляет за Правительством Республики право издавать нормативные и индивидуальные постановления на основе и во исполнение Конституции Республики, законов, актов Президента, иных нормативных правовых актов.

Полагается, что в данном случае имеется несоответствие п. 1 ст. 10 Конституционного закона нормам Конституции, так как в соответствии с п. 1 ст. 69 Конституции Республики Казахстан Правительство Республики Казахстан по вопросам своей компетенции издает постановления, имеющие обязательную силу на всей территории Республики.

К тому же, в соответствии с пп. 4 п. 2 ст. 7 Закона «О правовых актах» к основным видам нормативных правовых актов относятся нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан. Деление указанных постановлений на нормативные и индивидуальные видится излишним и, более того, не соответствующим действующему законодательству Республики Казахстан.

Кроме того, в соответствии с п. 3 ст. 69 Конституции Республики Казахстан постановления Правительства и распоряжения Премьер-Министра не должны противоречить Конституции, законодательным актам, указам и распоряжениям Президента Республики. Как видится, перечень нормативных правовых актов, которым не должны противоречить Постановления Правительства является исчерпывающим, в то время как, в Конституционном законе данный перечень не ограничен и предусматривает «иные нормативные правовые акты».

Полагаем, что в данном случае имеется не соответствие норм Конституционного закона нормам Конституции.

Таким образом, предлагается привести нормы Конституционного закона в соответствии с Конституцией Республики и изложить п. 1 ст. 10 Конституционного закона в следующей редакции: *«Правительство Республики Казахстан на основе и во исполнение Конституции Республики Казахстан, законов, указов и распоряжений Президента Республики Казахстан издает постановления»*.

5. В соответствии с п. 7 ст. 61 Конституции Республики Казахстан Премьер-Министр в связи с неприятием внесенного Правительством проекта закона вправе поставить на совместном заседании Палат Парламента вопрос о доверии Правительству. Голосование по этому вопросу проводится не ранее чем через сорок восемь часов с момента постановки вопроса о доверии. Если предложение о вотуме недоверия не наберет большинства голосов от общего числа депутатов каждой из Палат, проект закона считается принятым без голосования. Однако Правительство не может пользоваться этим правом более двух раз в год. В Конституционном законе указание на наличие такого права у Премьер-Министра, как члена Правительства, отсутствует, что, на наш взгляд, является пробелом.

Полагаем целесообразным дополнить Конституционный закон дополнительной нормой и изложить п. 10 ст. 19 Конституционного закона в следующей редакции: *«ставит на совместном заседании Палат Парламента вопрос о доверии Правительству»*.

6. В соответствии с п. 4 ст. 3 в состав Правительства входят члены Правительства — Премьер-Министр Республики, его заместители, министры и иные должностные лица Республики.

На наш взгляд, правовое положение членов Правительства нуждается в уточнении. В частности, видится правильным указывать исчерпывающий перечень членов Правительства с указанием точных должностей, без применения формулировки «иные должностные лица».

Кроме того, предлагается преамбулу Конституционного закона дополнить словами «и его членов» и изложить преамбулу следующим образом: *«Настоящий Конституционный*

закон в соответствии с Конституцией Республики Казахстан определяет компетенцию, порядок организации и деятельности Правительства Республики Казахстан и его членов».

7. Конституция Республики Казахстан содержит принципы организации и деятельности государства. Конституционные принципы — это правовые нормативные идеи, закрепленные в Конституции государства и определяющие основные направления при организации конституционного строя и его функционирования.

Однако следует отметить, что в Конституционном законе не зафиксированы принципы организации и деятельности высшего органа исполнительной ветви государственной власти, что, конечно, является существенным пробелом в данном Конституционном законе.

В этой связи, предлагается зафиксировать в Конституционном законе такие принципы, как: принцип разделения власти; принцип независимости; принцип системы сдержек и противовесов; народовластия; принцип законности; принцип гласности; принцип всеобщего уважения прав человека; принцип гуманизма, принцип демократизма; принцип надлежащего исполнения обязательств; принцип профессионализма; принцип сочетания коллегиальности и единоначалия; принцип юридической ответственности; принцип сочетания централизации и децентрализации. Следует подчеркнуть, что принципы организации и деятельности Правительства Республики Казахстан необходимы для эффективного функционирования самой сложной и ответственной власти — исполнительной ветви государственной власти Казахстана.

Таким образом, следует подчеркнуть, что вертикаль исполнительной власти, возглавляемая Правительством Республики Казахстан является одним из наиболее важных элементов политической системы Республики Казахстан, которое представляет собой самостоятельный орган исполнительной власти, осуществляющий руководство государственными органами, относящимися к ней, традиционно осуществляющий исполнительно-распорядительные функции на основе и во исполнение Конституции и законов республики, а также указов Президента страны. Проведенный анализ законодатель-

ства, регулирующего правовой статус и порядок деятельности Правительства Казахстана, направлено на дальнейшее совершенствование института исполнительной власти.

Литература

1. Алехин А. П. Административное прав РФ. Ч. 1. М., 1664. С. 9.
2. Ким В. А. годы создания. Анализ политических и конституционных идей Первого Президента Республики Казахстан. Алматы: Эдельвейс, 2001. С. 98.
3. Конституция Республики Казахстан. Принята 28 января 1993 г. на IX сессии Верховного Совета Казахстана XII [электронный ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000> (дата обращения: 21.05.2020).
4. Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме [электронный ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz>. (дата обращения: 21.05.2020).
5. Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания Казахстана: послание Президента РК [электронный ресурс]. URL: [https:// https://primeminister.kz/ru/address/02092019](https://primeminister.kz/ru/address/02092019) (дата обращения: 06.04.2020).
6. Концепция внешней политики Республики Казахстан на 2020–2030 годы: утв. Указом Президента Республики Казахстан от 6 марта 2020 г. № 280 [электронный ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U2000000280> (дата обращения: 20.06.2020).
7. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: утв. Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. [электронный ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz> (дата обращения: 21.05.2020).
8. Концепция правовой политики Республики Казахстан: утв. Указом Президента Республики Казахстан от 20 сентября 2002 г. № 949. Утратил силу Указом Президента Республики Казахстан от 17 июня 2011 г. № 102 [электронный ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz> (дата обращения: 20.05.2020).
9. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. М.: Наука, 1987. С. 224.
10. План нации — 100 конкретных шагов: программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 г. [электронный ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100> (дата обращения: 21.05.2020).
11. Сафинов К. Б. Правительство Республики Казахстан: функции, созидательно организационная и правоустанавливающая его деятельность на переходном этапе: автореф. дис. ... д-р юрид. наук. Алматы, 2002. 49 с.
12. Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 г.: утв. Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 г. № 636 [электронный ресурс] // ИПС «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz> (дата обращения: 25.05.2020).

МОТИВАЦИЯ ПЕРСОНАЛА КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Н. В. Конципко

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры региональной экономики и управления,
кандидат экономических наук
koncipko_natalya@mail.ru

В статье рассматривается мотивация персонала, как фактор эффективной работы государственных и муниципальных служащих. Рассмотрены подходы к понятию мотивации различных отечественных и зарубежных авторов, а также задачи профессионального развития государственных и муниципальных служащих. Представлены виды мотивации персонала, а также внесены предложения по повышению эффективности работы государственных и муниципальных служащих.

Ключевые слова: мотивация персонала, государственные и муниципальные служащие, виды мотивации.

The article considers staff motivation as a factor of effective work of state and municipal employees. Approaches to the concept of motivation of various domestic and foreign authors, as well as the tasks of professional development of state and municipal employees are considered. The types of staff motivation are presented, as well as suggestions for improving the efficiency of state and municipal employees.

Key words: staff motivation, state and municipal employees, types of motivation.

Понятие «мотивация» рассматривается как основа поиска средств и способов воздействия на персонал организации в целях обеспечения эффективности его труда. В литературе мотивация персонала имеет различные определения (табл.).

Подходы к понятию мотивации отечественных и зарубежных авторов

Автор	Определение понятия	Достоинства	Недостатки
М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури [8, с. 361]	Процесс побуждения себя и других к деятельности для достижения личных целей или целей организации	Довольно широкое определение	Рассматривается только с экономической стороны
А. Я. Кибанов [5, с. 92]	Внутренний процесс сознательного выбора человеком того или иного типа поведения, определяемого комплексным воздействием внешних (стимулы) и внутренних (мотивы) факторов	Определение, которое рассматривает мотивацию с различных сторон, показывает соотношение понятий мотива и стимула	Рассматривает стимул как относительную характеристику
А. Я. Кибанов и И. Б. Дуракова [6, с. 83]	Трудовая мотивация является специфическим видом мотивации человеческого поведения и выражается в стремлении работника удовлетворить свои потребности в определенных благах посредством труда, направленного на достижение целей организации	Описывает конкретные стороны трудовой мотивации	Описывает с точки зрения только психологии работника
В. В. Травин [10, с. 108]	Стремление работника удовлетворить потребности (получить определенные блага) посредством трудовой деятельности	Описывает как психологические побуждения, так и экономические	Описывает с точки зрения только психологии работника
Л. В. Адамская [1, с. 17]	Процесс стимулирования персонала предприятия к продуктивной трудовой деятельности	Показывает связь со стимулированием	Нет отсылки на удовлетворение потребностей
Е. И. Дьяченко, О. А. Лымарева [4, с. 171]	Комплекс внутренних и внешних факторов, побуждающих работников к деятельности, направленной на достижение целей заданных в компании	Указывает на то, что мотивация может быть как внешней, так и внутренней	Нет отсылки на удовлетворение потребностей

Таким образом, большинство ученых едины во мнении, что главная функция мотивации персонала — это воздействие на человека с помощью различных мер, с целью активизации его способностей. Мотивация персонала предрасполагает к изменению целей работников в лучшую сторону для своей организации, т. е., цель мотивации — обеспечить добросовестное выполнение сотрудников своей работы [2, с. 11]. Основная цель мотивации персонала — добиться совпадения личных целей каждого работника с целями организации [7, с. 54].

Система мотивации персонала существует практически в любой организации. Однако с ее помощью многим организациям не удается добиться желаемых целей: повысить производительность труда, заинтересовать в результатах деятельности организации рядовых сотрудников. В большинстве случаев причина подобных неудач в том, что система мотивации не учитывает особенностей конкретной организации. Копируя некоторые фрагменты системы мотивации персонала, менеджеры не задумываются о том, что система мотивации каждой организации должна разрабатываться с учетом его специфики и особенностей персонала [3, с. 136].

Из общей стратегии организации вытекают производные цели развития. Стратегическое развитие государственных и муниципальных служащих ориентируется на развитие кадрового потенциала организации, в котором ведущая роль принадлежит индивидуальному развитию государственных и муниципальных служащих.

Задачи профессионального развития государственных и муниципальных служащих [9, с. 282]:

1. Повышение квалификации с целью получения новых знаний, обучения современным технологиям и методам организации труда.
2. Развитие коммуникабельности, работе в группе.
3. Совершенствование дисциплины труда и ответственности служащего.
4. Оптимизация процессов труда и отношений с населением, другими органами власти, контрагентами.
5. Самостоятельное развитие сотрудниками своих профессиональных навыков и знаний.

Таким образом, главная функция мотивации персонала — это воздействие на человека с помощью различных мер, с целью активизации его способностей, а профессионального развития — развитие потенциала работников и росту их способности вносить вклад в деятельность организации. Профессиональное развитие муниципальных служащих обеспечивается непрерывным обучением и получением опыта.

Методы мотивации персонала при разработке системы мотивации играют одну из важнейших ролей. Более того, многие современные организации строят свои системы мотивации персонала зачастую преимущественно только на этих методах. Таким образом, управление мотивацией персонала осуществляется с помощью определенных методов, среди которых выделяют три основные группы: организационно-административные, экономические, социально-психологические. Также немаловажную роль играют и виды мотивации, представленные на рисунке.



Виды мотивации персонала

Трудовая деятельность муниципальных служащих обладает некоторыми особенностями: сама специфика государственной или муниципальной службы, высокие риски и высокая степень ответственности за принимаемые и реализуемые решения, жесткий регламент управления и нормы трудовой дисциплины. При этом оплата труда муниципальных служащих ниже, чем в коммерческих предприятиях, а дополнительные социальные гарантии не могут компенсировать сложность их деятельности.

Система мотивации муниципальных служащих — это комплекс материальной и нематериальной мотивации призванный обеспечить качество и эффективность муниципальной службы.

На современном этапе в нашей стране отсутствуют выработанные подходы и методики по оценке результатов труда государственных и муниципальных служащих и их учета при начислении оплаты труда и иной мотивации. Количественная оценка показателей результативности работы муниципальных служащих отсутствует из-за сложности измерения выполненной работы. В случае, если в организации отсутствуют количественные показатели работы целесообразным представляется применение балльной системы оценки.

Чтобы избежать несправедливости в оценке труда государственных и муниципальных служащих, нужно отойти от субъективных факторов оценки и применять объективные и измеримые показатели. К таким можно отнести критерии эффективности труда государственных и муниципальных служащих, которые позволят оценить выполненную работу в конкретных количественных показателях (баллах). Такой подход поможет реализовать такой фактор мотивации персонала как возможность проявить себя, добиться признания и успеха, — но так же создаст базу для объективной оценки и дальнейших поощрений, повысит мотивацию труда муниципальных служащих с помощью нематериальной мотивации.

В основу определения балльной оценки эффективности труда государственных и муниципальных служащих положены «Методические рекомендации по оценке сложности и качества работы специалистов», разработанных НИИТруда. Все факторы оцениваются в баллах. Каждый фактор имеет

свой удельный вес. Наиболее важным критериям присвоены оценки от 10 до 8 баллов. Наименее важные от 1 до 6 баллов. Сумма баллов по всем факторам определяет сравнительную оценку каждой должности.

На основании результатов оценки каждого работника возможно подготовить сводную таблицу оценок по всем выбранным критериям. На основании данных в таблице можно рассчитать текущий рейтинг сотрудников. Своевременная и достоверная информация о результатах оценки также является одним из важнейших факторов нематериальной мотивации.

На основе рейтинга сотрудников может быть применена дополнительная материальная и нематериальная мотивация. Результаты оценки могут быть опубликованы на доске объявлений или на доске почета с соответствующими комментариями руководства, выраженными на ежемесячных собраниях групп. Таким образом, в совершенствовании мотивации персонала задействованы, как материальные, так и нематериальные виды мотивации.

Литература

1. Адамская Л. В., Яфаркина К. Е. Местное самоуправление: стимулирование муниципальных служащих на фоне формирования кадрового потенциала // Духовная ситуация времени. Россия XXI век. 2016. № 4. С. 23–24.
2. Амирасланов А. М. Управление стимулированием и мотивацией персонала // Актуальные проблемы социально-гуманитарного и научно-технического знания. 2017. № 3 (12). С. 11–12.
3. Зайцева Т. В., Зуб А. Т. Управление персоналом. М.: ФОРУМ, ИНФРА-М, 2018. 336 с.
4. Дьяченко Е. И., Лымарева О. А. Роль мотивации и стимулирования трудовой деятельности в системе управления персоналом современной организации // Символ науки. 2017. № 6. С. 171–175.
5. Кибанов А. Я. Управление персоналом организации: учеб. М.: Инфра-М, 2019. 695 с.
6. Кибанов А. Я., Дуракова И. Б. Управление персоналом в России: моногр. М.: Инфра-М, 2017. 174 с.
7. Ключевский А. И. Мотивация и стимулирование трудовой деятельности персонала // Проблемы науки. 2017. № 2. С. 54–58.
8. Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Вильямс, 2019. 672 с.
9. Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления: в 2 т. Т. 2. М.: Юрайт, 2016. 594 с.
10. Травин В. В. Мотивационный менеджмент: Модуль III: учеб. пособие. М.: Дело, 2016. 128 с.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

Р. А. Муратова

Казахский университет международных отношений
и мировых языков имени Абылай хана
доцент кафедры «Менеджмент и маркетинг»,
кандидат экономических наук
rose1950@mail.ru

Б. М. Жугралина

Казахский университет международных отношений
и мировых языков имени Абылай хана
доцент кафедры «Менеджмент и маркетинг»,
кандидат юридических наук
bakyt.naiman@mail.ru

В статье приводятся критерии оценки эффективности системы государственного управления. Рассмотрены основные нормативно-правовые основы оценки эффективности системы государственного местного управления и самоуправления. Приводятся определения понятий местного управления и самоуправления и их территориальных органов. Подчеркивается, что в Казахстане реализуется континентальная модель местного самоуправления. В статье приведены методики оценки и критерии оценки эффективности ООН и Всемирного банка. Оценена перспективность оценки по данным методикам системы государственного управления Казахстана. Сделан вывод на акцентировании деятельности местного самоуправления на достижении социальных результатов.

Ключевые слова: местное самоуправление, модель управления, система оценки.

The article presents criteria for evaluating the effectiveness of the public administration system. The main regulatory and legal bases for evaluating the effectiveness of the system of state local government and self-government are considered. Definitions of the concepts of local government and self-government and their territorial bodies are given. It is emphasized that Kazakhstan implements a continental model of local self-government. The article presents evaluation methods and criteria for evaluating the effectiveness of the UN and the world Bank. The prospects of evaluation according to these methods of the public administration system of Kazakhstan are evaluated. The conclusion is made on focusing the activities of local self-government on achieving social results.

Key words: local self-government, management model, assessment system.

В настоящее время в Казахстане действует Система ежегодной оценки эффективности деятельности государственных органов.

В основу оценки эффективности деятельности органов государственного управления входят включены пять критериев. При этом первый критерий определяет рациональность выбора стратегических целей и задач, результирующих показателей и четкость их изложения. По второму критерию оценивается степень достижения результатов с выявлением того, насколько скоординирована деятельность между государственными органами. По третьему критерию «Достижение стратегических целей и задач по развитию курируемых отрасли, сферы, региона» сравниваются фактически полученные результаты с теми, которые были запланированы в стратегическом плане государственного органа. По четвертому критерию — «Доступность обществу (информационная обеспеченность)» — проводится оценка таких показателей, как полнота и качество размещаемой информации, а также частота и своевременность обновления информации о реализации стратегического плана. При оценке по пятому критерию сопоставляются цели и задачи стратегического плана с функциями государственного органа, регламентированными Положением о государственном органе и другими нормативными правовыми актами.

Эффективность государственного управления во многом зависит от того, насколько в его системе раскрыт принцип разделения ветвей власти. Однако, практическое участие граждан в управлении страной через Парламент не может ограничиваться путем голосования на выборах раз в пять лет. Для полноценного развития гражданского общества и достижения уровня правового государства необходимо, чтобы население могло через различные институты гражданского общества активно вовлекаться в этот процесс.

В этих целях необходимо достижение уровня реализации представительской функции Парламента, предполагающего активизацию его взаимодействия с различными общественными группами. Представительская функция предполагает выражение депутатами, представляющих определенные

группы населения, от имени которого должен действовать избранный депутат.

Если такие субъекты гражданского общества, как партии, неправительственные организации, профсоюзы, средства массовой информации а в настоящее время и социальные сети, интернет-сообщества, будут активно привлекаться к взаимодействию с парламентскими структурами на консультативном или совещательном уровне, то Парламент станет полноценно исполнять свою представительскую функцию, чего вправе требовать от него его избиратели. Более того, это позволит достигнуть высокого уровня диалога Парламента и гражданского общества в исполнении им еще одной основной функции, т. е. законодательной, а также участия всех слоев населения в широком обсуждении принимаемых законов и правительственных решений. Этим целям должны служить органы местного государственного и местного самоуправления. Однако, подобное участие в широком обсуждении и принятии решений государственного уровня не должно сводиться к принципу «каждая кухарка может управлять государством», и управление государством должно осуществляться на высоком профессиональном уровне и с учетом мнения таких же независимых экспертов аналогичного профессионального уровня подготовки с участием органов местного государственного и местного самоуправления.

Согласно Закону Республики Казахстан трактовка этих двух категорий приводится в следующей редакции: «...местное государственное управление — деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, ее развития в пределах компетенции, определенной настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан, а также являющимися ответственными за состояние дел на соответствующей территории; ... местное самоуправление — деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность» [1].

В данном законе определены функции территориального органа местного самоуправления, так или иначе, связанные с управлением маслихатов. В Законе определено, что территориальный совет местного самоуправления представляет собой консультативно-совещательный орган при акимате города по вопросам взаимодействия главы (акима) города с населением, образуемый в границах одного или нескольких избирательных округов по выборам депутатов городского маслихата. Маслихат, как местный представительный орган, избирается населением данного региона. В Казахстане действует континентальная модель местного самоуправления, в которой местное самоуправление тесно связано с государственным местным управлением, в лице маслихатов. В этой связи для оценки эффективности системы местного самоуправления могут быть использованы аналогичные системе местного государственного управления.

Правовое обеспечение оценки эффективности системы государственного управления в Казахстане включает следующие нормативно-законодательные материалы:

1. Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 г. № 88-V «О государственных услугах».
2. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 г. № 410-V ЗРК «О противодействии коррупции».
3. Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 г. № 380-IV «О правоохранительной службе»
4. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан» О некоторых вопросах оценки эффективности управления персоналом Приказ Министра по делам государственной службы Республики Казахстан от 31 декабря 2015 г. № 26.
5. Об утверждении Методики оценки качества оказания государственных услуг Совместный приказ Министра по делам государственной службы РК от 9 февраля 2016 г. № 27 и Министра по инвестициям и развитию РК от 9 февраля 2016 г. № 172.

Основным институциональным органом в исполнительной системе государственного управления по организации и управлению государственной службы в стране является

Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы.

Эта структура является государственным органом, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан, осуществляющим следующие функции:

- руководство в сфере государственной службы;
- оценку и государственный контроль за качеством оказания государственных услуг, а также в пределах, предусмотренных законодательством Республики Казахстан.

В настоящее время существуют несколько методик оценки эффективности государственного управления, из которых наиболее известна методика ООН и Всемирного банка, которая включает ряд индикаторов, объединенных в пять групп.

Первая группа «Подотчетность и выборность государственной власти» определяет следующие показатели:

- участие населения в выборе правительства;
- независимость СМИ;
- соблюдение политических прав и свобод.

Вторая группа «Политическая стабильность» основана на анализе показателей:

- вероятность политической дестабилизации;
- уровень внутреннего насилия и терроризма.

Третья группа «Эффективность правительства» включает показатели:

- качество общественных услуг;
- компетентность госслужащих;
- качество работы государственной бюрократии;
- независимость госслужбы от политического давления;
- доверие населения к государственной политике.

Четвертая группа показателей «Качество системы государственного регулирования» строится на анализе показателей:

- содействие развитию экономики;
- степень вмешательства государства в рыночные механизмы;

- масштабы теневой экономики.

Пятая группа показателей включает следующие показатели:

- использование власти для личных целей;
- восприятие уровня коррупции населением.

На основании этих показателей рассчитываются индексы эффективности государственного управления для трех групп стран:

- индустриально развитые страны (ОЭСР);
- страны Восточной и Центральной Европы;
- страны-участники СНГ.

Показатель GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) используется для оценки эффективности государственного управления и включает следующие критерии:

1. Право голоса и подотчетность, с помощью которого измеряются различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Оценке подвергаются: степень возможности участия граждан в выборе правительства, степень независимости прессы.

2. Политическая стабильность и отсутствие насилия включает группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной его отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса, а также подрывает возможность мирных выборов управляющих структур гражданами.

3. Эффективность правительства отражает качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством.

4. Качество законодательства связано с проводимой политикой. С помощью него измеряются несвойственные рыночной экономике меры, такие как контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса.

5. Верховенство закона измеряет уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов. Он включает в себя показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе.

6. Контроль коррупции отражает восприятие коррупции в обществе, при этом коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды. Индекс учитывает разные стороны явления, начиная от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана» до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

Следующий механизм оценки эффективности государственного управления применяется для оценки предприятий. Это система оценки WBES 2000 — The World Business Environment Survey) проводилось в конце 1999 — начале 2000 годов. Всемирным Банком совместно с Европейским банком реконструкции и развития (EBRD), Американским банком развития (IDB) и Гарвардским университетом [2].

Применение указанных методик оценки эффективности местного государственного и местного самоуправления для Казахстана пока не достижимо из-за отсутствия репрезентативных показателей. Перечисленные методы оценки должны быть иметь и количественные показатели, так как, они в основном, построены на методах интуитивной оценки и для полного анализа эффективности системы государственного управления должны охватывать все сферы государственного управления.

По нашему мнению, к нормативным показателям эффективности деятельности органов государственного и местного самоуправления должна быть отнесена категория эффективности принимаемых решений, т. е. их реализуемость для одного конкретного органа, принимающего это решение на своем уровне управления. Для определения личного вклада каждого работника, участника процесса выработки решения и процесса исполнения его на местах должна быть разработана определения шкала оценки участия работы сотрудника по примеру использования коэффициента трудового участия в бригаде. Этот принцип применялся при работе в бригадном подряде. Конечно, процесс разработки и принятия управленческого решения — это далеко не механический процесс, это творческий коллективный процесс, в котором как в совре-

менном менеджменте должны учитываться и элементы тайм-менеджмента, методы генерации идей, аналитики и прочие методы. Но как известно, при оценке эффективности управленческого труда необходимо избегать субъективного подхода, Этому должен способствовать принцип меритократии.

В статье Е. А. Капогузова, Н. Н. Кабижана приводится сравнительный анализ методов оценки эффективности государственного управления Российской Федерации и Казахстана, Проанализирована практика внедрения оценки государственного управления в России и Казахстане, в России — на мезоуровне, в Казахстане — на уровне государства [3].

В Российской Федерации перечень показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов утвержден Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». В данном Указе отмечено, что основное внимание уделено показателям, которые в основном зависят от деятельности местных властей и характеризуют качество жизни населения, степень внедрения новых методов и принципов управления из эффективности деятельности муниципалитетов позволяет выявить сферы, требующие приоритетного внимания региональных и местных властей, а также формировать комплекс мероприятий по улучшению результативности деятельности органов местного самоуправления [4].

Оценка эффективности местного самоуправления должна определяться из показателей улучшения качества жизни населения, определяемого ростом доходов населения, социальным благополучием, развитием уровня инфраструктуры и, в целом, системы жизнеобеспечения региона.

Деятельность органов местного самоуправления должна быть направлена на достижение экономической безопасности, достижение уровня социальных стандартов развитых стран и развития предпринимательских инициатив населения и раскрытия творческого потенциала местного сообщества. Главная цель местного самоуправления заключается в достижении социально-экономической стабильности обще-

ства, раскрытии творческого и производственного потенциала членов местного сообщества на пути к достижению гражданского общества.

Литература

1. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148.А, 2001.
2. Барциц И. Н. Международные методики оценки эффективности государственного управления // Управленческое консультирование. 2009. № 4.
3. Капогузов Е. А., Кабижан Н. Н. Методологические аспекты оценки качества и эффективности государственного управления в контексте реформ в России и Казахстане // Зарубежный опыт государственного управления IV и международные отношения. 2015.
4. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28.04.2008. № 607.

К ВОПРОСУ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Б. К. Нургазин

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

Р. П. Ашигалиев

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

На современном этапе развития страны в целях повышения эффективности государственного управления представляется необходимым

дальнейшая децентрализация власти. Приоритетными становятся вопросы более четкого разграничения функций между всеми уровнями власти и создания системы реального местного управления. В связи с чем вопросы оценки эффективности деятельности местных представительных органов и дальнейшего совершенствования достаточно актуальны в свете современных задач, стоящих перед государством. Данные проблемы всегда занимали и продолжают занимать внимание как представителей научной среды, так и самих государственных органов, и рядовых граждан страны.

Ключевые слова: государственное управление, местные представительные органы, регионы, территории, маслихаты, акиматы, самоуправление.

At the present stage of the country's development, in order to improve the efficiency of public administration, it is necessary to further decentralize power. Priority issues are becoming clearer delineation of functions between all levels of government and the creation of a system of real local government. In this connection, the issues of evaluating the effectiveness of local representative bodies and further improvement are quite relevant in the light of modern challenges facing the state. These problems have always occupied and continue to occupy the attention of both representatives of the scientific community, as well as the state bodies themselves, and ordinary citizens of the country.

Key words: state administration, local representative bodies, regions, territories, maslikhats, akimats, self-government.

Создания эффективной системы государственного управления на всех уровнях власти, в том числе в регионах, обеспечивает стабильное функционирование современного государства.

Все государственные институты участвуют в регулировании территориального развития, что в целом является их основной функцией. Совершенствования государственного управления в регионах Республики Казахстан базируется на обращении Первого Президента Республики Казахстан к народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс сложившегося государства» [1]. Формирование успешной структуры государственного управления и государственной службы определено ключевой задачей, поставленной Первым Президентом Республики Казахстан — Нурсултаном Абишевичем Назарбаевым и Президентом Республики Казахстан Касым-Жомартом Кемелевичем Токаевым в Послании народу Казахстана и в других стратегиче-

ски значимых документах. Качественное государственное управление должно стать одним из обеспечивающих факторов устойчивого развития экономики, повышения качества жизни населения и роста в целом конкурентоспособности государства.

В соответствии со статьей 85 Конституции Республики Казахстан «Местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории» [2]. Их правовой статус регулируется VIII разделом Конституции и Законом Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148 «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» [3].

Согласно Закону местное самоуправление — это «деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, в порядке, определяемом настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами» [3].

Деятельность местных органов самоуправления является не только формой реализации государственной политики на территориальном уровне, но и каналом обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц. Как справедливо отмечается в литературе, прочность государственной власти во многом определяется способностью власти защищать интересы своих граждан. «Если власть начинает обслуживать только собственный аппарат, она способствует отчуждению граждан от государственных институтов и создает условия для конфликта между обществом и властью. Местная власть наиболее приближена к населению, и от нее во многом зависит степень соучастия граждан в решении общенациональных задач» [4, с. 38].

В этой связи вопросы оценки ее эффективности и дальнейшего совершенствования достаточно актуальны в свете современных задач, стоящих перед государством. Данные проблемы всегда занимали и продолжают занимать внимание как представителей экономической, юридической и дру-

гих социальных наук, так и самих государственных органов, и рядовых граждан. В этом отношении важно определиться, что же подразумевает под собой понятие «эффективности деятельности местных органов управления». Оно, конечно, связано с понятием «эффективности государственного управления» в целом или «эффективности деятельности органов государственной власти».

В частности, Т. В. Бутова и Л. Р. Добрина дают следующее определение: «Эффективность деятельности органов власти представляет собой сложную категорию, включающую совокупность отдельных аспектов (результативность, экономичность, качество и т. д.) и выражающую выбор «правильного» вектора развития региона в соответствии с его потенциалом (ресурсно-сырьевым, трудовым, производственным, инновационным, институциональным, инфраструктурным, финансовым, потребительским), приводящего к отложенному социально-экономическому эффекту» [5, с. 117].

Н. В. Ворошилов под эффективностью государственного и муниципального управления понимает «степень полноты и качества выполнения органами власти своих функций и задач, степень удовлетворения запросов и потребностей населения». По его мнению, «об эффективности деятельности органов власти свидетельствует достижение заданного результата (в том числе предоставление объема государственных (муниципальных) функций и услуг) при минимуме затраченных ресурсов (бюджетных средств, времени и т. д.) или достижение наилучшего (максимального) результата при заданном объеме ресурсов, средств». При этом он считает, что «эффективность нельзя путать с результативностью управления, под которой понимается степень достижения заданного результата функционирования управляемой системы (например, достижение стратегических ориентиров развития муниципалитета в соответствующем году) [6, с. 144].

Такого же подхода придерживается В. Н. Лексин, который рассматривает «результативность как степень достижения поставленных целей (ожидаемых результатов) властно-управленческой деятельности». В его понимании здесь важна «предельно конкретная и количественная фиксация ожидае-

мого результата в различных стратегиях, программах, проектах, частных решениях исполнительной власти в свойственных им показателей» [7, с. 8–9].

Эффективность деятельности органов исполнительной власти он определяет «исходя из количественного соотношения целевым образом израсходованных ресурсов (финансовых, трудовых, информационных и др.) и результатов государственного и муниципального управления или путем сравнения экономических параметров реализации конкретных полномочий с нормативными, ранее бывшими, лучшими среди одноименных параметров» [7, с. 9].

Наконец, можно привести еще одну формулировку понятия «эффективность муниципального управления» — «это характеристика процесса воздействия субъекта управления (органов местного самоуправления) на объект управления в целом (муниципальное образование) и его составные части (муниципальное хозяйство, градообразующую базу и др.), при котором последние переходят в новое состояние (происходит улучшение параметров объекта управления). Субъект управления при таком воздействии не выходит за установленные рамки использования располагаемых ресурсов (финансовых, человеческих, временных и проч.)» [8, с. 8–9].

Несмотря на некоторую разницу в рассмотренных определениях, можно говорить, что эффективность государственного и муниципального управления, деятельности местных органов управления связана с достижением каких-либо количественных и качественных результатов в соответствии с поставленными перед ними целями и задачами, при рациональном использовании материальных, человеческих и организационных ресурсов.

Соответственно, важно выявить критерии или показатели оценки эффективности деятельности местных органов управления.

В экономической литературе обозначены разные методики, области, способы, методы оценки эффективности деятельности органов местного управления и подходы к ней, в том числе на основе функционального подхода, предполагающего выделение основных функций местной власти (предо-

ставление муниципальных услуг населению, управление комплексным социально-экономическим развитием территории и управление муниципальным хозяйством) [6, с. 146–147].

Отмечая наличие тесной связи между управлением развитием территории и внутриорганизационным (аппаратным) управлением, отдельные авторы полагают целесообразным оценивать эффективность муниципального управления с точки зрения внутриорганизационных параметров, подчеркивая недостаточно обоснованными попытки разработать универсальные показатели оценки. Предлагается система сбалансированных показателей оценки эффективности социально-экономической политики местных органов применительно к сферам развития. Так, в такой сфере, как рост жизненного уровня населения, рассматриваются такие показатели, как снижение уровня смертности (на 1000 чел.) и младенческой (на 1000 родившихся); рост соотношения денежных доходов к величине прожиточного минимума (рассчитанному для конкретной территории); стабилизация занятости, определяемая в зависимости от исходного уровня безработицы и ее динамики (присущей конкретной территории); уровень образования, определяемый косвенно средним числом лет обучения населения старше 25 лет и др.; в сфере развития бюджетно-финансовой политики — финансовой политики — позитивная динамика бездотационности/дотационности муниципального бюджета; уровень выполнения бюджетных обязательств (по зарплате; по финансовому обеспечению целевых программ и социальных проектов; по муниципальному заказу и пр. В такой сфере, как комфортная среда жизнедеятельности населения и потребительского рынка, показателями эффективности будут служить рост уровня жилищной обеспеченности на каждого жителя территории; рост качества жилья; обеспечение доступности объектов социального назначения для всех категорий населения, в том числе для инвалидов и т. д. [9, с. 106–107].

Этими же авторами разработаны целевые показатели — критерии результатов деятельности ряда структурных подразделений администраций муниципальных образований. В частности, применительно к юридическому отделу выде-

лены пять критериев оценки: 1) полное и своевременное обеспечение служб администрации необходимой нормативно-правовой документацией; 2) качество (полнота, полезность, своевременность) экспертиз нормативно-правовых актов, касающихся внутриорганизационного управления, мероприятий по жизнеобеспечению и развитию территории; 3) нормативно-правовое обеспечение взаимодействия муниципалитета с юридическими и физическими лицами (минимизация споров, разрешение конфликтных ситуаций в договорных отношениях и т. п.); 4) полнота и регулярность информирования населения о нормативно-правовых возможностях жизнеобеспечения и развития территории; 5) качественная экспертиза законодательных инициатив [9, с. 109].

В Российской Федерации приняты нормативно-правовые акты, закрепляющие систему показателей и методику проведения подобной оценки [10].

Справедливо отмечают и некоторые недостатки комплексной оценки: отсутствуют индикаторы, отражающие уровень жизни и социальной защиты населения, а также развитие коммунального хозяйства; не все показатели объективно оценивают эффективность работы органов МСУ (например, динамика числа малого предпринимательства не зависит напрямую от объема выделяемых бюджетных средств); оценка удовлетворенности жителей качеством муниципальных услуг, проводимая на основании социологических опросов, не всегда отражает реальную ситуацию [11, с. 85].

В Казахстане Указом Президента Республик Казахстан от 19 марта 2010 г. № 954 утверждена Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы.

Оценка эффективности деятельности государственных органов включает: операционную и оценку результативности деятельности государственных органов. Операционная оценка — комплекс мероприятий, направленных на определение эффективности процессов деятельности в государственных органах. Оценка результативности — комплекс мероприятий, определяющих степень достижения государственными

органами конкретных результатов при реализации стратегических целей и задач, направленных на повышение доходов и улучшение качества жизни населения. Операционная оценка осуществляется по следующим блокам деятельности оцениваемых государственных органов: 1) достижение целей; 2) взаимодействие государственного органа с физическими и юридическими лицами; 3) организационное развитие государственного органа.

По каждому блоку операционной оценки уполномоченными на операционную оценку органами разрабатываются и утверждаются согласованные со Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета, а также рабочим органом Комиссии соответствующие методики, в которых определяются критерии и показатели операционной оценки. В качестве критериев и показателей эффективности могут использоваться применяемые в международной практике критерии и показатели, отражающие непосредственно деятельность государственного органа.

Методика проведения ежегодной оценки результативности деятельности оцениваемых государственных органов, а также методика расчета индекса общестранового прогресса за отчетный год разрабатываются Администрацией Президента. Перечень показателей такого индекса и перечень ключевых показателей результативности оцениваемых государственных органов разрабатываются Администрацией Президента и согласовываются с Президентом [12].

Интересным является тот факт, что Указ Президента включает в систему оценки только местные исполнительные органы областей, городов республиканского значения и столицы, оставляя за его пределами оценку деятельности нижестоящих исполнительных органов, хотя все они составляют единую систему исполнительной власти.

На основе данного Указа были разработаны и утверждены различные методики оценки деятельности государственных органов и государственных служащих по разным аспектам и сферам, причем и на центральном [13], и на местном уровнях [14].

В Методике по оценке эффективности достижения целей, утвержденной совместным приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 30 декабря 2016 г. № 540 и Министра финансов Республики Казахстан от 30 декабря 2016 г. № 706, оценка эффективности местных исполнительных органов осуществляется по следующим критериям: 1) достижение целей программы развития территории; 2) отсутствие нарушений бюджетного и иного законодательства по итогам проверок бюджетных программ развития органами государственного аудита и финансового контроля за оцениваемый период; 3) достижение прямых результатов бюджетных программ развития; 4) эффективность исполнения бюджетной программы развития. По каждому критерию определены соответствующие показатели [15].

Таким образом, в настоящее время в нормативном порядке утверждены критерии и показатели оценки эффективности деятельности местных исполнительных органов по осуществлению государственных функций. В то же время неясно, оценивается ли деятельность местных исполнительных органов по осуществлению функций местного самоуправления. За пределами оценки остается деятельность местных представительных органов. Конечно, депутаты маслихатов в большинстве своем (за исключением секретарей маслихатов) работают на не освобожденной основе, но, тем не менее, они ведь тоже выполняют функции государственного управления, хотя не входят в систему исполнительной власти. Поэтому возникает вопрос: кто и как должен оценивать эффективность их работы?

В связи с чем возникают трудности при оценке эффективности деятельности местных органов управления. Полагаем необходимо в Законе Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148 «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» более детально конкретизировать полномочия и порядок деятельности местных представительных и исполнительных органов. Целесообразно на законодательном уровне разработать критерии и показатели оценки маслихатов, а также порядок ее осуществления. Критерии и показатели оценки по осуществлению функций местного

самоуправления должны быть предельно смещены в сторону обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

При этом местные исполнительные органы должны активно взаимодействовать с органами управления и собственниками помещений (квартир) объектов кондоминиума, населением местных сообществ. Иными словами, в реализацию функций государственного управления активно вовлекаются сами граждане — жители городов, поселков, сел через различные формы самоуправления.

Как подчеркивают многие аналитики, в создании современных механизмов управления невозможно обойтись без активного участия гражданских институтов, расширения социального контроля со стороны гражданского общества деятельности государственных органов, развития самоуправления [16; 17].

События весны 2020 г., связанные с пандемией коронавируса «COVID-19», показали местами неготовность государственных органов на всех уровнях управления к подобным чрезвычайным ситуациям. Местные исполнительные органы не обеспечили надлежащую и скоординированную работу санитарно-эпидемиологической службы и лечебных учреждений, не подготовились заранее к полному обеспечению медицинских организаций и населения средствами защиты (маски, санитайзеры, спецкостюмы и перчатки для врачей и т. д.). Работа всех служб, аптек, больниц, санитарных постов, полиции на внешних и внутренних границах строилась на ходу, хаотично, с многочисленными инцидентами и конфликтами между гражданами и представителями власти. Встречались и факты коррупционных правонарушений.

Все эти недостатки в деятельности местных исполнительных органов необходимо проанализировать после пандемии и с учетом пройденных уроков сформировать четкие планы действий всех служб при возникновении любых ситуаций природного, техногенного и социального характера, а также в случае введения чрезвычайного положения.

По мнению авторов необходимо продумать простые и эффективные механизмы и формы оказания социальной помощи гражданам, оказавшимся без работы, не имеющим

какие-то дополнительные доходы в таких случаях. К такой работе должны шире привлекаться не только волонтерские организации, но и другие сегменты гражданского общества. Способность местных представительных органов правильно организовывать совместную работу органов государственной власти и населения в условиях чрезвычайного положения, с соблюдением прав и свобод человека и гражданина, является наивысшей оценкой эффективности их деятельности. Основным индикатором эффективности органов местного самоуправления должна служить удовлетворенность гражданами качеством оказываемых государственными органами социальных услуг, и проводимая работа по повышению качества жизни населения на конкретной территории.

Литература

1. Послание народу Казахстана «Стратегия «Казахстан — 2050» — новый политический курс сложившегося государства» [электронный ресурс]. URL: https://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/participation_in_events/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-lidera-nacii-nursultana-nazarbaeva-narodu-kazahstana-strategiya-kazakhstan-2050-novyi-politicheskii- (дата обращения: 09.06.2020).
2. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.) (с изм. и доп. по состоянию на 23.03.2019) [электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (дата обращения: 10.08.2020).
3. О местном государственном управлении в Республике Казахстан: закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148 [электронный ресурс]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_ (дата обращения: 23.08.2020).
4. Огарков А. А., Иванова Т. Б. и др. Проблемы и перспективы совершенствования регионального управления: проекты, платформы, процессы: моногр. Электрон. изд. Волгоград: Изд-во Волгоградск. Ин-та управления — филиала РАНХиГС, 2018. С. 38.
5. Бутова Т. В., Добринина Л. Р. Понятие эффективности деятельности органов государственной власти // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 7-1. С. 117.
6. Ворошилов Н. В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке // Проблемы развития территории. 2015. Вып. 3. С. 143–159.
7. Лексин В. Н. Результативность и эффективность деятельности региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. 2012. № 1. С. 3–39.

8. Корчагина Т. С. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саранск, 2016. 24 с.
9. Лубашев Е. А., Лукин М. В. Проблемы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной и муниципальной власти в Российской Федерации // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2012. № 4. С. 99–111.
10. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/ (дата обращения: 10.08.2020).
11. Чекавинский А. Н. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: нерешенные проблемы // Актуальные вопросы экономики, менеджмента и финансов в современных условиях: сб. науч. тр. по итогам междунар. науч.-практ. конф. Вып. II. СПб.: Изд-во «Инновационный центр развития образования и науки», 2015. С. 85–87.
12. О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы: указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 г. № 954 [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1000001125> (дата обращения: 23.08.2020).
13. Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности государственных органов по применению информационно-коммуникационных технологий: приказ и. о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 30 декабря 2015 г. № 1279 [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1000001125> (дата обращения: 23.08.2020).
14. Об утверждении Методики оценки деятельности административных государственных служащих корпуса «Б» местных исполнительных органов города Аркалыка: постановление акимата города Аркалыка Костанайской области от 14 марта 2018 г. № 7645 [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V18NC007645> (дата обращения: 23.08.2020).
15. Об утверждении Методики по оценке эффективности достижения целей: совместный приказ Министра национальной экономики РК от 30 декабря 2016 г. № 540 и Министра финансов РК от 30 декабря 2016 г. № 706 [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014781> (дата обращения: 23.08.2020).
16. Кондраль Д. П. Основные направления совершенствования государственной политики в сфере управления развитием северных регионов России [электронный ресурс]. URL: [//doi.org/10.24158/rep.2018.9.1](https://doi.org/10.24158/rep.2018.9.1)
17. Балшикеев С. Б. Совершенствование системы государственного управления в Казахстане: проблемы и перспективы [электронный ресурс]. URL: cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-sistemy-gosudarstvennogo-upravleniya-v-kazahstane-problemy-i-perspektivy

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

А. А. Плеслов

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры региональной экономики и управления
gal_pl@ngs.ru

В статье рассмотрены некоторые аспекты управления государственной собственностью на региональном уровне. Выявлены особенности правового статуса государственной собственности. Рассмотрены вопросы эффективности управления государственной собственностью. Выявлена административно-правовая проблематика управления государственной собственностью на региональном уровне.

Ключевые слова: государственная собственность, право собственности, формы собственности.

The article considers some aspects of state property management at the regional level. The features of the legal status of state property are revealed. The issues of state property management efficiency are considered. The administrative and legal problems of managing state property at the regional level are identified.

Key words: state ownership, ownership, forms of ownership.

Вопросы собственности и связанные с ними имущественные отношения, практически являются базовыми, формирующими всю совокупность правовых, социально — экономических и политических основ государства. Важность и сложность вопросов собственности определило необходимость раскрытие этих вопросах в четырнадцати новеллах действующей Конституции РФ [1].

В России в соответствии ст. 8 Конституции РФ, признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Действительно признаются и защищаются, но разные субъекты права собственности наделяются не равнозначными правами владения, пользования и распоряжения принадлежащей им собственности.

Понимая формы собственности как правоотношения, выражающие экономическое отношение различных субъектов к материальному благу, можно констатировать, что реализация правомочий, составляющих права собственности в зависимости от субъекта характеризуется специфическими чертами, например: в число объектов, составляющих государственную собственность, могут входить объекты, изъятые из гражданского оборота, соответственно, граждане и их объединения такими объектами владеть не могут; государственная собственность имеет специфические источники формирования, такие как национализация, налогообложение, конфискация [2]. В свою очередь, граждане и их объединения лишены возможности приобретать в свою собственность имущество такими способами и пр. Таким образом, содержание правомочий собственника отличается в соответствии с Российским законодательством исходя из формы собственности.

При этом очевидным является то, что государство имеет более широкое правовое поле в рамках функций владения, распоряжения и использования и его «государственной собственности» от имени и в интересах народа страны.

Государство участвуя в имущественных отношениях, одновременно, именно в интересах народа, устанавливает общеобязательные правила поведения для всех участников, регулирующие имущественные отношения, а также определяет пределы и содержание собственной гражданской правосубъектности.

Это особая специфическая черта государственной собственности, заключающаяся в том, что государство как законодатель и правообладатель одновременно устанавливает для себя и других субъектов права собственности обязательные правила и нормы по реализации права собственности. Государство указанным правом наделено в силу своего назначения — это право производно от суверенитета, переданного государству населением, у регионов оно производно от государственного суверенитета.

Ввиду федеративного устройства Российского государства, государственная собственность делится исходя из правообладателя на:

- федеральную собственность;
- собственность субъекта Федерации или региональную собственность.

Государственная собственность, как федеральная, так и региональная, по своей природе, характеризуется уникальным назначением — она призвана обеспечивать решение управленческих задач и реализацию функций публично-правового образования для эффективного социально-экономического развития территории и наиболее полного обеспечения прав и свобод личности.

Указанным назначением предопределяется и состав государственной собственности — ее образует только то имущество, которое необходимо публично-правовому образованию для реализации конституционно установленных полномочий.

В состав исключительной федеральной собственности может входить:

- имущество, которое образует национальное богатство;
- имущество, которое обеспечивает деятельность органов публичной власти и решение общенациональных задач;
- имущество оборонного производства;
- имущество тех областей экономики, которые имеют общенациональное значение и составляют базу для развития других областей [4].

Имущество, которое входит в состав региональной собственности:

- имущество, необходимое для реализации управленческих задач органами публичного управления субъектов в рамках предметов регионального ведения;
- имущество, которое обеспечивает решение управленческих задач совместного с Федерацией ведения;
- имущество, которое требуется для реализации управленческих задач, переданных Федерацией.

Основным средством регулирования экономических отношений на территории субъекта, является государственная собственность субъекта РФ, которая имеет, большой масштаб и неоднородную состав и структуру. Именно разнообразные и стабильные поступления в региональный бюджет от управления государственной собственностью должны финансово обеспечивать социально-экономическое развитие региона и выполнение ряда социальных обязательств перед населением.

Регулирование административно-правовых отношений в сфере управления государственной собственностью, в том числе региональной, осуществляется на основании соответствующих правовых положений Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, а также норм уголовного, административного, финансового, земельного, трудового, и др. законов РФ.

Множественность нормативно-правовых актов регулирующих вопросы управления государственной собственностью приводит к возможности разнообразно определять понятие «государственная собственность», в том числе среди государственных органов различных регионов и уровней управления.

При этом во всех случаях понятие «государственная собственность» рассматривается как совокупность разнообразных имущественных объектов, которые характеризуются физическими и экономическими параметрами как бы и определяющими их полезность. Это практически выхолащивает функциональную составляющую, которая и определяет роль и значение собственности в удовлетворении разнообразных общественных потребностей на территории региона, в том числе социальных.

Этот формальный поход полностью отражается в системе показателей, которыми традиционно оценивают эффективность управления государственной собственностью в виде поступлений в федеральный региональный бюджеты.

По основным видам доходов, администрируемых Росимуществом, поступления в федеральный бюджет за 2015–2019 гг. (млн руб.) представлены в таблице.

Виды доходов	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Дивидендов по акциям	212 567,30	134 780,00	220 044,54	259 572,75	918 770,87
Часть прибыли, федеральных государственных унитарных предприятий	4796,10	579,10	151,42	405,51	560,88
Арендной плата, по договорам аренды земли	7523,50	7422,10	7423,37	8460,61	8722,24
Поступления от продажи земельных участков	2402,90	1151,50	1897,30	1668,91	2247,45
Арендная плата от сдачи находящегося в оперативном управлении имущества	939,20	894,60	743,80	685,18	483,58
Арендная плата от сдачи имущества находящегося в казне РФ	—	1012,70	1344,26	1687,78	3026,12
ИТОГО	228 229	145 795	231 604,69	272 480,74	933 811,14

Приведенные в таблице данные демонстрируют очевидный рост в четыре раза поступлений в бюджет, но это не отражает экономическую эффективность управления государственной собственностью. Эти данные показывают только положительную динамику достигнутых результатов, что конечно, значимо для формирования бюджета, но они не отражают эффективность удовлетворения социально значимых потребностей общества.

Безусловно, эффективность любого процесса определяется как отношение результата к затратам на достижение этого результата. Проблема оценки затрат на управление вообще как и государственной собственностью в частности имеет системный характер. Практически отсутствуют методики позволяющие всесторонне оценить затраты при решении различных управленческих задач, которые должны бази-

роваться на данных тотального учета и контроля. Это само по себе сложная и дорогостоящая задача [5].

Например, в Новосибирской области полномочия собственника имущества представляет Правительство Новосибирской области. Уполномоченным органом в Правительстве является Департамент имущества и земельных отношений, который в свою очередь делегирует реальное управление имуществом областным унитарным предприятиям и учреждениям в количестве 522 (по состоянию на 31.12.2019). Количество этих предприятий и учреждений уже является сложной управленческой проблемой, а в Законе Новосибирской области от 28 июля 2018 г. № 271-ОЗ «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Новосибирской области» практически не прописан порядок управления областными предприятиями и учреждениями и использования ими объектов государственной собственности [3]. В связи с этим управленческое воздействия на подведомственные предприятия и учреждения носит слабый фрагментальный характер, а контрольные функции ослаблены.

Объективно низкий уровень контроля ведет к ослаблению ответственности должностных лиц и порождает череду различных нарушений, в том числе с коррупционной составляющей.

Очевидно, что организация эффективного управления государственной собственностью не является приоритетной задачей субъекта РФ. Практически на региональном уровне отсутствует административно-правовой механизм управления государственной собственностью основанный на обоснованной стратегии, содержащей систему целеполагания и целедостижения.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [электронный ресурс]. URL: <http://consultant.ru>
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая, третья, четвертая: офиц. текст: по состоянию на 20 февраля 2020 г. М.: Проспект, 2020.

3. Об управлении и распоряжении государственной собственностью Новосибирской области: закон от 28.07.2018 № 271-ОЗ [электронный ресурс]. <http://docs.cntd.ru/document/5415396>.
4. Калинин А. С., Лихтер А. В. Система оценки эффективности управления государственной собственностью в отечественной и зарубежной практике // Менеджмент социальных и экономических систем. 2018. № 2 (10).
5. Ануфриева А. А., Девятова Н. С. Комплексный подход к оценке эффективности управления государственной собственностью региона // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1.

Раздел 4. СУДОУСТРОЙСТВО И СУДЕБНЫЕ РЕФОРМЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВОСУДИЯ В РОССИИ

С. Н. Бурлака

Уральский государственный экономический университет
старший преподаватель кафедры предпринимательского права
snburlaka@mail.ru

В статье анализируются направления организации и функционирования судебной власти в условиях новой информационной реальности, выделяется ряд проблем, связанных с внедрением информационных технологий в судебный процесс в Российской Федерации. В результате исследования перспектив внедрения электронного правосудия в Российской Федерации установлено, что данный процесс все еще находится на стадии формирования и дальнейший процесс его внедрения неоднозначен, хотя и необходим.

Ключевые слова: судебная власть; электронное правосудие; информационные технологии, цифровизация; информация.

Информационные технологии неразрывно вплетены в повседневную жизнь современного человека, что ознаменовало переход к информационному обществу, цифровой экономике и электронному государству. Развитие информационных технологий неизбежно оказывает влияние на процедуру осуществления правосудия. Электронное правосудие как способ осуществления правосудия включает в себя целый ряд систем, обеспечивающих доступ к информации о деятельности судебной системы, и систем автоматизации судопроизводства. Применение электронных инструментов призвано обеспечить абсолютную открытость и доступность арбитражных судов, улучшить качество судейской работы, сократить издержки и создать максимальное удобство для участников споров.

На сегодняшний момент пандемия стала катализатором цифровизации общества. Но пока отсутствует полное понимание того, насколько глубоко она должна проникнуть в судебную систему. Кажется очевидным, что развитие новых технологий позволит сделать правосудие в России доступным. Но кроме очевидных плюсов существуют и определенные минусы, которые видны не сразу. Во-первых, далеко не все слои населения сегодня являются уверенными компьютерными пользователями. Во-вторых, существует вероятность значительного увеличения нагрузки на суды [3].

На фоне стремительного развития онлайн-судов, ускоренного пандемией, юридическому сообществу и законодателю приходится разбираться, что такое правосудие. Электронное правосудие — услуга государства, отвечающая сегодняшнему запросу, но кроме того, правосудие можно рассматривать как часть культуры, которая должна оставаться неизменной. Онлайн-суды помогают сторонам экономить силы, время и деньги, а в условиях пандемии они оказались фактически единственной возможностью сохранить нормально функционирующую судебную систему в стране. Россия оказалась в значительной степени готова к удаленной работе: цифровизация в нашей стране началась уже давно. Если в последние годы в юридическом сообществе звучали мнения о некотором торможении в направлении цифровых судов, то пандемия придала процессу нужную динамику.

Сегодня можно с уверенностью сказать, что в России работает электронное правосудие. Причем внедрение электронного правосудия в РФ осуществлялось в течение почти 20 лет и пережило 5 этапов развития: начало 2000-х годов, 2015 год, 2016–2017 годы и 2020 год. Сейчас в 2020 г. появилась реальная возможность судиться, буквально не вставая с кресла. Все процессуальные действия можно осуществлять удаленно. Причем, еще до пандемии в арбитражные суды около половины документов подавали через интернет, а сейчас, естественно, эта цифра намного выросла.

В связи с новыми реалиями неизбежно сформировался большой круг проблем. Первая из них — вопрос создания среды доверия в рамках онлайн-судов. Речь идет об иденти-

фикации участников процесса. Нужно ли это с учетом презумпции добросовестности и какие стандарты следует использовать — пока не до конца решенный вопрос. Чтобы участвовать в заседании, сегодня не нужна квалифицированная электронная подпись, достаточно авторизоваться через портал «Госуслуги». Вопрос об идентификации стоит и в законопроекте, который должен будет определить функционирование электронного правосудия. Ситуацию усугубляет именно вопрос идентификации, речь идет о предложенной обязательной биометрической идентификации для участников судебного процесса. Такой подход может усугубить проблему, которую и без того очень распространена применительно к онлайн-судам. Это так называемое цифровое неравенство [4]. Развивается электронное правосудие, можно участвовать в заседании из дома, можно получить защиту из дома, это делает правосудие доступным, но только для тех, у кого есть знания, техника, программное обеспечение. Развитие электронного онлайн-правосудия повышает его доступность для одних, но снижает для других. Это означает превращение судебной системы в элитарную. Считаем, что идентификации через «Госуслуги» достаточно. В противном случае реальных изменений в электронном правосудии ждать не стоит.

Помочь с доступностью электронного правосудия возможно могут почтовые сервисы. «Почта России» подготовила законодательную инициативу по поводу юридически значимой корреспонденции в электронном виде через почтового оператора. Если такая система вместе с иными составляющими электронного процесса будет работать, это поможет гражданам и судам и снизит издержки на судопроизводство в целом [1].

Другим важным вопросом является обеспечение одного из основных принципов правосудия — принципа открытости процесса. Пока не совсем ясно, как именно обеспечить доступ к онлайн-заседанию. Трансляция в YouTube — это слишком, считают юристы, но и разрешительный порядок участия в открытом заседании — это не лучшая идея. К тому же каналы связи должны быть безопасны в случае, если процесс закрытый. Например, речь идет о деле с участием несовершеннолетних.

Также с появлением онлайн-правосудия встает вопрос подсудности: насколько такие строгие правила необходимы? Онлайн-правосудие может помочь равномернее распределять нагрузку между судами и судьями. Эксперты-практики, говоря об онлайн-правосудии, считают, что возможность провести заседание онлайн в обычное время для сторон должно оставаться удобной опцией, но вовсе не обязанностью. Одна из причин — онлайн-процесс подходит в равной степени не для всех видов судопроизводства [2]. Арбитражное судопроизводство, которое пришло из письменной процедуры, сегодня наиболее близко к цифровой трансформации. Например, на пользу банкротному производству возможно пошел бы формализованный судебный акт или заявление в суд. Но уголовное судопроизводство должно наименьшим образом участвовать в цифровизации. Такой процесс предполагает живое участие адвокатов, прокуроров, подлинную состязательность. Конечно же очень значимым можно назвать и вопрос этики судей. Возможно, хорошо, что неограниченное число лиц увидит, как на самом деле происходят заседания. Но все может перейти в формальность со стороны судей, что способно лишить стороны состязательности.

Еще одной проблемой «удаленки» является возможность давления на свидетелей и подсудимого. Даже сегодня у юристов нет уверенности, что их подзащитный свободен в показаниях при участии в ВКС из СИЗО. Другой сложный момент — работы адвоката. Часто адвокату необходимо попросить в определенной ситуации объявить перерыв и поговорить с клиентом, подсказать ему что-то или спросить информацию. Но в онлайн-процессе адвокат и подзащитный ограничены рамками. В некоторых странах этот вопрос уже решается. Так, в Великобритании ведется параллельная разработка системы, которая позволит адвокату и клиенту общаться по защищенной линии вне основного взаимодействия в процессе.

В России тоже разрабатывают систему для адвокатов — КИС «Адвокатура России». Это путь к цифровизации адвокатской функции, что позволит сделать адвокатов доступными в любое время. Первый этап системы — распределение дел адвокатам по назначению. Планируется создание федераль-

ного реестра адвокатов, которого до сих пор нет. Реестр будет взаимодействовать с госреестрами и обеспечивать информацию об адвокате, его статусе. В системе планируются личные кабинеты адвокатов, через нее будут осуществляться деятельность адвокатов, онлайн-процесс, система электронной подписи, которая позволит идентифицировать адвоката онлайн [2].

Анализируя возможные тенденции развития электронного правосудия, можно утверждать, что в первую очередь речь должна идти скорее о симбиозе онлайн-суда и очного правосудия. Так онлайн-правосудие абсолютно необходимо для подготовительной стадии процесса, полностью отцифрованной должна быть подготовительная стадия судопроизводства, чтобы стороны могли пообщаться очно, когда все готово. Тогда появится возможность рассмотреть дело по существу в одно не слишком долгое заседание. Нужны организационные меры и изменения процесса. Это помогло бы не убить очное судопроизводство, но внедрить методы цифрового правосудия в жизнь. Причем, это уже реализовано в ряде стран, например, в США [5]. Онлайн-правосудие касается подготовительной части, которая и должна упрощаться и быть более доступной. Она съедает много времени и сил, и именно эта часть процесса должна разгружаться.

Но что касается самого рассмотрения дела по существу, то здесь обязательный перенос в онлайн превратит процесс в своего рода упрощенное производство, и при стабильной ситуации и наличии альтернативы рассматривать дела по существу надо очно: Непосредственность, гласность, состязательность могут работать только так, как это заложено, только тогда мы говорим о правосудии, а не о госуслуге. Только непосредственное участие в процессе при рассмотрении дела по существу позволяет выявить тонкие аспекты, которые невозможно до конца понятно изложить в письменных ходатайствах [7]. Вообще, необходимо признать, что выхолащивается устная часть судопроизводства в пользу письменной. Электронное правосудие закрывает эру адвокатов-трибунов, адвокатов, которые могут ярко выступать. Даже для арбитражного

процесса это имеет значение. Наступит эра юристов, которые умеют коротко доходчиво писать тезисы для суда.

Плюсом развития цифровых технологий несомненно можно назвать удешевление судопроизводства. Но и этот плюс выглядит достаточно противоречивыми. С одной стороны дистанционный процесс дешевле обычного, когда юристам не надо ехать на заседание в далекий регион. Но с другой, дороговизна процесса — это хороший фильтр, который сокращает число дел в судах. С развитием диджитализации суды могут испытать сильную дополнительную нагрузку.

Если говорить о зарубежном опыте в развитии электронного правосудия, то можно утверждать, что также очень важно четко и слажено выстроить техническую составляющую. Например в Великобритании в отличие от России работа онлайн-системы тестируется заранее судьей и сторонами процесса. А в американских судах технологичные процессы проходят в основном в формате телеконференций, участникам дистанционных заседаний в США официально рекомендуют не использовать громкую связь и находиться в нешумных помещениях. Иначе можно получить штраф от судьи и попасть в «черный список» нарушителей. В дальнейшем это грозит запретом на участие в онлайн-процессах. Восточные страны тоже не отстают от Запада в обсуждаемых вопросах. Вне конкуренции технологичный Гонконг. Там местная судебная система автономна от китайской. Там судьи достаточно свободны в праве выбрать — как будет проходить процесс. Будь то обмен документами, обычное слушание или онлайн-связь. В Казахстане инфраструктура для дистанционного правосудия тоже существует уже несколько лет. Но она мало пользовались до сегодняшнего времени. Очень актуальным то формат стал именно сейчас в условиях пандемии. В Узбекистане единая информационная система запустилась еще в 2013 г., хотя только через четыре года начали ее промышленную эксплуатацию.

Очевидным минусом электронного правосудия также можно назвать возможность злоупотреблений, которые могут возникнуть из-за необъяснимого прерывания связи когда это выгодно кому-то из сторон [6]. При этом суду сложно опера-

тивно понять, из-за чего произошел сбой. Еще один недостаток — если во время дистанционного слушания свое заключение дает специалист или выступает свидетель, то на них могут оказывать давление, которое суд не увидит.

Но тем не менее, переход судов на онлайн-рельсы поможет защитить юридический рынок и от масштабного кризиса в сложившейся ситуации. При этом важно помнить, что юристы в конечном итоге будут выбирать все равно не самый технологичный суд, а самый некоррупцированный и независимый.

Таким образом, исходя из вышеуказанного, можно утверждать, что электронное правосудие — сложное, многоаспектное, но необходимое явление действительности. Данный процесс не может пройти одномоментно и слаженно с учетом отсутствия готовности правовой, технической и социальной базы. Следует указать на то, что перспективы развития электронного правосудия на текущий момент находятся на этапе развития и формирования. И в целях дальнейшего его развития необходимо проведение поэтапного, осторожного внедрения новых технологий в судебную систему с целью минимизации рисков, зачастую возникающих при реформировании устоявшихся устоев.

Литература

1. Андрианова, В. В. Обеспечение доступа к информации о деятельности судов в реализации судебной реформы // Изв. высш. учеб. заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 2 (34). С. 65–74.
2. Белоусов Д. В. Электронное правосудие и его роль в организации судебной защиты в России // Администратор суда. 2015. № 3. С. 20–22.
3. Кириллов А. Е. Процессуальные основы электронного правосудия // Вестн. гражданского процесса. 2018. № 1. С. 34–39.
4. Овчинников В. А., Антонов Я. В. Электронное правосудие как проект электронной демократии: Перспективы реализации в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 3–7.
5. Рябцева Е. В. Правовая модель информационного общества через призму доступности правосудия // Информационное право. 2016. № 3. С. 4–7.
6. Рыбкина К. В. Информационно-телекоммуникационные технологии в судопроизводстве // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. 2016. № 23. С. 232–237.
7. Тарасов А. М. Информатизация судебной системы и электронное правосудие // Вестн. академии права и управления. 2010. № 18. С. 5–41.

КАДРОВАЯ РЕВОЛЮЦИЯ В НАРОДНОМ СУДЕ КАК РЕЗУЛЬТАТ ПРОВЕДЕНИЯ ПЕРВЫХ ВСЕНАРОДНЫХ ВЫБОРОВ НАРОДНЫХ СУДЕЙ В 1948–1949 ГГ.

Д. С. Васильев

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
ассистент кафедры теории и истории государства и права
vasdm69@gmail.com

В статье проведено исследование кадровой динамики состава народного суда Кировского района г. Новосибирска в период с 1945–1955 гг. и показано, что произошедшая в 1948–1949 гг. реформа порядка наделения судей полномочиями, в результате которой народные судьи стали избираться населением, привела к стопроцентному обновлению низового судебного корпуса. Несмотря на распространенное мнение о необходимости сохранения преемственности кадров в целях передачи судебного опыта, кадровая революция имела положительные последствия и увеличила уровень профессионализма, образованности и стабильности кадрового состава народного суда. Даже при том, что выборы в условиях тоталитарной диктатуры были формальными, сама по себе необходимость соблюдения их процедуры, привлечение внимания к ним со стороны средств массовой информации, проведения агитационной кампании, обеспечивающей явку населения на голосование, повысили требования к отбору судебных кадров и сильно затруднили возмещение должностей негласного и произвольного отстранения судей с занимаемых должностей, как это имело место в предшествующие десятилетия.

Ключевые слова: СССР, судебная реформа, народный суд, выборы судей населением, судебные кадры, сотрудники суда, судебный корпус, профессионализация судей, кадровая стабильность судебного корпуса, динамика судебных кадров, высшее юридическое образование.

The article conducted a study of the personnel dynamics of the composition of the people's court of the Kirov district of Novosibirsk in the period from 1945–1955 and it is shown that what happened in 1948–1949. the reform of the procedure for empowering judges, as a result of which people's judges began to be elected by the population, led to a complete renewal of the lower judicial corps. Despite the widespread opinion that it is necessary to maintain the continuity of personnel in order to transfer judicial experience, the personnel revolution had positive consequences and increased the level of professionalism, education, and stability of the personnel composition of the people's court. Even though the elections under the conditions of a totalitarian dictatorship were formal, the necessity of observing their procedures, drawing attention to them from the media, and conducting an election campaign that ensured the turnout of the population increased the

requirements for the selection of judicial personnel and made it very difficult the possibility of tacit and arbitrary removal of judges from their posts, as was the case in previous decades.

Key words: USSR, judicial reform, people's court, election of judges by the population, judicial staff, court staff, judicial corps, professionalization of judges, personnel stability of the judicial corps, dynamics of the judicial staff, higher legal education.

Российская судебная система не раз реформировалась в прошлом. Среди этих реформ есть либеральные и консервативные, разрушительные и восстановительные, успешные и провальные. При этом одни судебные реформы, особенно такие, как великие преобразования Александра II, находятся в фокусе общественного и научного внимания. Другие перемены судебной системы менее заметны, хотя и широко рекламировались в свое время. К числу таких реформ относится введение выборности народных судей непосредственно населением в 1948–1949 гг.

До 1948 г. народные судьи в СССР наделялись полномочиями исполнительными комитетами местных Советов депутатов трудящихся. Формально, в духе «советского демократизма», это называли избранием. Однако избрание является агрегированным выражением коллективной воли, в то время как назначение отражает волю единого лица. Сколько бы ни был «демократичен» местный исполком, он по отношению к народному судье, не входившему в его состав, был сторонней организацией, выступавшей в качестве единого целого. Поэтому юридически корректно было бы называть наделение народных судей полномочиями со стороны исполкомов назначением, а не избранием¹. Срок полномочий народных судей составлял 1 год. Их полномочия могли быть досрочно прекращены решением исполкома вышестоящего Совета.

Такой порядок наделения народных судей полномочиями и освобождения их от должности не соответствовал ни Конституции СССР 1936 г., ни Закону СССР от 16 августа 1938 г.

¹ Этой точки зрения придерживается и современное конституционное право, устанавливающее, что должностных лиц, не являющихся парламентариями (судей высших судов, председателей Центрального банка и Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека и т. д.), Государственная Дума и Совет Федерации назначают на должность.

«О судоустройстве СССР, союзных и автономных республик». Данные законодательные акты предписывали избрание народных судей и народных заседателей населением, проживающем на территории деятельности данного народного суда, на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании сроком на три года.

Однако эти конституционные положения не могли быть реализованы непосредственно. Для их воплощения в жизнь необходимо было установить порядок выдвижения кандидатов и проведения выборов, сформировать избирательные округа и избирательные комиссии и т. д. Согласно ст. 25 Закона о судоустройстве 1938 г. порядок регистрации кандидатов и опубликования списков кандидатов в народные судьи и народные заседатели, а также сроки и порядок их выборов определяются «Положениями о выборах судей и народных заседателей», утверждаемыми Верховными Советами союзных республик. В Советском Союзе, где порой даже самые мельчайшие вопросы решались центром, разработка названных Положений зависела от воли Наркомюста (с 1946 г. — Минюста) СССР, который с 1938 г. возглавлял Н. М. Рычков.

Бюрократическая машина юстиции была не в восторге от нововведений Конституции 1936 г. в части порядка надления народных судей полномочиями и освобождения их от должности. Как местные исполкомы, так и органы управления юстицией вполне устраивал существующий порядок, позволяющий формировать слепо покорный воле начальства судейский корпус. Отобранные в тиши кабинетов партийных и советских органов, а потому никому неизвестные, малоавторитетные судьи, порой не имевшие никакой юридической подготовки, могли быть сняты без лишнего шума. Будучи назначенными на весьма короткий срок, к тому же под угрозой своего не утверждения в течение этого срока партийными органами, имели веские основания в прочности своего положения. Воспользовавшись законодательной уловкой, бюрократический аппарат отложил разработку положений о выборах судей в долгий ящик. Тем самым реализация положений Конституции 1936 г. была отодвинута на неопределен-

ный срок. Продолжала действовать прежняя, описанная выше система наделения народных судей полномочиями.

Основным пороком этой системы был контраст между значительными полномочиями по рассмотрению судебных дел, имевшимися в руках народных судей в условиях весьма неразвитого законодательства, и их субъективной неуверенностью в прочности собственного положения. Ощущение своего положения как «калифа на час», «временщика», не имевшего вследствие отсутствия высшего образования и отдаленности от партийной номенклатуры карьерных перспектив, компенсировалось массовым взяточничеством в судебных органах¹. К концу 40-х гг. это стало настолько явным, что оно не могло остаться без внимания. В 1948 г. были сняты со своих постов министр юстиции СССР Н. М. Рычков, председатель Верховного Суда СССР И. Т. Голяков, его заместитель В. В. Ульрих. Потеряли свои должности многие другие руководители органов юстиции.

Кадровые перемены «наверху» стимулировали реализацию положений Конституции СССР о выборности народных судей населением. Не прошло и месяца со дня снятия с должности И. Т. Голикова (август 1948 г.), как Политбюро ЦК ВКП(б) приняло решение о проведении выборов народных судей в конце 1948 — начале 1949 г. Реализация этого решения описана в статье А. Я. Кодинцева «Выборы народных судей в 1948–1954 гг.» [29]. 25 сентября 1948 г. Президиум Верховного Совета РСФСР утвердил Положение о выборах народных судов РСФСР. В Новосибирске и Новосибирской области выборы народных судей были проведены 30 января 1949 г. В Кировском районе г. Новосибирска в этот день были избраны 7 участковых народных судей.

На первый взгляд, эта реформа не могла иметь большого значения, поскольку проходила в условиях партийной дикта-

¹ Среди 25 народных судей, работавших в Кировском районе г. Новосибирска в период с 1945 г. по 1955 г. по крайней мере 6 в той или иной мере подозревались во взяточничестве в той или иной форме (в том числе путем совместного распития спиртного с подсудимыми или их представителями у общих знакомых или в ресторанах), из них в трех случаях ставился вопрос об уголовной ответственности.

туры, когда все государственные органы, в том числе и суды, в по существу имели декоративный характер. При тотальной монополии коммунистической партии на политическую власть в СССР действительные выборы, в том числе и выборы народных судей, не могли иметь места. Безальтернативные «всенародные выборы», исход которых был заранее предreshен, лишь оформляли решения «директивных», т. е. партийных, органов. Но это не означает, что само по себе введение процедуры всенародного избрания не имело последствий для кадрового состава судейского корпуса. Это обстоятельство не осталось без внимания А. Я. Козинцева, посвятившему вопросам кадрового состава судейского корпуса в 1940–1950 гг. ряд своих работ [30–33].

В данной статье показано, что по своему воздействию на судебные кадры низового звена реформа 1948–1949 гг. превышает уровень таких реформ, как, например, «хрущевские» реформы 1955–1962 гг. или реформы постсоветского периода 1991–1997 гг. И действительно, в 50–60-х гг., как и в 1990-х годах институциональные изменения не повлекли за собой полного обновления судейского корпуса. В этом отношении реформа 1948–1949 гг. сопоставима с великой судебной реформой 1860-х гг., когда состав судейского корпуса подвергся практически полному обновлению. Такой же уровень обновления судебных кадров имел место и после государственного переворота в ноябре 1917 г., но произошедшее тогда разрушение всей прежней правовой системы никак нельзя отнести к категории реформ.

Современное внимание к реформе 1948–1949 гг. связано еще и с тем, что ее можно назвать успешной. Профессиональные судьи являются государственными чиновниками, и их желание удержаться на своих местах вполне объяснимо. В ходе реформ постсоветского периода в ответ на призывы к полному обновлению судейского корпуса выдвигались аргументы о том, что это приведет к крушению правопорядка ввиду того, что вновь назначенные судьи не будут иметь ни опыта судебной работы, ни возможности учиться у своих коллег, которые будут столь же неопытны. Представляемое иссле-

дование влияния реформы 1948–1949 гг. направлено на проверку состоятельности этого довода.

Проверяемую в ходе исследования рабочую гипотезу можно сформулировать таким образом: сама по себе формализованная и гласная процедура избрания народных судей оказала положительное влияние на образовательный уровень народных судей и кадровую стабильность судейского корпуса. Представляется, что реализация конституционной процедуры наделения народных судей полномочиями стала переломной точкой, начавшей движение вспять от того хронического упадка, в котором судейский корпус нашей страны в своем низовом звене пребывал в период после ноября 1917 г.

Исследование, проведенное в рамках данной работы, является достаточно узким, что обусловлено установленным объемом публикации. В данной работе исследование сфокусировано на изучении состава судейского корпуса одного народного суда в течение ограниченного временного отрезка. В качестве такого суда выбран народный суд Кировского района г. Новосибирска. Этот выбор в немалой степени обусловлен тем, что его преемником является Ленинский районный суд г. Новосибирска, в котором более чем двадцати лет проработал автор этой работы. В качестве временных рамок выбран период с 1945 по 1955 г., что дало возможность отследить динамику состояния судейского корпуса в период до и после реформы 1948–1949 гг. Вместе с тем фокусировка исследования состава судейского корпуса в пределах одного района в течение 11 лет позволяет более детально и без опоры на порой обманчивые данные официальной статистики, проанализировать кадровую динамику.

Материал для изучения кадрового состава участков народного суда предоставлен Государственным архивом Новосибирской области (его составной частью является партийный архив, хранящий дела советской номенклатуры), архивом Управления Министерства юстиции по Новосибирской области (в нем находятся личные дела судей как работников юстиции), архивом Ленинского районного суда г. Новосибирска (в нем хранятся кадровые приказы участковых судов).

При написании работы исследованы биографии всех лиц, занимавших должности народных судей в течение 1945–1955 гг. Это 25 народных судей: Т. М. Акишина [7; 8], Н. И. Архипова [26–28; 60], Е. В. Бобровская [1], А. Н. Бойков [2], Н. Ф. Булахтин [9], В. И. Гаврилина [14], Т. С. Григорьева [23; 24], М. А. Ермилова [3], З. К. Зеленцова [15], А. В. Зилотин [4], Е. П. Калинина [11], М. И. Калиновская [13], В. А. Копенкина [15], А. И. Коробейников [12], В. П. Королев [16], П. В. Литвинцев [28], В. П. Моргунов [21], И. В. Наumenко [5], М. И. Петрова [25], А. А. Подгорнова [17], Д. Ф. Сазонов [10], В. Ф. Соловьев [6], С. Я. Трушечкин [18], В. Т. Устинова [19], А. В. Шубин [20].

На протяжении всего этого периода количество участков народного суда в Кировском районе г. Новосибирска (7 участков судов) оставалось неизменным, что позволяет проводить корректные сравнения кадрового состава по годам. Изучение динамики какого-либо процесса возможно лишь путем сопоставления состояний на определенные моменты времени. В данном исследовании в качестве таких «временных срезов» приняты даты 1 января каждого года, начиная с 1945 г. и по 1955 г. включительно. Это удобно еще и потому, что хотя критическая точка, влияние которой на кадровый состав судейского сообщества, а именно первые всенародные выборы народных судей в г. Новосибирске произошли 30 января 1949 г., в действительности весь состав избираемых на этих выборах народных судей был назначен заблаговременно, не позднее второй половины декабря 1948 г. Поэтому на 1 января 1949 г. состав судей Кировского района г. Новосибирска полностью совпадал с тем, что был избран спустя месяц.

Основное исследование осуществлено посредством заполнения 11 таблиц, число которых соответствовало числу временных моментов динамического ряда (с 1945 г. по 1955 г. включительно число таких дат составляет 11). В таблицах отражены данные о 7 действующих народных судей по состоянию на 1 января каждого года. К таким данным относятся возраст, пол, происхождение, образование, географическая мобильность, основная прежняя работа, партийный стаж, общий судейский стаж и стаж работы судьей на данном судебном участке.

Благодаря изучению непосредственно биографий народных судей можно представить более наглядную картину, чем это дают статистические данные управления юстиции тех лет. Дело в том, что в советскую эпоху, особенно в двадцатые-сороковые годы, декларируемое привилегированное положение рабочего класса и крестьянства приводило к тому, что все лица, претендующие занять сколько-нибудь значимые должности, записывали себя либо в рабочий класс, либо в крестьянство. Основаниями для такой записи были как происхождение родителей, так и собственная биография. Если родился в деревне, значит родители крестьяне, хотя бы в действительности они, как указано в некоторых биографиях, после революции «работали на государственных и партийных должностях». Партийный вождь, поработавший полгода-год в начале своей карьеры на заводе, на этом основании относил себя к «рабочему классу», хотя бы на протяжении последних тридцати лет он видел жизнь только «из окна своего персонального автомобиля». Таким образом в СССР создавалась дымовая завеса происходящих в действительности процессов социального расслоения.

Так, например, при изучении происхождения судей видно, что многие записывали своих родителей в крестьян на том основании, что они жили в деревне, хотя бы в действительности занимались отхожими ремесленными промыслами в городе. Никто не мог помыслить назвать своих родителей частными предпринимателями, хотя в биографиях и мелькало, что, например, «отец работал кустарем, мать помогала ему шить шапки». Чтобы исключить неизбежный в такой обстановке субъективизм, диктуемый необходимостью отнесения себя к «правящему» классу, при учете показателя «происхождение» давалась более простая оценка: относится по своему происхождению данный судья к городским или сельским жителям. При этом учитывалось, где судья провел большую часть своей жизни в несовершеннолетнем возрасте: в городе или на селе.

Показатель «образование» определялся наличным уровнем образования народного судьи по состоянию на дату динамического ряда. Здесь учитывались 4 значения: отсутствие

специального (юридического) образования, двух или трехмесячные юридические курсы, двухлетняя юридическая школа, неоконченное высшее юридическое образование (после окончания третьего курса вуза), высшее юридическое образование.

При определении показателя «географическая мобильность» учитывалось, находится место рождения народного судьи в пределах или за пределами Новосибирской области (в ее нынешних границах). Предполагается, что географическая мобильность имеет место, если судья поменял регион проживания, и ее нет, если судья является выходцем из того же региона.

Установление показателя «главный опыт прежней работы» направлено на преодоление маскировки социального расслоения, содержащейся в официальных данных того времени. При определении этого показателя учитывался основной или преимущественный род деятельности до первичного назначения на должность народного судьи. При этом в целях исключения отнесения к «крестьянству» или «рабочему классу» тех, кто в действительности не работал на земле или не стоял у станка, выделена категория «белых воротничков». К «белым воротничкам» того времени относился канцелярский, административно-технический персонал, не занимающий руководящих постов (секретари, машинистки, работники отделов кадров, инспекторы отделов местных советов и т. д.). «Белыми воротничками», т. е. рядовыми работниками умственного труда, являлись и педагоги. Хотя работники аппаратов народных судов также являются «белыми воротничками», но с учетом особой значимости этой категории для комплектования народных судов они выделены в отдельную категорию. Две другие отдельные категории работников умственного труда составили выходцы из прокурорских и следственных работников, а также представители партийной и комсомольской номенклатуры. В противовес «белым воротничкам» в качестве действительных работников физического труда выделены «синие воротнички», т. е. рабочие производственных предприятий. Из действующих судей в течение указанного периода не было ни одного, главным прежним опытом работы которых был бы физический труд в сельском хозяйстве. Поэ-

тому такая категория отдельно не выделялась. С учетом специфики послевоенного времени пришлось обозначить категорию «фронтовиков». Это связано с тем, что для многих молодых мужчин того времени, призванных со школьной скамьи, попросту не было другого основного прежнего опыта, кроме фронта.

При определении партийного стажа учитывался «чистый» стаж членства ВКП(б) (с 1949 г. — КПСС). Судейский стаж разделен на две категории в целях фиксации кадровой стабильности судейского корпуса. Дело в том, что некоторые судьи перемещались с одного участка на другой. Мужчины, призванные на фронт с должности судей, возвращались по окончании войны на такие же должности на других участках. Поэтому учитывался как общий стаж работы судьей, так и стаж работы на данном судебном участке. В целях удобства расчета средних показателей стажевые показатели, исчисляемые в годах, месяцах и днях, переводились в десятичные дроби путем деления дней на 30, а месяцев на 12.

Для того, чтобы отследить групповую динамику, по всем названным показателям определялись средние величины. Именно средние величины позволяют наиболее наглядно представить среднестатистический портрет народного судьи Кировского района г. Новосибирска на начало каждого года в период с 1945 по 1955 г. включительно.

Представление результатов исследования начнем с динамики возрастных и гендерных характеристик. Как видно из таблицы 1, по состоянию на 1 января 1945 г. все 100 % народных судей были женщинами, средний возраст которых составлял 26 лет. Женщины составляли большинство народных судей вплоть до 1948 гг., когда они в среднем достигли возраста 30,3 лет. 1 января 1949 г. является «точкой перелома», когда все 100 % должностей народных судей заняли мужчины, средний возраст которых составил 27,3 года. Тенденция преобладания мужчин сохранилась в течение последующих лет. К 1955 г. средний возраст судей составил 33,3 года.

Таблица 1

**Гендерные и возрастные характеристики кадрового состава
народных судей Кировского района г.Новосибирска 1945–1955 гг.**

Дата	Мужчины, %	Женщины, %	Средний возраст, годы
01.01.1945	0	100	26
01.01.1946	29	71	27,6
01.01.1947	14,2	85,8	29,9
01.01.1948	49,2	57,1	30,3
01.01.1949	100	0	27,3
01.01.1950	100	0	28,3
01.01.1951	100	0	29,3
01.01.1952	71,4	28,6	30
01.01.1953	71,4	28,6	31
01.01.1954	57,1	42,9	32,3
01.01.1955	57,1	42,9	33,3

Показатели «происхождения» и «географической мобильности» на протяжении 1945–1955 гг. в целом оставались более равномерными. Следует отметить, что в период, предшествующий реформе порядка избрания народных судей число выходцев из городов явно непропорционально доле городских жителей тогдашнего населения СССР¹. В послевоенном Кировском районе г. Новосибирска женщины, выросшие в городах, имели преимущественные шансы стать народными судьями по сравнению с сельскими жителями. После 1949 г. соотношение выходцев из городов и бывших сельских жителей среди народных судей стало более соответствующим общей структуре населения страны. В целом народные судьи всего исследуемого периода были достаточно мобильной социальной группой, большинство из них приехали в Новосибирск из других регионов.

¹ В 1950 г. сельских жителей в СССР было 61 %, городских — 39 %. Впервые в СССР число городских жителей превысило число сельских только в 1962 г. [26].

Таблица 2

**Происхождение и географическая мобильность
кадрового состава народных судей Кировского района
г. Новосибирска 1945–1955 гг.**

Дата	Происхождение, %		Географическая мобильность, %	
	Город	Село	Новосибирская область	Иной регион
01.01.1945	42,9	57,1	42,9	57,1
01.01.1946	57,1	42,9	57,1	42,9
01.01.1947	85,8	14,2	42,9	57,1
01.01.1948	71,4	28,6	57,1	57,1
01.01.1949	42,9	57,1	28,6	71,4
01.01.1950	42,9	57,1	28,6	71,4
01.01.1951	42,9	57,1	28,6	71,4
01.01.1952	42,9	57,1	42,9	57,1
01.01.1953	42,9	57,1	42,9	57,1
01.01.1954	42,9	57,1	28,6	71,4
01.01.1955	42,9	57,1	28,6	71,4

Теперь следует перейти к рассмотрению того, из какой социально-профессиональной среды происходили народные судьи. Как указано выше, социальная принадлежность не определяется кратким периодом работы на заводе или в колхозе в молодости. Человек укоренен в той профессиональной среде, на которую приходится основной период его трудовой активности. Поэтому при исследовании биографий народных судей умышленно проигнорированы указания на то, что они принадлежат к рабочему классу или крестьянству. Анализировался их трудовой стаж, предшествующий их первому назначению на должность народного судьи. Та деятельность, на которую приходилась большая часть трудового стажа, принималась в качестве главного прежнего опыта работы. Сводные данные содержатся в табл. 3.

**Главный прежний опыт работы народных судей
Кировского района г. Новосибирска 1945–1955 гг., %**

Дата	Номенклатура (партия и комсомол)	Фронтовики	Прокурорско-следственные работники	Аппарат суда (зам.судей, судисполнители, секретари суда, секретари судзаседания)	Белые воротнички (наемные работники умственного труда)	Синие воротнички (наемные работники физического труда)	Нет предшествующего стажа (в ттом числе выпускники вузов)
01.01.1945	0	0	0	42,9	42,9	0	14,2
01.01.1946	14,3	14,3	0	28,6	42,9	0	0
01.01.1947	0	0	0	28,6	71,4	0	0
01.01.1948	14,3	14,3	0	28,6	42,9	0	0
01.01.1949	0	42,9	28,6	0	14,3	14,3	0
01.01.1950	0	42,9	28,6	0	14,3	14,3	0
01.01.1951	0	42,9	28,6	0	14,3	14,3	0
01.01.1952	0	42,9	14,3	0	14,3	14,3	14,3
01.01.1953	0	42,9	14,3	0	14,3	14,3	14,3
01.01.1954	0	28,6	14,3	0	28,6	14,3	14,3
01.01.1955	0	28,6	14,3	0	28,6	14,3	14,3

Вопреки пропаганде тех лет о пролетарском или крестьянском происхождении народных судей, в действительности лишь один судья (И. В. Науменко) имел в качестве главного предшествующего опыта своей работы деятельность в качестве рабочего «от станка». Если брать собственно военный период, то подавляющее большинство народных судей (100 % из которых в 1945 г. были женщинами) рекрутировалось из числа аппарата суда (42,9 %) или «белых воротничков» (секретарей-машинисток, работников отделов кадров, педагогов и т. д.) — 42,9 %. Это вполне объяснимо, поскольку мужчины воевали на фронте или работали на заводах и фабриках, органам юстиции поневоле приходилось либо брать кадры из сво-

его аппарата, либо набирать тех, кто имел хоть какой-то опыт делопроизводства¹. Низкий престиж народных судов объясняет эпизодическую долю выходцев из партийной и комсомольской номенклатуры. Работа народным судьей не давала перспектив, это был карьерный тупик. Ни один из 25 народных судей, чьи биографии исследованы при написании данной статьи, в последующем не сделал карьеры в партийных или государственных органах, о чем свидетельствует отсутствие иных, не связанных с назначением на должность судей, личных дел в партийном архиве.

«Точкой перелома» в динамике социально-профессиональной принадлежности народных судей стало начало 1949 г., т. е. время реформы избрания народных судей. В суд пришли мужчины, у подавляющего большинства из которых главным профессиональным опытом была война. Представленная в табл. 3 доля фронтовиков (49,2 %) может быть еще увеличена, если учесть, что все бывшие прокурорские и следственные работники (28,6 %) также имели военный опыт.

Данные о динамике образовательного уровня приведены в табл. 4. В конце войны и в послевоенный период образовательный уровень народных судей ограничивался либо обучением на трехмесячных (а порой и двухмесячных) юридических курсах (28,6 %) или в двухгодичной Новосибирской юридической школе (28,6 %), работавшей с конца тридцатых годов. Наличие в 1945 г. одного судьи с высшим юридическим образованием (В. А. Копенкина) не меняет общей картины. Тем более что в том же 1945 г. более четверти народных судей не имели никакого юридического образования, даже не окончили курсов (это были бывшие заместители народных судей из числа народных заседателей).

¹ Следует обратить внимание на то, что вполне объяснимая военным временем вынужденная практика формирования судейского корпуса за счет кадров аппарата суда привела к тому, что подавляющее большинство, если не все, судьи были женщинами. Аналогичные изменения в кадровом составе суда произошли и после внедрения в середине нулевых годов нашего столетия в российских судах политики «вырастим кадры сами». Если основным кадровым резервом судейского сообщества становится аппарат суда, нечего удивляться тому, что со временем судейский корпус становится преимущественно женским.

Таблица 4

**Образовательный уровень народных судей Кировского района
г. Новосибирска 1945–1955 гг.**

Дата	Высшее юридиче- ское обра- зование	Неокончен- ное высшее юридическое образование	Юридиче- ская школа	Юридиче- ские курсы	Без юри- дического образова- ния
01.01.1945	14,2	0	28,6	28,6	28,6
01.01.1946	0	0	42,9	42,9	14,2
01.01.1947	0	0	42,9	57,1	0
01.01.1948	0	0	42,9	57,1	0
01.01.1949	14,3	14,3	71,4	0	0
01.01.1950	14,3	28,6	57,1	0	0
01.01.1951	14,3	28,6	57,1	0	0
01.01.1952	14,3	71,4	14,3	0	0
01.01.1953	14,3	71,4	14,3	0	0
01.01.1954	42,9	28,6	28,6	0	0
01.01.1955	42,9	28,6	28,6	0	0

Картина радикально меняется в 1949 г., в ходе подготовки и проведения реформы избрания народных судей. Все новые судьи имели за плечами либо юридическую школу (71,4 %), или неоконченное высшее юридическое образование (14,3 %), или высшее юридическое образование (14,3 %). К концу исследуемого периода оконченное или неоконченное высшее юридическое образование стало доминирующим среди народных судей. Образование в виде юридической школы уже рассматривалось скорее как исключение. От тех судей, кто имел только специальное образование, требовали учиться заочно в юридическом вузе¹.

¹ В то время для судей Кировского района г. Новосибирска это был почти исключительно Всесоюзный юридический заочный институт.

**Средний партийный и судебный стаж народных судей
Кировского района г. Новосибирска 1945–1955 гг., год¹**

Дата	Средний партийный стаж	Средний стаж работы судьей	Средний стаж работы на данном участке народного суда
01.01.1945	0,76	1,28	1,28
01.01.1946	0,86	1,73	0,93
01.01.1947	1,13	2,69	1,20
01.01.1948	1,52	3,19	1,46
01.01.1949	3,9	0,41	0,34
01.01.1950	4,23	1,41	1,34
01.01.1951	5,18	2,41	2,34
01.01.1952	4,5	3,05	1,97
01.01.1953	5,48	4,05	2,97
01.01.1954	6,48	4,28	3,2
01.01.1955	7,34	6,7	4,19

Очевидный рост образовательного уровня народных судей после 1945 г. сопровождался ростом кадровой стабильности, чему в немалой степени способствовало увеличение срока полномочий судей с 1 года до 3 лет. Если в довоенный период народный судья занимал свою должность на данном участке в среднем в течение 1 года 3 месяцев 10 дней (1945) или даже 11 месяцев 5 дней (1946), т. е. крайне непродолжительный период, то к 1955 г. судья в среднем работал на одном и том же участке народного суда в течение уже 4 лет 2 месяцев и 8 дней. В течение исследуемого периода показатель кадровой стабильности вырос в 4 раза. Критической точкой в данном случае также оказался период конца 1948 г. — начала 1949 г., когда в результате полной замены судейского корпуса показатель кадровой стабильности сначала уменьшился до 4 месяцев 2 дней, а затем начал стабильный рост. Максималь-

¹ Следует различать исчисление периодов времени в годах с десятичными дробями и исчисление в годах, месяцах и днях. В данной таблице периоды времени исчислены в годах с десятичными дробями. Для их перевода в годы, месяцы и дни необходимо десятичную дробь умножить на 12, а затем десятичную дробь от полученного числа умножить на 30. Например 7,34 года это 7 лет 4 месяца ($0,34 \cdot 12 = 4,08$) и 24 дня ($0,8 \cdot 30$).

ные показатели дореформенного периода (январь 1948 г.) при этом были превышены уже в 1951 г.¹

Таким образом, находит свое статистическое подтверждение гипотеза о том, что реформа избрания народных судей, в ходе которой в Кировском районе г. Новосибирска были заменены 100 % их кадрового состава, является переломной точкой в кадровой динамике, после наступления которой радикально изменились социально-профессиональный и гендерный состав судебного корпуса, повысились его образовательный уровень и кадровая стабильность.

Представляется, что объяснение, согласно которому эта динамика является следствием повышения требований к судебским кадрам со стороны партийных органов и органов юстиции, не соответствует действительной причинно-следственной связи. Наоборот, повышение таких требований было обусловлено институциональными изменениями порядка наделения народных судей полномочиями и отрешения их от должности, увеличением срока их пребывания в должности. Сама по себе необходимость публично оглашать кадровый состав местного судебного корпуса побуждала отбирать для выдвижения лучших. Главным фактором, приводящим к изменениям, являются именно институты, а не добрая воля начальства.

Возникает вопрос о том, можно ли в современных условиях использовать опыт избрания судей населением той территории, в пределах которой они осуществляют правосудие? Представляется, что для судей низового уровня, представленных мировой юстицией, это вполне обоснованно. Конечно, следует принимать во внимание, что порядок избрания судей, установленный в 1948 г., исходил из молчаливой предпосылки о том, что выборы будут безальтернативными, их исход предreshен, необходимое количество избирателей можно мобили-

¹ В качестве субъективного критерия кадровой стабилизации можно указать на то, что работники, длительное время проработавшие в Кировском (а затем Ленинском) районном суде, помнят только судей, пришедших после 1949 г. Уже в 1970 г. суд проводил на пенсию И. В. Науменко, проработавшего на своем месте более 20 лет — срок, немыслимый для народных судей 20–40-х годов.

зовать в добровольно-принудительном порядке, а победители заранее согласованы в документах с грифом «секретно».

В случае введения выборности мировых судей необходимо предусмотреть четкие квалификационные требования к кандидатам, которые должны иметь равные возможности независимо от стажа работы или рекомендаций органов судебного сообщества. Например, к выборам могли бы допускаться все, имеющие высшее юридическое образование и сдавшие квалификационный экзамен. Поскольку интерес к выборам судей не так велик, а участие в голосовании в демократическом обществе является свободным, эффективное формирование корпуса мировых судей могло бы иметь место только при отмене порога явки. Так как мировые судьи избирались бы населением, проживающим в пределах юрисдикционного округа, они не могли бы замещать друг друга, как это происходит сейчас. Поскольку судья не может выполнять свои обязанности постоянно, на период его временного отсутствия необходимо избрание хотя бы нескольких заместителей (это и предусматривал Закон о судоустройстве 1938 г.).

Представляется, что нет необходимости вводить единообразную модель избрания мировых судей по всей стране. Более целесообразно, допустить разнообразие и возможность эксперимента. Поэтому такая реформа могла бы осуществляться по усмотрению субъектов Федерации, что способствовало бы усилению федеральных начал в жизни нашей страны. Но это тема уже другой статьи.

Литература

1. Архив Управления Министерства юстиции по Новосибирской области. Л.д. Бобровской (б/н).
2. Архив Управления Министерства юстиции по Новосибирской области. Л.д. Бойкова (б/н).
3. Архив Управления Министерства юстиции по Новосибирской области. Л.д. Ермиловой (б/н).
4. Архив Управления Министерства юстиции по Новосибирской области. Л.д. Зилотина (б/н).
5. Архив Управления Министерства юстиции по Новосибирской области. Личное дело Науменко (б/н).
6. Архив Управления Министерства юстиции по Новосибирской области. Л.д. Соловьева (б/н).
7. ГАНО. Ф.П-22. Оп. 5. Д. 59. Т. М. Акишиной.

8. ГАНО. Ф.П-62. Оп. 5. Д. 19. Т. М. Акишиной.
9. ГАНО. Ф.П-22. Оп. 5 Д. 716. Л.д. Н. Ф. Булахтина.
10. ГАНО. Ф.П-62. Оп. 11. Д. 132 Л.д. Д. Ф. Сазонова.
11. ГАНО. Ф.П-22. Оп. 4. Д. 2367. Л.д. Е. П. Калининой.
12. ГАНО. Ф.П-22. Оп. 5 Д. 2784. Л.д. А. И. Коробейникова.
13. ГАНО. Ф.П-22. Оп. 5. Д. 2570. Л.д. М. И. Калиновской.
14. ГАНО. Ф.П-22. Оп. 5. Д. 1063. Л.д. В. И. Гаврилиной.
15. ГАНО. Ф.П-22. Оп. 5. Д. 2095. Л.д. З. К. Зеленцовой.
16. ГАНО. Ф.П-22. Оп. 5. Д. 2751. Л.д. В. И. Копенкиной.
17. ГАНО. Ф.П-22. Оп. 5. Д. 2894. Л.д. В. П. Королева.
18. ГАНО. Ф.П-22. Оп. 5. Д. 4707. Л.д. А. А. Подгорновой.
19. ГАНО. Ф.П-22. Оп. 5. Д. 6206. Л.д. С. Я. Трушечкина.
20. ГАНО. Ф.П-22. Оп. 5. Д. 6296. Л.д. В. Т. Устиновой.
21. ГАНО. Ф.П-4. Оп. 20. Д. 5669. Л.д. А. В. Шубина.
22. ГАНО. Ф.П-4. Оп. 23. Д. 2389. Л.л. В. М. Моргунова.
23. ГАНО. Ф.П-62. Оп. 2. Д. 1808. Л.д. Т. С. Григорьевой.
24. ГАНО. Ф.П-62. Оп. 4. Д. 1270. Л.д. Т. С. Григорьевой
25. ГАНО. Ф.П-88. Оп. 3. Д. 4632. Л.д. М. И. Петровой.
26. Городское и сельское население в СССР [электронный ресурс] // Информационный портал «Topinworld.ru». URL: <http://topinworld.ru/gorodskoe-i-selskoe-naselenie-v-sssr.html> (дата обращения: 30.06.2020).
27. Книга приказов 2 участка народного суда Кировского района г. Новосибирска за 1939–1949 гг. (б/н). Архив Ленинского районного суда г. Новосибирска.
28. Книга приказов Управления Народного комиссариата юстиции по Новосибирской области. 1944–1946 гг. (б/н). Архив Управления Министерства юстиции по Новосибирской области.
29. Кодинцев А. Я. Выборы народных судей СССР в 1948–1954 гг. // Администратор суда. 2008. № 1. С. 43–48.
30. Кодинцев А. Я. Кадровая кампания в системе органов юстиции СССР в 1946–1955 гг. // Администратор суда. 2009. № 3. С. 35–43.
31. Кодинцев А.Я. Кадровый состав советских судов в 1941–1945 гг. // Администратор суда. 2011. № 1. С. 37–40.
32. Кодинцев А. Я. Кадровый состав советских судов в 50-е годы XX века // Администратор суда. 2012. № 1. С. 37–40.
33. Кодинцев А. Я. Кадровый состав советских судов в послевоенные годы // Администратор суда. 2011. № 3. С. 36–40.

ФРАНЦУЗСКАЯ ВОЕННАЯ ЮСТИЦИЯ ПРИ НАПОЛЕОНЕ I: СУДЕБНОЕ РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛУ МАЛЕ 1812 Г.

М. В. Кричевцев

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доцент кафедры теории и истории государства и права

Предлагаемая статья рассматривает дело Мале с точки зрения организации судебного процесса над участниками неудавшегося государственного переворота 1812 г. и принятого решения по делу. В исследовании анализируется деятельность Военной комиссии и определяются правовые основы для вынесения приговора. По поводу быстрого суда над Мале и его сообщниками в историографии сложилось мнение о фиктивности проведенного процесса. Изучение материалов дела позволяет сделать выводы о соответствии примененной уголовной процедуры военному законодательству и определенной объективности судей. При квалификации государственных преступлений военнoслужащих были использованы нормы Уголовного кодекса 1810 г., что свидетельствует о симбиозе норм штатского и военного уголовного права в Наполеоновскую эпоху.

Ключевые слова: военная юстиция, заговор Мале, Первая Французская империя, Уголовный кодекс 1810 г., Военная комиссия

This article considers the case of Malet in the view of organization of a trial under the participants of the failed coup d'état of 1812 and of a judicial decision. The research analyzes the work of the Military Commission and determines the legal basis for a court decision. Regarding the quick trial in this case, historiography formed the opinion that the trial was fictitious. Studying the materials of the trial allows us to draw conclusions about the conformity of the applied criminal procedure to military legislation and the certain objectivity of judges. The use of the regulations of the Criminal Code of 1810 in qualification of state crimes of military persons indicates a symbiosis of civilian and military criminal law at the epoch of Napoleon.

Key words: Military Justice, conspiracy of Malet, First French Empire, Penal Code of 1810, Military Commission.

В октябре 1812 г., когда Наполеон I отводил свои войска от Москвы к Малоярославцу, в Париже, столице Французской империи, была предпринята попытка государственного переворота. Генерал Клод-Франсуа де Мале, содержащийся в психиатрической лечебнице, покинул место заключения и с помощью двух других генералов Лагори и Гидаля, группы

офицеров и солдат гвардии смог овладеть столицей. Во время осуществления заговора он использовал подложные документы о гибели Наполеона в России и провозглашении республики, смог арестовать министра полиции Савари и даже ранил из пистолета военного губернатора генерала Юлена. Париж находился в руках заговорщиков всего несколько часов 23 октября 1812 г., ибо в результате решительных действий верных императору офицеров Лаборда и Дусе Мале был арестован, а ниспровержение законного правительства полностью прекращено. В самые короткие сроки главные участники покушения предстали перед военным судом, который вынес им суровый приговор. Эти известные события не раз привлекали внимание и зарубежных, и отечественных исследователей (см. например: [2, 3, 10, 12, 14, 16]). Нередко авторы считали проведенный судебный процесс всего лишь «фарсом», исход которого был заранее предрешен. Задача такого суда заключалась не в установлении истины, а в скорой расправе над участниками покушения. Несмотря на сложившееся в науке негативное мнение, данный суд и его решение могут представлять определенный интерес для изучения истории военной юстиции Франции, поскольку в них проявляются особенности применения уголовно-правовых и процессуальных норм в чрезвычайных условиях военного времени. Материалы дела Мале предоставляют благоприятную возможность для исследователя оценить сочетание норм военного и штатского уголовного права. Исследованию особенностей судебного решения по делу о заговоре 1812 г. и посвящена данная статья.

Вопреки существовавшей тогда традиции материалы процесса не были преданы огласке и опубликованы (как это делалось в других подобных случаях, например, по делу о «заговоре кинжалов» в 1800 г. или по делу Ж. Кадудала и его сообщников в 1804 г.). Процесс проводился в закрытом для французского общества режиме. Однако итоговое судебное решение от 29 октября 1812 г. было опубликовано в целом ряде официальных газет. В частности, достаточно подробная публикация материалов заседания военного суда по делу Мале была осуществлена в газетах «Монитёр» от 30 октября

и «Курьер Турина» (дополнительный выпуск к № 151) от 4 ноября, которые были привлечены для данного исследования [9; 17]. Собственно материалы судебного процесса представлены в публикации П. Груссе (изд. 1869) [11].

Как только попытка переворота была предотвращена, в тот же день 23 октября архиканцлер Империи Ж.-Ж.-Р. Камбасерес, замешавший императора в руководстве правительственными делами во время его отсутствия, созвал совет министров для обсуждения дальнейших действий властей. По постановлению совета военный министр А.-Ж.-Г. Кларк отдал приказ о формировании Военной комиссии для суда над участниками покушения. В этом решении правительства можно видеть нарушение имперских законов и конституционного порядка. В соответствии с конституционным законом — Органическим сенатус-консультотом от 28 флореаля XII г. Республики (18 мая 1804 г.) «преступления, посягательства и заговоры против внутренней и внешней безопасности государства» подлежали ведению Верховного императорского суда. Казалось, в деле генерала Мале налицо был факт совершения такого преступления, но архиканцлер, являвшийся также президентом Верховного суда, не стал его созывать. К тому времени Верховный императорский суд ни разу не собирался и, как писал ранее сам Камбасерес (в докладе от 26 января 1812 г.), вообще «еще не утвержден». Это объясняется тем, что Органический сенатус-консульт 1804 г. предусматривал издание особого акта, который бы определил порядок работы суда, но ни один из проектов такого регламента еще не был принят. Кроме того, в составе суда полагалось участвовать многим персонам, только минимальный кворум включал не менее 60 человек (см. подробнее: [1]). Чтобы организовать такой суд, необходимо было время, но правительственные чиновники слишком спешили, желая, видимо, как можно скорее избавиться от следов неожиданного переворота. Поэтому решено было ограничиться созданием небольшой по численности Военной комиссии.

Институт специальных военных комиссий (*Commissions militaires spéciales*) был учрежден во Франции по императорскому декрету от 17 мессидора XII г. Республики (6 июля

1804 г.). Специальные военные комиссии создавались для суда над «шпионами и подстрекателями (*embaucheurs*), равно как и их сообщниками» [5]. Декрет не давал разъяснений относительно термина «подстрекатель». Однако более ранний закон от 4 нивоза IV г. Республики (25 декабря 1795 г.) содержал определение данного понятия: «подстрекателем будет считаться тот, кто посредством денег, опьяняющих напитков или любым другим способом будет пытаться удалить защитников отечества от своих знамен, чтобы заставить их перейти к врагу, за границу или к мятежникам» [4]. Следует обратить внимание на последний пункт. С определенными допущениями он позволял квалифицировать Мале и его сообщников в качестве «подстрекателей» и использовать для суда над ними специальную военную комиссию.

По декрету 1804 г. в состав комиссии должно было входить семь человек, среди которых по крайней мере один должен быть высшим офицером. Назначение членов комиссий осуществлялось главнокомандующим войсками в месте дислокации армии и генералом-командующим дивизии — в тылу. Президентом (председателем) суда становился старший по званию, при равенстве ранга — старший по времени пребывания в этом звании. Один из членов комиссии также привлекался к выполнению функций докладчика (*rapporteur*) с сохранением за ним решающего голоса при вынесении приговора. По его выбору одному унтер-офицеру поручалось быть секретарем суда. Решения военной комиссии считались окончательными и не могли быть опротестованы в другом трибунале; приговор обвиняемому приводился в исполнение в 24 часа. Такой военный суд носил характер временный, а не постоянный: после вынесения решения по делу, для которого комиссия создавалась, она должна быть распущена. Служба в комиссии признавалась экстраординарной, но это не давало ее членам права на особое вознаграждение [5]. (О военных комиссиях см. также: [15]).

Устройство Военной комиссии по делу Мале вполне соответствовало нормам декрета 1804 г. В ее состав были включены семь офицеров: граф Ж.-Ф.-Э. Дежан (*Dejean*), высший офицер Империи и первый генерал-инспектор инженерных войск;

барон А.-Ф. Дерьо (Deriot), бригадный генерал и командующий депо Императорской гвардии; барон Ж.-П. Анри (Henry), майор элитной жандармерии Императорской гвардии; А.-Ф. Женеваль (Géneval), полковник 18-го легиона Императорской жандармерии; Б.-М. Монсей (Moncey), полковник и первый адъютант первого генерал-инспектора Императорской жандармерии; Ф.-А. Тибо (Thibault), майор 12-го полка легкой пехоты; Э. Делон (Delon), капитан-помощник в штабе 1-й военной дивизии. Кроме Делона все члены комиссии также состояли в Почетном Легионе. Президентом комиссии был назначен граф Дежан, комиссия определила быть докладчиком Делону, последний же назначил секретарем комиссии Будена (Boudin) [17]. В отличие от норм декрета 1804 г. назначения военных судей были произведены не генералом-командующим, а военным министром, но и сама цель создания Военной комиссии была иной: это не просто суд над «подстрекателями», а суд над участниками заговора и покушения на безопасность государства. Таким образом, действиями правительства под руководством архиканцлера сфера применения закона о специальных военных комиссиях была существенно расширена.

Следует отметить одну характерную деталь, на которую указал в начале прошлого века исследователь граф де Сери-ньяк. Еще до судебного разбирательства в Военной комиссии, 24 октября военный министр Кларк выдал командующему депо Императорской гвардии генералу Дерьо (судье в составе комиссии) предписание создать «сильные подразделения», конные и пешие, для эскортирования заключенных из тюрьмы в место проведения суда. Кларк также приказал: «Вы сформируете из состава Старой гвардии пикет от 24 до 30 человек, отобранных и натренированных в стрельбе (*exercés à la cible*), которые должны будут исполнить приговор комиссии. Командовать пикетом должен один офицер. Подразделения гвардии, означенные выше, будут оставаться постоянно при Военной комиссии до момента вынесения ею приговора и служить эскортом для осужденных до места, где приговор должен быть исполнен» [16, р. 339, 340]. Таким образом, Кларк заранее предрешил исход суда и назначил «расстрельную команду»

для исполнения еще не вынесенного приговора. Разумеется, о соблюдении презумпции невиновности в отношении обвиняемых министр не помышлял.

Из нескольких сотен участников событий неудавшегося переворота 23 октября были арестованы свыше 50 военных и штатских лиц. После дознания суду Военной комиссии преданы 24 чел. [16, р. 124, 333; 17]. В числе обвиняемых находились:

- бригадный генерал в отставке К.-Ф. Мале (1754 г. р.), экс-бригадный генерал В.-К.-А. Фанно-Лагори (1766 г. р.), экс-бригадный генерал М.-Ж. Гидаль (47 лет);

- военнослужащие 10 когорты Национальной гвардии в Париже: командующий когортой Г. Сулье (1767 г. р.), капитан, командир 1-й роты Н.-Ж. Стеенхувер (1763 г. р.), старший адъютант А. Пикерель (1771 г. р.), лейтенант Л.-Ш. Фессар (1769 г. р.), лейтенант Л.-М. Ренье (1778 г. р.), лейтенант Ж.-А. Леби (1773 г. р.), лейтенант А.-А. Прово (1789 г. р.), су-лейтенант Гомон по прозвищу Сен-Шарль (1768 г. р.), су-лейтенант Л.-Ж. Лефевр (1767 г. р.);

- военнослужащие муниципальной гвардии Парижа: полковник Ж.-Ф. Рабб (1757 г. р.), капитан Ж.-Ш.-Ф. Годар (1760 г. р.), капитан пехотного полка Ж. Руфф (1764 г. р.), капитан гренадеров П. Бордерье (1771 г. р.), лейтенант И. Бомон (1773 г. р.), адъютант унтер-офицер пехотного полка Ж.-А. Карон (1773 г. р.), адъютант унтер-офицер пехотного полка П.-Ш. Лимозен (1773 г. р.), адъютант унтер-офицер Ж.-А. Виаллевьер (Viallevielhe) (1781 г. р.), старший сержант Ж.-Ж. Жульен (1783 г. р.), старший сержант пехотного полка Ж.-Б. Кометт (1784 г. р.), капрал пехотного полка Ж.-О. Рато (1784 г. р.) [17].

Кроме названных 23 военных еще одно обвиняемое лицо было штатским. Это уроженец о. Корсика Жозеф-Луи Боккеямпе (Boccheiampe) (1770 г. р.). О его профессии и роде занятий в судебном решении ничего не говорилось, но отмечено, что он до этого 10 лет провел в качестве «государственного узника» [17]. По данным Т. Ленца, корсиканец был заподозрен в шпионаже в пользу врагов Франции, находился под надзором полиции и арестован только в 1810 г. [12, р. 151]. При-

влечение к военному суду этого штатского лица, безусловно, являлось нарушением его прав и установленного порядка судопроизводства. Но, очевидно, проводить судебное разбирательство в двух разных судах по одному делу и с привлечением штатских судей власти не захотели.

Судебные слушания в Военной комиссии открылись рано утром 28 октября в зале Военного совета на ул. Шерш-Миди (Париж). В начале заседания судья-докладчик Делон представил комиссии и зачитал письменные документы по делу, служившие доказательствами вины обвиняемых. Прежде всего, это подложные акты, использованные Мале для убеждения сообщников в смерти императора и изменении образа правления в стране: фальшивый сенатус-консульт, датированный 22 октября 1812 г., прокламация об этом законе и фальшивый приказ к войскам (*ordre du jour*) от 23 октября; письма генерала Мале к разным военным лицам. Суду были также представлены рапорты офицеров (в том числе генерала Юлена); протокол, составленный комиссаром полиции Шопеном о нападении на тюрьму Ла Форс (где до этого находились и были освобождены некоторые из сообщников генерала Мале); материалы допросов Мале, произведенных чиновником прокуратуры Верховного императорского суда, в министерстве полиции и императорским судьей [11, р. 58; 12, р. 218].

После прочтения бумаг в заседание были приведены обвиняемые, без оков, и президент начал вести их допрос. Декрет 1804 г. о военных комиссиях не предусматривал использования во время суда ни адвокатов, ни присяжных. В принципе обвиняемые вынуждены были сами отстаивать свою невиновность. Генерал Мале вообще считал, что не нуждается в адвокате. Сказанная по этому поводу фраза приобрела затем широкую известность: «...человеку, который поставил себя защитником прав своей страны, не нужна защита: он побеждает или умирает» [11, р. 73]. Тем не менее во время заседания у части обвиняемых все-таки появился защитник. Им стал свояк одного из подсудимых, капитана Стеенхувера, адвокат Гобер (Gaubert, по Т. Ленцу — Caubert). Он заявил, что готов защищать не только родственника, но и остальных обвиняемых, и президент согласился дать ему слово. Однако

адвокат появился только в середине процесса: как он объяснил, его «слишком поздно известили», поэтому он не слышал части выступлений и даже не знаком с обвинительным актом. В связи с этим его защита распространялась только на часть еще не допрошенных обвиняемых [11, р. 77–79]. Любопытно отметить, что в опубликованном в прессе официальном сообщении о процессе говорилось об участии двух адвокатов для защиты нескольких подсудимых (без указания имен) [9; 17]. Кто имелся в виду в качестве второго защитника — неизвестно.

Допросы, проводимые президентом комиссии, были в основном краткие. Чувствовалось нежелание судей затягивать процесс. Например, очень непродолжительным было судебное следствие в отношении главного обвиняемого Мале. Президент поочередно предъявил генералу доказательства: сначала подложные акты и распоряжения к войскам, затем два пистолета, захваченные у него, наконец, саблю, печать с литерой “L”, использованную во время заговора, и пачку карт с указанным штампом. Все представленные документы и вещи Мале согласился признать, на чем его допрос и закончился. Признания их принадлежности генералу оказалось достаточным для полного доказательства его вины [11, р. 60, 61]. Мале не пытался отстаивать свою невиновность, но лишь говорил о невиновности офицеров, исполнявших фальшивые приказы высших властей и его собственные распоряжения. На вопрос президента о сообщниках генерал надменно ответил: «Вся Франция, и вы сами, господин, если бы я имел успех» [11, р. 61].

Линия защиты большинства подсудимых строилась прежде всего на отстаивании своей непричастности к заговору, в который они оказались втянуты либо вследствие добросовестного заблуждения относительно истинных мотивов генерала Мале и представленных им поддельных актов высших властей, либо вследствие подчинения приказам начальников или старших по званию. Судьи же старались выяснить, насколько тот или иной соучастник Мале мог в силу своего служебного опыта и осведомленности воздержаться от участия в попытке переворота и исполнить свой долг перед императором. Судебное следствие было скоротечным, оно

заняло двадцать часов и завершилось под утро 29 октября. В четыре часа утра было объявлено решение Военной комиссии. При вынесении приговора мнения ее членов разделились, и общего единогласия в отношении всех подсудимых не было. Единогласно были признаны виновными только двенадцать человек: Мале, Фанно-Лагори, Гидаль, Сулье, Стеенхувер, Бордерё, Пикерель, Фессар, Лефевр, Ренье, Бомон, Рато. Шестью голосами против одного был признан виновным Рабб, пятью голосами против двух — Боккеямпе. Остальные десять подсудимых были оправданы [17]. (Правда, в дальнейшем последние были лишены свободы до 1814 г. [11, р. 81]). По мнению исследователя Т. Ленца, судьи, вынося свое решение, учитывали возраст, опытность, степень осведомленности подсудимых. Более опытные офицеры и начальники выглядели более виновными, так как обязаны были здраво оценить обстановку и отказаться от поддержки переворота. Они должны были понести самое суровое наказание. Лица же, случайно вовлеченные и не принявшие активного участия в событиях, подлежали оправданию [12, р. 223, 224].

Судебное решение основывалось на двух статьях Уголовного кодекса 1810 г.: art. 87 и 88. В первой статье определялось существо состава преступления против внутренней безопасности государства: «покушение или заговор, целью которых будет либо разрушение или изменение правления или порядка наследования трона, либо побуждение граждан или жителей к вооружению против императорской власти, будут караться наказанием смертной казнью и конфискацией имущества». Другая статья содержала разъяснение понятия покушения: «покушение имеет место быть с того момента, как действие совершено или начато с целью исполнения этих преступлений, даже если они не будут завершены». Использованные статьи вполне подходили для квалификации деяний Мале и его сообщников. Но следует обратить внимание на другое положение уголовного закона 1810 г. в art. 5, где сказано, что нормы данного Кодекса не применяются в отношении военных нарушений, проступков и преступлений [6, р. 1, 13]. Возникает вопрос, насколько было оправданно применение Уголовного кодекса 1810 г. в данном случае.

Во Франции эпохи Наполеона отсутствовал единый военно-уголовный кодекс. Военно-уголовное право базировалось на целом комплексе законов, издававшихся при разных правлениях, от законов Людовика XVI начала Великой революции до декретов самого императора. Время от времени выпускались особые руководства для судей или справочники для военнослужащих, содержавшие систематическое изложение составов преступлений со ссылками на соответствующие нормативные акты. В качестве примера можно привести изданный в Лилле в 1813 г. сборник под характерным названием «Военный уголовный кодекс», представлявший в алфавитном порядке перечень противоправных деяний и компиляцию из текстов разных военных законов [7]. Интересно отметить, что в этом издании содержались извлечения из Уголовного кодекса 1810 г., однако при этом отсутствовали ссылки на указанные art. 87 и 88.

Существовали ли во французском военном праве свои законы, позволявшие осудить Мале и его сообщников, не прибегая к нормам Уголовного кодекса 1810 г.? Можно назвать специально изданный в правление жирондистов Военный Уголовный кодекс от 12 мая 1793 г. Его первый артикул гласил: «всякий военный, т. е., от генерала армии до солдата или волонтера включительно или всякий другой служащий либо в армиях, либо вместе с ними, кто перейдет к врагу или к мятежникам, не будучи уполномочен своими начальниками, будет наказан смертью» [8, р. 116]. Закон от 4 нивоза IV г. Республики (25 декабря 1795 г.) в первом своем артикуле тоже говорил о наказании смертью и конфискацией имущества за подстрекательство к участию в мятеже [4]. Наконец, закон от 30 прерияля III г. Республики (18 июня 1795 г.) четко определял, что «индивиды, которые вопреки их присяге о подчинении законам республики, будут замышлять заговор или станут вооружаться против нее, будут преследоваться как мятежники» (art. 2) [13]. Все указанные нормы приводились в справочниках для военных судей или для сведения военнослужащим Наполеоновского времени, так что члены Военной комиссии вполне могли применить данные нормы при вынесении своего судебного решения. Однако они предпочли

им нормы Уголовного кодекса 1810 г., возможно, потому, что законы республиканской эпохи не содержали прямых указаний на защиту императорской власти, и для этой цели более подходил наполеоновский Кодекс. Тем не менее квалификация совершенного деяния по Кодексу 1810 г. представляется недостаточно корректной, ибо преступление военнослужащего, нарушившего присягу и принявшего участие в попытке государственного переворота, не может определяться одинаково с подобным же преступлением штатского лица.

Квалифицируя преступление по Уголовному кодексу 1810 г., военная юстиция, однако, уклонилась от прямого следования его нормам в наложении наказания. В сентенции Комиссии наказание было определено в виде смертной казни и конфискации имущества для всех четырнадцати осужденных. (Помимо этого, шестеро были лишены принадлежности к Почетному Легиону). Однако по Кодексу 1810 г. применялся только один вид смертной казни — отсечение головы на гильотине, а по военному праву использовался другой — расстрел (Sect. VI Военного Уголовного кодекса от 12 мая 1793 г.) [8, р. 24]. Вопреки Кодексу 1810 г., но в соответствии с нормами военного законодательства приговоренным был назначена казнь в виде расстрела. При этом в числе осужденных находилось одно штатское лицо, упоминавшийся Боккеямпе. Очевидно, что он должен был быть наказан в точном соответствии с Кодексом 1810 г., т. е. — гильотинированием, но в отношении него не было сделано никакого исключения, и корсиканец вместе с остальными был отправлен под пули.

Приговор Военной комиссии следовало привести в исполнение в 24 часа. Эзекуция состоялась в день вынесения приговора 29 октября 1812 г., в четыре часа дня на Гренельском поле. По пути следования к месту казни эскорт получил приказание отправить обратно в место заключения в л'Аббей двоих приговоренных — полковника Рабба и капрала Рато. По решению архиканцлера Камбасереса и приказу от высшего судьи Ренье им была объявлена отсрочка исполнения приговора. Можно полагать, что Раббу зачли его прежние заслуги, в частности, его участие в суде над герцогом Энгиенским в 1804 г. Капрал Рато, как говорили, удостоился снисхождения

по влиятельной протекции, приходясь родственником императорскому прокурору при суде Бордо. По другой версии, ему сохранили жизнь для проведения дальнейших допросов [12, р. 225, 301]. В декабре 1812 г. смертная казнь обоим была заменена на пожизненное тюремное заключение. Они просидели в тюрьме до падения имперского правительства в 1814 г. Тогда полковник Рабб и капрал Рато были помилованы королем Людовиком XVIII и выпущены на свободу [12, р. 235, 236].

Остальные двенадцать приговоренных были доставлены на Гренельское поле. Там было выстроено каре из войск Парижского гарнизона (только с трех сторон, давая возможность вести расстрел). Командовал при экзекуции генерал Бриш. Расстрельная команда включала 36 гренадер Императорской гвардии. Их разделили на четыре группы — по 9 стрелков против трех приговоренных. (Для сравнения: по нормам Военного Уголовного кодекса 1793 г. расстрельная команда должна состоять из 12 человек — 4 сержантов, 4 капралов и 4 фузилеров [8, р. 124]). Казнь была приведена в исполнение при большом стечении народа [12, р. 226, 227; 17]. По некоторым данным, вернувшийся вскоре из похода в Россию Наполеон I был недоволен казнью такого числа военных. Как заметил министр полиции Савари, если бы император находился тогда в столице, были бы расстреляны только трое — Мале, Лагори и Гидаль [12, р. 305].

Судебный процесс по делу генерала Мале вряд ли можно считать «фарсом», рассчитанным только на внешнее оформление уже приготовленной расправы. Производство дела велось в соответствии с нормами декрета 1804 г. о военных комиссиях, не предполагавшего обязательного участия адвокатов и присяжных. Члены суда Военной комиссии, хотя и действовали спешно на одном заседании, вовсе не были настроены огульно признать всех подсудимых виновными и отправить их на казнь. Часть обвиняемых была оправдана, и это свидетельствует в пользу определенной объективности проведенного расследования. Характерной особенностью вынесенного судебного решения является использование при квалификации преступлений военнослужащих норм уголовного права, предназначенных для штатских лиц. Это можно

объяснить недостаточностью норм военного права в определении государственных преступлений, совершаемых военными; отсутствием единого военно-уголовного кодекса при Наполеоне I; влиянием чрезвычайной ситуации, требовавшей принятия скорого судебного решения. На примере дела Мале вполне можно говорить об симбиозе военного и штатского уголовного права в условиях войны, которую вела Франция под предводительством своего императора.

Литература

1. Кричевцев М. В. Верховный императорский суд во Франции (1804–1814): к истории одного «фантома» // Историко-правовые проблемы: новый ракурс: сб. науч. работ. Вып. 15. Курск: Курск. гос. ун-т, 2016. С. 129–149.
2. Туган-Барановский Д. М. Наполеон и республиканцы: (Из истории республиканской оппозиции во Франции в 1799–1812 гг.). 2-е изд. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. 258 с.
3. Billard M. La conspiration de Malet. P.: Librairie Académique Perrin et C^{ie}, libraires-éditeurs, 1907. 202 p.
4. Bulletin des lois de la République française. An IV. Bull. 15. № 84.
5. Bulletin des lois de l'Empire français... an XIII. Sér. 4. T. 1. Bull. 7. № 77.
6. Code pénal de l'Empire français. Édition conforme à celle de l'imprimerie impériale. P.: Chez Prieur, Belin fils, Merlin, Rondonneau, libraires, 1810. 82 p.
7. Code pénal militaire... . Lille: Focquel, imprimeur des Administrations militaires, 1813. 32 p.
8. Collection générale des décrets rendus par la Convention nationale. Mois de Mai 1793. P.: Chez Baudouin, imprimeur de la Convention nationale, s./d. 295 p.
9. Gazette nationale, ou le Moniteur universel. 30 octobre 1812. № 304. P. 1199–1201.
10. Hamel E. Histoire des deux conspirations du général Malet. Nouvelle éd. P.: Librairie de la Société des gens de lettres, 1873. 310 p.
11. La Conspiration du général Malet d'après les documents authentiques. Par P. Grousset. P.: A. le Chevalier, édit., 1869. 171 p.
12. Lentz T. La conspiration du général Malet 23 octobre 1812. Premier ébranlement du trône de Napoléon. P.: Perrin, 2012. 345 p.
13. Lois de la République française. An III. Bull. 157. № 924.
14. Masson F. La vie et conspiration du général Malet 1754–1812. 4-e éd. P.: Société d'Éditions Littéraires et Artistiques, Librairie Paul Ollendorff, s./d. 311 p.
15. Pigeard A. La justice militaire sous le Consulat et le Premier empire // La revue Napoléon. Août 2000. № 3. P. 6–26.
16. Sérignan, comte de. Le général Malet et le coup de force du 23 octobre 1812 // Revue des questions historiques. P., 1924. Sér. 3. T. 5. P. 81–133, 307–351.
17. Supplément au Courrier de Turin. № 151. 4 novembre 1812. P. 617–620.

БИРЮСИНСКОЕ ПРАВОСУДИЕ: ИЗ ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В 1920-Е ГГ.

Д. Ю. Михеев

Новосибирский военный институт войск национальной гвардии
доцент кафедры теории и истории государства и права,
кандидат исторических наук
dimamix@list.ru

В статье на конкретном историческом материале, взятом из архивных источников, исследуется деятельность судебных органов в отдаленном районе Сибирского края в 20-е годы XX в., раскрываются ментальные особенности российского правосудия и некоторые аспекты правосознания населения Сибири.

Ключевые слова: советский суд, Сибирь, право, правосознание.

The article, based on specific historical material taken from archival sources, explores the activities of the judiciary in a remote area of the Siberian Territory, reveals the mental features of Russian justice and some aspects of legal awareness of the population of Siberia.

Key words: Soviet court, Siberia, law, legal awareness.

Работа с архивными документами порой дарит удивительные находки, открывая документы, скрывающие рельефные и изумительно яркие детали человеческого бытия, как в зеркале отражающие лики эпохи. Сколько их еще ждет своего исследователя? Данная статья не ставит целью широких обобщений мощных исторических пластов, но единственно отразить на конкретном примере некоторые ментальные особенности становления советского суда в отдаленном сибирском местечке — бирюсинских золотых приисках Тулунского района современной Иркутской области, а в 1920-е годы — Сибирского края [3]. По мнению автора, «бирюсинское правосудие» соединило в себе все многоцветье российского правосудия: как революционного, так и того, существовавшего еще «до эпохи исторического материализма» и сатирически просяившего в образе Аммоса Федоровича Ляпкина-Тяпкина. Так и того правосудия, что корнями своими уходит в «Слово о законе и благодати». И большой вопрос, что было первично на бирюсинских берегах в 20-е годы прошлого века, а что — вторично [5; 6, с. 159].

Бирюсинские золотые прииски, или, как называли их сами старатели, — «прииска» располагались в юго-западной части Тулунского округа, в верховьях реки Бирюсы. Расстояние от ближайшего райцентра г. Нижнеудинска до бирюсинских приисков около 300 км. Основной «кадр старателей», или как их называли «золотничники» составляли корейцы и китайцы, русских около 5 %. Всего в 1927–1928 гг. на приисках работало около 250 старателей. На приисках имелся небольшой поселок. Издавна проживали в нем русские, главным образом, охотники.

Советскую власть и правоохранительную систему в поселке представляли председатель сельсовета Балашев и безвестный милиционер. И Балашев, и милиционер — «оба коммунисты, но политически не грамотны, умеющие лишь читать и писать» [1]. В отчете в Сибирский краевой суд заместитель председателя окружного суда Львов так описывает этот край: «Дороги почти отсутствуют. Почтового сообщения не имеется. Корреспонденция шлетсся с оказиями. Два раза в год Бирюсинские прииска, в силу географических и климатических условий, бывают отрезаны от районного и окружного центра и в это время всякое сообщение с Бирюсой прерывается» [1]. Стиль и слог не оставляют сомнений: судья Львов — из «старорежимных» представителей правосудия, к тому же, видимо, подобно чеховской Мурашкиной, «пописывает». В основе доклада Львова в краевой центр, в Новосибирск, обзор судопроизводства и в целом состояния правопорядка в районах золотодобычи. Из формального документа представитель фемиды сумел сотворить настоящий шедевр эпистолярного жанра с некоторыми даже драматургическими изысками. В стиле правового эссе, Львов разворачивает перед работниками краевого суда эпическую картину бескрайних сибирских просторов, населенных не менее примечательными персонажами. Разрабатывались бирюсинские прииски государством в лице «Сибзолото» и частными предпринимателями. Один из них — арендатор Горелов. По-гоголевски, Львов несколькими штрихами набрасывает портрет Горелова: «эскулап и проходимец». Не менее почтенный был, по словам Львова, и управляющий у Горелова — некто Накрохин. Далее следует характеристика

прочих действующих лиц: Славнин — инженер, «прилично относящийся к соввласти», но окруженный бывшими белыми офицерами; старший бухгалтер Истомин, бывший фельдшер, предпочетший «забраться на Бирюсу подальше от советской власти» (видимо, вообще подальше от всяких властей — Д. М.); делопроизводитель — бывший капелевский офицер, ранее служивший секретарем губернатора и «неизвестно как попавший на Бирюсу»; делопроизводитель — она же машинистка, жена белого офицера; сторож — он же конюх, бывший казачий хорунжий, а затем штабс-капитан у Колчака; кладовщик Пьянков, бывший казачий офицер. Эту картину, столь образно и ярко нарисованную работником суда, дополнял проfullyполномоченный Саломатов — казачий хорунжий, человек, «лишенный гражданских прав» [1].

Явно выходя за рамки предмета отчета в краевой центр о состоянии преступности и, несомненно, ерничая в душе, Львов тонко каламбурит: Горелов «прогорел» и осужден на год лишения свободы. Уходя все дальше от характеристики состояния законности, руководитель суда берет на себя труд дать оценку эффективности сложившейся системы хозяйствования. По его мнению, благодаря неправильным действиям «бывших белых офицеров», было произведено несколько разведок золота, но «таковые окончились неудачно». Золота не нашли, а казенных денег потратили 8000 рублей. Прииски стали только что не убыточными. Предваряя возможный вопрос Центра к судебной власти округа, Львов отмечает, что, дескать, следовало бы предать суду всех бывших белых офицеров, но, к сожалению, они, «почуяв неладное, благоразумно ретировались неизвестно куда» [1].

Пожалуй, ничего, кроме улыбки, не может вызвать вывод местной судебной власти о почти полном отсутствии в округе преступности. Львов так и пишет в отчете: «Невзирая на условия Бирюсинских приисков, как это ни странно, преступность там почти не существует» [1]. Действительно, за 1927 и 1928 годы с приисков не поступило ни одного дела. А весь «преступный мир» состоит из двух лиц: все тот же, неоднократно упоминаемый нами Горелов, да управляющий его Накрохин. «Таким образом, — заключает судья Львов, —

поскольку не имеется никаких заявлений о совершении преступлений, совершаемых на Бирюсе, сельсовет и ведомственный милиционер, а также и суд лишены возможности говорить о преступности». Впрочем, автор этой статьи нашел упоминание о гражданском деле по иску служащих о зарплате. Но и этот иск судом не был еще рассмотрен за невозможностью явки сторон в суд «благодаря распутицы» [1].

Парадоксальное отсутствие преступности на бирюсинских приисках руководство окружного суда объясняет двумя причинами. Во-первых, всякая кража среди старателей «карается судом Линча». Во-вторых, убийства, если они и бывают на Бирюсе, совершаются в тайге, и «нет никакой возможности установить не только личность убийцы, но и личность убитого». Как тут не вспомнить известную фразу: «нету тела — нету дела»! Ситуация не нова: самочинный скорый суд был в ходу в Сибири [4, с. 147–148].

По-своему замечателен и вывод, который следует в финале анализа состояния судопроизводства на приисках: «политика суда по делам, связанным с добычей золота, ведется правильно и карательная линия выведена в полной мере жесткая». Но судья Львов многоопытен и знает, что у новой власти сейчас в ходу самокритика, а потому «беспощадно» клеймит ... природу: «Единственным недостатком является слишком и слишком медленное движение дел в органах дознания. Но это зависит от географических условий и суд бессилен, что-либо сделать для ускорения производства этих дел» [1]. Надо полагать, и этот доклад окружной суд отправил в центр по минованию распутицы.

Так в чистых, холодных водах Бирюсы, как в зеркале, отразилось строгое и беспристрастное лицо Фемиды с родной сибирской лукавинкой в глазах.

Литература

1. ГАНО. Ф. Р-1027. Опись 6. Дело 12. Л. 12–20.
2. Исаев В. И., Михеев Д. Ю. Негативные стороны повседневности населения Сибири в 1920–1930 гг. (по материалам правоохранительных органов и органов управления регионом). Проблемы российской истории. 2010. № 1 (10). С. 96–116.
3. Исаев В. И., Михеев Д. Ю., Угроватов А. П. Общественно-политические условия и основные характеристики деятельности судебных

- учреждений в Сибири в 1920–1930-е гг. // Судебные органы Сибири в 1920–1930-е годы: сб. докум. Новосибирск, 2013. С. 3–43.
4. Михеев Д. Ю. Убить Брока? Некоторые аспекты правосознания населения Сибири в 1920–1930 гг. // Направления и перспективы развития образования в военных институтах войск национальной гвардии Российской Федерации: сб. науч. ст. X Межвуз. науч.-практ. конф. с междунар. участием / под общ. ред. С. А. Куценко, 2019. С. 146–150.
 5. Михеев Д. Ю. Суды Сибири в конце 1920-х гг.: общая характеристика и региональные особенности. Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. 2014. № 8. С. 158–164.
 6. Судебные органы Сибири в 1920–1930-е годы: сб. документов / сост. В. И. Исаев, Д. Ю. Михеев, А. П. Угроватов. Новосибирск, 2013.

СООТНОШЕНИЕ СПЛОШНОЙ И ВЫБОРОЧНОЙ КАССАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ

М. Е. Нехороших

Томский государственный университет
систем управления и радиоэлектроники
доцент кафедры уголовного права,
кандидат юридических наук
mihaneh_92@mail.ru

В статье анализируются изменения УПК РФ, вступившие в законную силу с 01.10.2019 и закрепившие сплошную и выборочную кассацию.

Ключевые слова: кассационное производство, кассационное обжалование, сплошная кассация, выборочная кассация, срок кассационного обжалования.

The article analyzes the changes to the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, which entered into force on 01.10.2019 and consolidated continuous and selective cassation.

Key words: cassation proceedings, cassation appeal, continuous cassation, selective cassation, term of cassation appeal.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 29.07.2018 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей

юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» с 01.10.2019 были созданы самостоятельные суды кассационной инстанции: 9 кассационных судов общей юрисдикции и 1 кассационный военный суд.

Согласно ст. 19.1 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», кассационный суд общей юрисдикции является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным судам общей юрисдикции и мировым судьям. Компетенция создаваемых кассационных судов общей юрисдикции определяется территорией образованных кассационных судебных округов. В соответствии со ст. 23.1 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», например, Восьмой кассационный суд общей юрисдикции уполномочен на пересмотр судебных актов, принятых судами Республики Алтай, Республики Бурятия, Республики Тыва, Республики Хакасия, Алтайского края, Забайкальского края, Красноярского края, Иркутской области, Кемеровской области, Новосибирской области, Омской области, Томской области (судами двенадцати субъектов Российской Федерации). Таким образом, исходя из буквального смысла указанного закона, кассационные жалобы на все приговоры и иные судебные акты мировых судей, районных судов и областных судов в пределах одного кассационного судебного округа направляются в один суд кассационной инстанции.

Безусловно, указанные положения судоустройственных законов получили свое развитие и детализацию в судопроизводственных кодексах. Что касается УПК РФ, то соответствующий Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» № 361-ФЗ был принят 11 октября 2018 г., вступил в законную силу с 01 октября 2019 г.

В соответствии с действующей редакцией УПК РФ, в кассационных судах общей юрисдикции пересматриваются в кассационном порядке приговоры мировых судей, районных судов. Что же касается приговоров областных судов, то они обжалуются в Судебную коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации. В связи с этим воз-

никают справедливые вопросы, чем же вызвано такое различие в порядке обжалования приговоров мировых судей, судей районных судов и судей областных судов.

Как известно, до вступления в законную силу указанных изменений приговоры областных судов вообще не рассматривались в кассационном порядке, если они были обжалованы в апелляционном порядке. Иными словами, участники уголовного процесса должны были выбрать один из двух вариантов обжалования итоговых процессуальных решений судей областных судов: 1) направить апелляционную жалобу в Верховный Суд Российской Федерации, а затем обжаловать приговор в надзорном порядке или 2) направить кассационную жалобу в Верховный Суд Российской Федерации, а затем обжаловать приговор в надзорном порядке. В то же время приговоры мировых судей и судей районных судов могли быть обжалованы в апелляционном порядке и последовательно дважды в кассационном порядке: в президиум областного суда и Судебную коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации. Как было справедливо отмечено Л. В. Головки, такая неравномерность в возможностях обжалования итоговых судебных решений выражалась в том, что по уголовным делам о менее тяжких преступлениях допускалось больше возможностей обжалования, а по сложным уголовным делам об особо тяжких преступлениях таких возможностей меньше [1, с. 60]. Предполагалось, что создание новых кассационных судов общей юрисдикции решит эту проблему, поскольку приговоры областных судов будут проверяться в апелляционных судах общей юрисдикции, а затем могут быть обжалованы в кассационном порядке последовательно в кассационный суд общей юрисдикции и Судебную коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации. Однако законодатель пошел по другому пути, допуская вновь неравномерность в обжаловании приговоров судей разных звеньев судебной системы. Отрицательно существующее положение оценивает и А. А. Рукавишникова [2, с. 85].

Анализируемый закон закрепил также разный порядок рассмотрения кассационных жалоб в зависимости от того, каким судом кассационной инстанции рассматривается кас-

сационная жалоба и какое судебное решение обжалуется. В частности, в настоящее время различаются два порядка кассационного обжалования: 1) кассационное обжалование приговоров мировых судей, судей районных судов (в кассационном суде общей юрисдикции), судей областных судов (в Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации) и 2) кассационное обжалование приговоров мировых судей, судей районных судов (в Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации), кассационное обжалование промежуточных судебных решений. Несмотря на то, что закон не вводит разные наименования для данных порядков, Верховный Суд Российской Федерации называет первый порядок сплошной кассацией, второй — выборочной кассацией [7]. В научной литературе используются и другие наименования, например, обязательная (сплошная) кассация и вызывная (выборочная) кассация [5].

При сплошной кассации жалобы направляются в суд первой инстанции, проверяются единолично судьями на предмет соответствия формальным требованиям УПК РФ. Если кассационные жалобы соответствуют требованиям УПК РФ, то после решения подготовительных вопросов (разрешение ходатайств об участии в судебном заседании, приобщение поступивших возражений) судья суда первой инстанции направляет кассационную жалобу в суд кассационной инстанции, где она рассматривается по существу тремя судьями. Однако, следует отметить, что Верховный Суд Российской Федерации предусмотрел возможность проверки соответствия кассационных жалоб не только судьями судов первой инстанции, но и единолично судьями судов кассационной инстанции до назначения судебного заседания суда кассационной инстанции [7].

При выборочной кассации сохраняется существовавшее ранее двухэтапное кассационное производство: кассационная жалоба подается непосредственно в суд кассационной инстанции, где изучается судьей единолично на соответствие формальным требованиям и наличие оснований для пересмотра приговора (фактически, кассационных оснований). Только в том случае, если судья при единоличном изучении

жалобы установит наличие оснований для пересмотра приговора, кассационная жалоба будет передана на рассмотрение всему составу суда кассационной инстанции.

Иных отличий между сплошной и выборочной кассацией в уголовном процессе нет. Справедливости ради необходимо отметить, что впервые разные порядки кассационного обжалования были предусмотрены в арбитражном процессе, в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации». Вместе с тем, в арбитражном процессе различий между сплошной и выборочной кассацией значительно больше, чем в уголовном. Более того, аналогичные арбитражному процессу различия в настоящее время закреплены также в КАС РФ и ГПК РФ, в связи с чем, как представляется, необходимо проанализировать данные различия, чтобы определить возможные направления дальнейшего совершенствования кассационного производства в уголовном процессе.

К наиболее принципиальным различиям между сплошной и выборочной кассацией в административном, арбитражном и гражданском процессах относятся следующие:

1) различный предмет проверки в порядке сплошной и выборочной кассации: в сплошной кассации в арбитражном процессе проверяются правильность применения норм материального права и норм процессуального права при рассмотрении дела и принятии обжалуемого судебного акта, а также соответствие выводов арбитражного суда первой и апелляционной инстанций о применении нормы права установленным ими по делу обстоятельствам и имеющимся в деле доказательствам (фактически, законность и обоснованность судебного решения), в выборочной кассации — только законность обжалуемого судебного решения (ст. 286, 291.14 АПК РФ); в административном и гражданском процессах предмет проверки в сплошной и выборочной кассации определяется схожим образом (ст. 328 КАС РФ, ст. 379.7, 390.14 ГПК РФ);

2) различные основания отмены и изменения обжалуемого судебного решения:

- в административном процессе в порядке сплошной кассации такими основаниями являются несоответствие выводов, изложенных в обжалованном судебном акте, обстоятельствам административного дела, неправильное применение норм материального права, нарушение или неправильное применение норм процессуального права, если оно привело или могло привести к принятию неправильного судебного акта; в порядке выборочной кассации — существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (ст. 328 КАС РФ);

- в арбитражном процессе в порядке сплошной кассации такими основаниями являются несоответствие выводов суда, содержащихся в решении, постановлении, фактическим обстоятельствам дела, установленным арбитражным судом первой и апелляционной инстанций, и имеющимся в деле доказательствам, нарушение либо неправильное применение норм материального права или норм процессуального права; в порядке выборочной кассации — существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов (ст. 288, 291.11 АПК РФ);

- в гражданском процессе в порядке сплошной кассации такими основаниями являются несоответствие выводов суда, содержащихся в обжалуемом судебном постановлении, фактическим обстоятельствам дела, установленным судами первой и апелляционной инстанций, нарушение либо неправильное применение норм материального права или норм процессуального права; в порядке выборочной кассации — существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление

и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (ст. 379.7, 390.14 ГПК РФ).

Кроме того, существенным отличием сплошной и выборочной кассации в административном, арбитражном и гражданском процессах от кассации в уголовном процессе является законодательно установленный срок для принесения кассационных жалоб.

В уголовном процессе в настоящее время установлен только пресекательный срок для отмены итогового судебного решения по основаниям, ухудшающим положение осужденного, оправданного, лица, в отношении которого уголовное дело было прекращено. Однако, как представляется, порядок сплошной кассации противоречит данному положению закона. Как известно, в первоначальной редакции Федерального закона от 29.12.2010 № 433-ФЗ предусматривалось, что обжалование приговора допускается в течение года со дня его вступления в законную силу. Пропущенный по уважительным причинам срок мог быть восстановлен судом кассационной инстанции, однако восстановление не допускалось по кассационным жалобам, содержащим основания поворота к худшему. В 2014 г. ч. 3 ст. 401.2 УПК РФ утратила силу, в связи с чем в действующей редакции УПК РФ сохранен срок в один год только для принесения кассационных жалоб, содержащих основания поворота к худшему. В совокупности со «сплошной» кассацией это может привести к тому, что заинтересованные участники уголовного процесса могут приносить кассационные жалобы в любой срок после вступления приговора в законную силу, и их жалобы повлекут обязательный пересмотр приговора судом кассационной инстанции. Очевидно, что такое положение может повлечь злоупотребление правом на кассационное обжалование приговора.

Кроме того, в настоящее время в УПК РФ устранен запрет на принесение новых кассационных жалоб в тот же суд кассационной инстанции (ст. 401.17 УПК РФ). Иными словами, заинтересованные участники уголовного процесса могут подавать неограниченное количество кассационных жалоб в один и тот же суд кассационной инстанции, указывая раз-

ные основания отмены приговора. При этом суд кассационной инстанции должен каждый раз проверять уголовное дело в ревизионном порядке, т. е. вне зависимости от доводов кассационных жалоб (ч. 1, 2 ст. 401.16 УПК РФ).

Анализируя современное зарубежное законодательство, можно отметить, что в тех странах, в которых применяется сплошная кассация, само кассационное производство имеет иную процессуальную форму. В частности, во Франции каждая надлежащим образом оформленная кассационная жалоба, в которой указано на кассационные основания, служит достаточным поводом для рассмотрения уголовного дела Кассационным судом. Однако в кассационном порядке проверяются только приговоры, не вступившие в законную силу, и в Уголовно-процессуальном кодексе установлен достаточно непродолжительный срок для подачи кассационных жалоб (5 дней — ст. 568 УПК Франции). Схожее положение действует в настоящее время и в Германии: в кассационном порядке обжалуются лишь приговоры, не вступившие в законную силу, в законе установлен срок для подачи кассационных жалоб (одна неделя — § 341 УПК Германии) и подача надлежащим образом оформленной жалобы в установленный срок влечет кассационный пересмотр приговора. При этом в Германии установлен механизм, еще более ускоряющий кассационное производство по «очевидным» кассационным жалобам: если суд кассационной инстанции единогласно до рассмотрения кассационной жалобы по существу посчитает жалобу обоснованной или необоснованной, то она соответственно удовлетворяется или не удовлетворяется без проведения судебного заседания (§ 349 УПК Германии).

В связи с изложенным, в российской науке уголовного процесса высказывается справедливая позиция, что «отсутствие пресекательного срока на обращение в суд кассационной инстанции может сделать процесс вступления решения в законную силу неопределенно долгим, что также способно подорвать авторитет судебной власти» [3, с. 93]. Как представляется, именно по этим причинам Пленум Верховного Суда Российской Федерации 10 декабря 2019 г. принял постановление о внесении в Государственную Думу законопроекта, кото-

рым предлагается установить двухмесячный срок для обжалования приговоров в «сплошной кассации». Как указано в пояснительной записке, это упорядочит процедуру кассационного производства, а также позволит обеспечить соблюдение разумных сроков судопроизводства и оперативного восстановления нарушенного права [6].

Однако, более справедливой является правовая позиция Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации, которая отмечает, что предлагаемый в законопроекте подход, при отсутствии надежного механизма по восстановлению пропущенных сроков, влечет за собой ослабление эффективности кассационного производства, снижает возможности устранения судебных ошибок на этой стадии, а право на разумный срок судопроизводства не может быть приоритетнее права на защиту и умалять его содержание [8]. В связи с изложенным, как представляется, устранять возможности по злоупотреблению правом на подачу кассационной жалобы следует не путем установления сроков, ограничивающих такую подачу, а путем восстановления запрета на подачу новой кассационной жалобы в тот же суд кассационной инстанции.

Что касается возможностей закрепления различных кассационных оснований и предмета проверки в порядке сплошной и выборочной кассации по аналогии с административным, арбитражным и гражданским судопроизводствами, то следует признать, что причин для этого в уголовном процессе нет. М. К. Свиридовым справедливо отмечено, что «после вступления приговора в законную силу нельзя стремиться к обнаружению любых ошибок. Поскольку приговор уже приобрел силу закона, исправлять в нем допустимо только чрезвычайные ошибки, которые искажают суть правосудия. С возможностью наличия в приговоре «рядовых» ошибок приходится мириться для достижения большей ценности — стабильности приговора как необходимого условия его определенности» [4, с. 75]. Следовательно, закрепление различных кассационных оснований или же расширение предмета проверки может повлечь, с одной стороны, нарушение стабильности приговора, а с другой, необоснованное ограничение права на судебную защиту. Современную формулировку кассаци-

онных оснований следует признать вполне соответствующей балансу между правом на судебную защиту и стабильностью приговора, а следовательно, в формулировании различных оснований отмены или изменения приговора в кассационном производстве нет необходимости.

Литература

1. Головкин Л. В. Новый УПК Российской Федерации в контексте сравнительного уголовно-процессуального права // Государство и право. 2002. № 5. С. 51–61.
2. Рукавишников А. А. Дифференциация производства в суде кассационной инстанции: проблемы и перспективы // Уголовная юстиция. 2019. № 13. С. 84–88.
3. Рукавишников А. А. Место реформированного производства в суде кассационной инстанции в системе обжалования и проверки судебных решений в уголовном процессе России // Вестн. Самарск. юрид. ин-та. 2019. № 4 (35). С. 89–95.
4. Свиридов М. К. Вопросы совершенствования кассационного производства в российском уголовном процессе // Вестн. Томск. гос. ун-та. Право. 2017. № 23. С. 73–80.
5. Червоткин А. С. Новый порядок пересмотра судебных решений: что изменится в апелляции и кассации // Уголовный процесс. 2018. № 9. С. 46–53.
6. О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.12.2019 № 54. URL: <https://vsrf.ru/documents/own/28588> (дата обращения: 26.06.2020).
7. О применении норм главы 47.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.06.2019. № 19. URL: <http://www.supcourt.ru/documents/own/28032> (дата обращения: 26.06.2020).
8. Правовая позиция Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации о проекте федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 29.01.2020. URL: <https://fparf.ru/documents/fpa-rf/the-legal-position-of-fpa/the-legal-position-of-the-federal-chamber-of-lawyers-of-the-russian-federation-Volodinu> (дата обращения: 26.06.2020).

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД

Ж. В. Нечаева

Новосибирский юридический институт (филиал)
федерального государственного автономного образовательного
учреждения высшего образования
«Национальный исследовательский Томский
государственный университет»
доцент кафедры теории государства и права,
международного права,
кандидат юридических наук, доцент
nechaevazhv@mail.ru

В статье анализируются проблемы эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ. Эффективность исполнения решений Конституционного Суда РФ оценивается с точки зрения отражения, учета конечных целей конституционализма, ради которых осуществляется конституционный контроль, конституционное правосудие. Решения Конституционного Суда РФ по вопросам нормоконтроля отражают социальную направленность, содержат ценностные ориентиры, исключая из правового пространства нормативно-правовые акты, несоответствующие Конституции, нарушающие ее социально-ценностные установки. Наряду с этим, наличие позитивных норм права, регулирующих вопросы в сфере конституционного контроля, механизм исполнения решений Конституционного Суда РФ, не является достаточным для эффективного исполнения данных решений.

Ключевые слова: решения Конституционного Суда Российской Федерации, эффективность механизма, конституционный контроль, правовые позиции Конституционного Суда, конституционное правосудие.

The article analyzes the problems of the effectiveness of the enforcement of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. The effectiveness of the execution of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation is evaluated from the point of view of reflection, taking into account the ultimate goals of constitutionalism, for the sake of which constitutional control, constitutional justice is carried out. Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on normative control issues reflect a social orientation, contain value guidelines, excluding normative legal acts from the legal space that are inconsistent with the Constitution and violate its social value principles. Along with this, the presence of positive legal norms regulating issues in the field of constitutional review, the mechanism for the enforcement of decisions of the Constitutional Court

of the Russian Federation, is not sufficient for the effective implementation of these decisions.

Key words: decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, efficiency of the mechanism, constitutional review, legal positions of the Constitutional Court, constitutional justice.

Особо актуальными и социально значимыми на современном этапе развития нашего общества являются проблемы в сфере эффективности обеспечения конституционных прав и свобод человека, их реализации и защиты. Представляется, что проблема ирреальности и как следствие недостаточной эффективности в данной сфере обусловлена, прежде всего, кризисной ситуацией, связанной с отсутствием надежных механизмов защиты прав и свобод человека, отсутствием надежной системы контроля и ответственности за соблюдение конституционных положений в сфере обеспечения прав и свобод человека.

Полагаем, что важнейшая роль в вопросе реализации конституционных положений в области прав и свобод человека и гражданина принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации. Конституционный Суд РФ, как известно, стоит на защите Конституции и в ее «лице» на защите права как юридической и социальной ценности. В своих решениях он защищает и утверждает общеправовые принципы и ценности, такие как: справедливость, гуманизм, демократизм, разделение властей, федерализм, законность и другие [1, с. 9]. «Воплощение этих ценностей, а также развивающих и конкретизирующих их предписаний Конституции Российской Федерации в жизнь обеспечивает режим конституционной законности, защита которой и составляет смысл деятельности Конституционного Суда Российской Федерации» [1, с. 2].

Вместе с тем, на сегодняшний день до сих пор существует проблема исполнения решений Конституционного Суда, проявляющаяся в неоперативном исполнении постановлений, которые требуют законодательного или подзаконного решения; в игнорировании некоторыми должностными лицами и органами рекомендаций конституционных судов по совершенствованию законодательства, а также по делам конкретного нормоконтроля; в медленном распространении орга-

нами законодательной и исполнительной власти и правоприменителями правовых позиций конституционных судов на аналогичные положения других нормативных актов; и попытках «ревизовать» решения конституционных судов путем издания новых нормативных актов [3, с. 70].

Бесспорно, эффективность исполнения решений Конституционного Суда РФ зависит от развитой и непротиворечивой системы взаимосвязанных и взаимозависимых норм права. Следовательно, отсутствие, неполнота позитивных норм права в целом, а также норм, необходимых для регулирования процесса исполнения решений Конституционного Суда РФ, негативно сказывается на его эффективности, а, следовательно, и дальнейшей реализации прав и свобод человека

Однако, эффективность исполнения решений Конституционного Суда РФ оценивается в том числе и с точки зрения отражения, учета конечных целей конституционализма, ради которых осуществляется конституционный контроль, конституционное правосудие. Проанализировав решения Конституционного Суда РФ по вопросам нормоконтроля можно констатировать, что многие решения отражают социальную направленность, содержат ценностные ориентиры, исключая из правового пространства нормативно-правовые акты, несоответствующие Конституции, нарушающие ее социально-ценностные установки.

Социально-ценностное содержание отражается и в ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», в которой перечислены полномочия Конституционного Суда РФ, осуществляемые им в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ в своих решениях защищает, прежде всего, Конституцию, защищает право как юридическую и социальную ценность. Безусловно, в своих решениях Суд защищает и утверждает общеправовые принципы такие как: справедливость, гуманизм, демократизм, разделение властей, федерализм, законность и другие.

Вместе с тем, наличие позитивных норм права, регулирующих вопросы в сфере конституционного контроля, процесс исполнения решений Конституционного Суда РФ, а также наличие социально-ценностного содержания решений Конституционного Суда РФ, еще не является достаточным для эффективного исполнения данных решений. На сегодняшний момент цели конституционного контроля остаются не достигнутыми, ряд Постановлений Конституционного Суда РФ до сих пор не исполняются с нарушениями, а некоторые существуют всего лишь в декларативной форме.

В связи с чем, важнейшим критерием оценки эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ является наличие механизма исполнения решений Конституционного Суда РФ. Данный механизм предполагает целостную систему структурных элементов.

В таком механизме важная роль должна отводиться самому Конституционному Суду, его активной роли, иным государственным органам и их должностным лицам, а также таким элементам как правовая культура, правосознание, законность, ответственность, т. е. наличие этих элементов в совокупности позволяет вести речь о системном механизме, способном обеспечить эффективность исполнения решений Конституционного Суда.

Наличие механизма исполнения решений Конституционного Суда представляется крайне важным, поскольку позволит обеспечить внедрение в действительность, реализацию решений Конституционного Суда РФ, а следовательно, повысить степень реализации прав и свобод человека.

Таким образом, в современных условиях приобретают особую значимость проблемы эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ. Это связано с особым местом и ролью Конституционного Суда РФ в формировании правовой системы, его деятельностью за соответствием нормативно-правовых актов Российской Конституции, и, следовательно, воплощению в жизнь конституционных принципов.

Литература

1. Бондарь Н. С. Конституционный Суд РФ и современная концепция прав человека: вопросы теории и практика реализации // Проблемы права, 2006. № 1 (10). С. 5–10.
2. Информация Конституционного Суда Российской Федерации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционно правосудия. № 4 (10). 2009. С. 2.
3. Митюков. Конституционные суды постсоветских государств: проблемы исполнения решений // Конституционное Право: Восточно-европейское Обозрение. 2002. № 3. С. 65–71.

РЕФОРМА СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ: ПЕРВЫЕ ИТОГИ

М. С. Саламатова

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
заведующая кафедрой теории и истории государства и права,
кандидат исторических наук, доцент
salamatova.m@mail.ru

Статья посвящена анализу положений реформы судов общей юрисдикции, направленных на создание апелляционных и кассационных судов. Заявленной целью реформы стало создание современной модели судебной системы, обеспечивающей независимость и самостоятельность судебных инстанций, снижение коррупционных рисков. Анализ составов судейского корпуса кассационных судов общей юрисдикции и первых итогов их деятельности, выявил противоречивые тенденции. Существенно возросшее число удовлетворенных кассационных жалоб показывает, что структурная обособленность и экстерриториальный характер новых судов способствуют независимому и непредвзятому рассмотрению жалоб. Одновременно с этим, составы новых судов, сформированные преимущественно из судей судов субъектов, в которых располагаются кассационные и апелляционные суды, не способствуют повышению независимости судей и принципиальному изменению судебной практики. Какая из тенденций будет оказывать преобладающее влияние в значительной мере определит достижение целей реформы.

Ключевые слова: судебная реформа, кассационные суды общей юрисдикции, апелляционные суды общей юрисдикции, Верховный суд, независимость судей.

The article is devoted to the analysis of the provisions of the reform of the courts of general jurisdiction aimed at the creation of courts of appeal and

cassation. The stated goal of the reform was the creation of a modern model of the judicial system, ensuring the independence and independence of the judiciary, and the reduction of corruption risks. An analysis of the composition of the judiciary of the cassation courts of general jurisdiction and the first results of their activities revealed conflicting trends. A significantly increased number of cassation claims has been satisfied that the structural isolation and extraterritorial nature of the new courts contribute to an independent and unbiased consideration of complaints. At the same time, the composition of the new courts, formed mainly from the judges of the courts of the subjects in which the cassation and appeal courts are located, does not contribute to increasing the independence of judges and a fundamental change in judicial practice. Which of the trends will have a predominant influence will largely determine the achievement of reform goals.

Key words: judicial reform, cassation courts of general jurisdiction, courts of appeal of the general jurisdiction, Supreme Court, independence of judges.

Одним из ключевых событий 2019 г. стала масштабная реформа судоустройства и судопроизводства в России. В 2019 г. были сформированы и начали работу экстерриториальные суды общей юрисдикции. Фактически эта реформа стала завершающим этапом судебной реформы, проводимой в стране в последние двадцать лет, в ходе которой произошло объединение Верховного суда и Высшего арбитражного суда, создание новых апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции, а также реформа процессуального законодательства. Заявленной целью реформы стало создание современной модели судебной системы, «которая будет отвечать запросам гражданского общества, пользоваться доверием у этого общества и обеспечивать высочайший уровень правовой защищенности» [1, с. 137]. В федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020» в качестве приоритетных задач заявлены: обеспечение открытости и доступности правосудия; создание необходимых условий для осуществления правосудия; обеспечение независимости судебной власти [2].

Реформа кассации и апелляции, по мнению председателя комитета Госдумы по государственному строительству и законодательству П. Крашенинникова в первую очередь направлена «на обеспечение независимости и самостоятельности судебных инстанций, снижение коррупционных рисков» [3].

Поправки в законодательство о судоустройстве и процессуальное законодательство вступили в силу с 1 октября 2019 г. и в этот же день начали работу созданные апелляционные и кассационные суды общей юрисдикции. Ключевым законодательным актом, внесшим изменения в устройство судебной системы, стал федеральный конституционный закон от 29.07.2018 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» [4]. В соответствии с данным законом значительные изменения претерпела система судов общей юрисдикции. Если ранее к федеральным судам общей юрисдикции относились: верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономных округов, районные суды, городские суды, межрайонные суды и военные суды [5].

До начала реформы в апелляционной и кассационной коллегиях были свои отдельные составы, и апелляционные жалобы на решения, принятые по первой инстанции районными и городскими судами, подавались в суды субъектов, кассационные жалобы на эти судебные решения подавались в президиумы этих же судов. Как отмечает судья Верховного суда РФ, председатель Совета судей РФ В. В. Момотов: «ситуация, при которой одни и те же дела рассматриваются в рамках одного региона, а тем более в одном и том же суде, противоречит высоким стандартам независимости правосудия» [1, с. 138].

Новое законодательство вводит две дополнительные инстанции: кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции. Принципиальным моментом при создании кассационных и апелляционных судов стал их экстерриториальный принцип формирования, что по мнению законодателя должно повысить независимость судей и непредвзятость при рассмотрении дел. П. Крашенников отмечает, что экстерриториальный принцип новых судов «устранит рассмотрение апелляционных и кассационных жалоб и представлений на судебные акты тем же судом, который рассматривал дело

в первой инстанции» [3]. Создание новых апелляционных и кассационных судов в пределах соответствующих судебных округов, включающих в себя несколько субъектов федерации, по мнению специалистов, должно снизить не только коррупционные риски, но и влияние региональных связей [6, с. 70]. При создании апелляционных и кассационных судов по экстерриториальному принципу учитывался положительный опыт реформирования арбитражных судов, а также международный опыт [7, с. 49].

Место постоянного пребывания новых судов также определено федеральным конституционным судом от 29.07.2018 № 1-ФКЗ, и устанавливалось оно, по словам председателя Верховного суда РФ, с учетом региональных особенностей, экономической и судебной активности, транспортной составляющей, развития инфраструктуры регионов, наличия юридических вузов для подготовки кадров. Схема размещения кассационных судов общей юрисдикции была утверждена следующей: Первый кассационный суд — в городе Саратове; Второй кассационный суд — город Москва; Третий кассационный суд — город Санкт-Петербург; Четвертый кассационный суд — город Краснодар; Пятый кассационный суд — город Пятигорск; Шестой кассационный суд — город Самара; Седьмой кассационный суд — город Челябинск; Восьмой кассационный суд — город Кемерово; Девятый кассационный суд — город Владивосток; кассационный военный суд — в городе Новосибирске [5].

Место пребывания апелляционных судов общей юрисдикции выбрано следующее: Первый апелляционный суд — город Москва; Второй апелляционный суд — город Санкт-Петербург; Третий апелляционный суд — город Сочи; Четвертый апелляционный суд — город Нижний Новгород; Пятый апелляционный суд — город Новосибирск; апелляционный военный суд — городской округ Власиха Московской области [5].

По замыслу реформы, судебные округа апелляций и кассаций не совпадают с административно-территориальным делением, и это должно способствовать повышению независимости судей. Так, акты Московского и Санкт-Петербургского городских судов проверяют разные кассации (Вторая и Первая

соответственно), а апелляция для них одна (Вторая). А дела из Московского областного суда пересматриваются первыми апелляционным и кассационным судами. Таким образом, дела из Москвы и Московской области будут пересматриваться в разных судах. При этом апелляционные суды вместо Верховного Суда рассматривают дела, которые по первой инстанции рассматривали суды субъектов (например, дела о гостайне и об исполнении решений третейских судов). К кассационным судам перешли полномочия президиумов судов субъектов по проверке вступивших в силу судебных актов [1, с. 140].

Компетенция новых судов определена в федеральном конституционном законе от 07.02.2011 № 1-ФКЗ (в ред. от 06.03.2019) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». Апелляционные суды общей юрисдикции рассматривают дела по жалобам и представлениям на не вступившие в силу акты областных и равных им судов, принятые в первой инстанции. А также дела по новым и вновь открывшимся обстоятельствам на территории соответствующего судебного апелляционного округа. При этом за областными и равными им судами осталось апелляционное рассмотрение не вступивших в силу решений районных судов, принятых в первой инстанции.

Кассационный суд является вышестоящей инстанцией для федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей на территории соответствующего кассационного судебного округа. Кассационные полномочия областных и равных им судов передаются в полной мере кассационным судам. В его компетенцию входит рассмотрение дел в качестве суда кассационной инстанции по жалобам и представлениям на вступившие в законную силу судебные акты, а также дела по новым и вновь открывшимся обстоятельствам [5].

С 1 октября 2019 г. новые суды приступили к рассмотрению дел, первые результаты их деятельности внимательно анализируются юридическим сообществом, учеными и экспертами. Первые оценки как со стороны руководства Верховного Суда России, так и юридического сообщества, достаточно позитивные. При оценке эффективности реформы, в первую очередь анализируются показатели, связанные с достижением основ-

ных целей реформы — обеспечения независимости правосудия и непредвзятого рассмотрения жалоб.

Председатель Верховного суда — В. М. Лебедев при подведении первых итогов работы новых судов отметил возросшее число удовлетворенных кассационных жалоб [8]. По приведенной статистике Верховного суда, если за первую половину 2019 г. из 66,5 тысяч кассационных жалоб было удовлетворено Президиумами областных и республиканских судов только 3 тысячи (5 %), то за два месяца работы кассационных судов общей юрисдикции, из поступивших 4700 жалоб, удовлетворено — 734 (16 %) [9].

Таблица 1

Рассмотрение гражданских дел КСОЮ (октябрь–ноябрь 2019) [10]

Суд	Рассмотрено гражданских жалоб		Удовлетворено гражданских жалоб		
	в абс. показ.	% к итогу	в абс. показ.	% удов. жалоб	% к итогу
Первый КСОЮ	1170	24	167	14,3	23
Второй КСОЮ	640	13	112	17,5	15
Третий КСОЮ	694	15	108	15,6	15
Четвертый КСОЮ	460	10	115	25	16
Пятый КСОЮ	100	2	31	31	4
Шестой КСОЮ	653	14	67	10,3	9
Седьмой КСОЮ	387	8	29	7,5	4
Восьмой КСОЮ	322	7	41	12,7	5
Девятый КСОЮ	314	7	64	20,4	9
Итого по КСОЮ	4740	100	734		100

Как видно из приведенной таблицы, лидером по числу рассмотренных жалоб стал Первый кассационный суд общей юрисдикции (1170), наименьшее число жалоб было рассмотрено Пятым КСОЮ (100 жалоб). Данные о числе удовлетворенных жалоб довольно разнородные, если Седьмой КСОЮ удовлетворил только 7,5 % жалоб, то Пятый КСОЮ — 31 %.

Аналогичная ситуация складывается и при рассмотрении кассационных жалоб по административным делам. По данным приводимым Верховным судом, за первую половину 2019 г. из 6000 жалоб, рассмотренных Президиумами област-

ных и республиканских судов, было удовлетворено 220 (3,7 %), в то время как за два месяца работы (октябрь–ноябрь 2019 г.) кассационных судов общей юрисдикции было рассмотрено 653 жалобы, из которых удовлетворено 128 (19,6 %) [10].

Как представляется, приведенные данные о рассмотрении кассационных жалоб по гражданским и административным делам свидетельствуют, что судебная практика кассационных судов общей юрисдикции находится в стадии формирования, о чем свидетельствует значительный разброс в числе удовлетворенных жалоб (от 7,5 до 31 %). С другой стороны, можно говорить о наметившейся тенденции к большему числу удовлетворенных жалоб, что свидетельствует о реализации замысла инициаторов реформы — обеспечении в новых судах независимого и непредвзятого рассмотрения жалоб.

Наряду с позитивными оценками наметившейся тенденции непредвзятости и независимости при рассмотрении жалоб новыми судами, высказывается и противоположная точка зрения, основанная на анализе состава судейского корпуса новых судов. По мнению ряда специалистов, судебная практика рассмотрения кассационных жалоб не претерпит принципиальных изменений, поскольку судейский корпус новых судов остался неизменным. Эксперты отмечают, что «реального обновления — ни качественного, ни даже территориального» судейского корпуса не произошло.

Таблица 2

**Формирование составов кассационных судов
общей юрисдикции [11–16]**

Суд	Город	Назначено судей КСОЮ	Главный источник кадрового состава
Первый КСОЮ	Саратов	54	14 судей из Саратовского облсуда (25,9 %)
Второй КСОЮ	Москва	67	20 судей из Нижегородского облсуда (29,85 %)
Третий КСОЮ	Санкт-Петербург	48	13 судей из судов Санкт-Петербурга (27 %)

Окончание табл. 2

Суд	Город	Назначено судей КСОЮ	Главный источник кадрового состава
Четвертый КСОЮ	Краснодар	49	12 судей из судов Краснодарского края (24,5 %)
Пятый КСОЮ	Пятигорск	20	13 судей из Верховного суда Башкортостана, 2 — из судов Ставропольского края
Шестой КСОЮ	Самара	72	39 судей из Самарской области, из них 24 — судьи Самарского облсуда (54,2 %)
Седьмой КСОЮ	Челябинск	44	32 судьи из судов Челябинской области, из них 30 — судьи Челябинского облсуда (72,7 %)
Восьмой КСОЮ	Кемерово	61	42 судьи из судов Кемеровской области, из них 32 — из Кемеровского облсуда (68,6 %)
Девятый КСОЮ	Владивосток	32	28 судей из Приморского краевого суда (87,5 %)

По имеющимся данным, значительное обновление произошло в пяти кассационных судах: в Первом, Втором, Третьем, Четвертом и Пятом КСОЮ лишь около трети судей представляют регион, в котором ранее являлись судьями областных или районных судов. Второй и Третий КСОЮ, расположенные в Москве и Санкт-Петербурге, стали центром притяжения судей из регионов, так, во Втором КСОЮ назначены судьи из 28 регионов России.

В незначительной степени обновление затронуло Шестой, Седьмой, Восьмой и особенно Девятый КСОЮ. В Шестом КСОЮ, расположенном в Самаре, 54,2 % — судьи из Самарской области, большинство из которых ранее являлись судьями Самарского областного суда. Еще в меньшей степени обновление затронуло составы Седьмого и Восьмого КСОЮ, расположен-

ных в Челябинске и Кемерово, 72,7 и 68,6 % их составов сформированы из судей Челябинской и Кемеровской области, соответственно. Состав Девятого КСОЮ практически полностью (на 87,5 %) сформирован из судей Приморского краевого суда.

Существенное, если не определяющее влияние на формирование состава новых судов оказала предыдущая деятельность председателей. В Седьмом, Восьмом и Девятом КСОЮ председатели новых судов, ранее являвшиеся председателями судов субъектов, преимущественно формировали составы из судов, которые они ранее возглавляли. Аналогичная ситуация сложилась во Втором и Пятом КСОЮ, где председатели, назначенные из других регионов (из Нижнего Новгорода и Башкортостана), 29,8 и 65 % соответственно были сформированы из судей регионов, где ранее работали председатели. Как отмечают эксперты, судейский корпус новых судов «вряд ли приведет к глобальным изменениям судебной практики и повышению независимости судей» [17].

Полгода работы новых судов — слишком незначительный срок для выводов об эффективности реформы и тем более об изменении судебной практики. Проанализированные данные свидетельствуют о неоднозначных тенденциях. С одной стороны, структурная обособленность и экстерриториальный характер новых судов способствуют независимому и непредвзятому рассмотрению жалоб, и первая статистика по удовлетворению жалоб, подтверждает этот вывод. Одновременно с этим, составы новых судов, сформированные в значительной степени из судей судов субъектов, в которых располагаются кассационные и апелляционные суды, не способствуют повышению независимости судей и принципиальному изменению судебной практики. Какая из тенденций будет оказывать преобладающее влияние в значительной мере определит и результат реформы.

Литература

1. Момотов В. В. Судебная реформа 2018 года в Российской Федерации: концепция, цели, содержание (часть I) // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 134–146.
2. О федеральной целевой программе Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы: постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 (ред. от 21.05.2020) // СЗ РФ. 07.01.2013. № 1. Ст. 13.

3. Взвесить все против. По новому закону создаются отдельные суды для обжалования приговоров и решений. Интервью с П. Крашенинниковым // Рос. газ. 18.07.2018.
4. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции: федер. конституционный закон от 29.07.2018 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 30.07.2018. № 31. Ст. 4811.
5. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: федер. конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 898 (в ред. от 06.03.2019).
6. Коршунов Ю. А. Создание апелляционных и кассационных судов: некоторые итоги масштабной реформы // Юридическая наука. 2019. № 4. С. 70–75.
7. Коршунов Ю. А. Зарубежный опыт создания апелляционных судов: на примере США и Французской республики // Юридическая наука. 2019. № 2. С. 47–49.
8. Лебедев рассказал о работе новых кассационных судов // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: https://www.vsrfr.ru/press_center/mass_media/28548/ (дата обращения: 05.06.2020).
9. Пленарное заседание Совета судей Российской Федерации // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://www.vsrfr.ru/press_center/news/28546/ (дата обращения: 03.06.2020).
10. Пленарное заседание Совета судей Российской Федерации // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: <http://vsrf.ru/files/28562/> (дата обращения: 20.05.2020).
11. Пресс-релиз итогов первого заседания Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации за 2019 год. URL: <http://www.vkks.ru/publication/57423/>
12. Пресс-релиз итогов второго заседания Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации за 2019 год. URL: <http://www.vkks.ru/publication/58233/>
13. Пресс-релиз итогов третьего заседания Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации за 2019 год. URL: <http://www.vkks.ru/publication/58791/>
14. Пресс-релиз итогов четвертого заседания Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации за 2019 год. URL: <http://www.vkks.ru/publication/59223/>
15. Пресс-релиз итогов пятого заседания Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации за 2019 год. URL: <http://www.vkks.ru/publication/59749/>
16. Пресс-релиз итогов шестого заседания Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации за 2019 год. URL: <http://www.vkks.ru/publication/60368/>
17. Судебная реформа в России. Плюсы и минусы создания апелляционных и кассационных судов. URL: <https://www.eg-online.ru/article/353062/> (дата обращения: 20.05.2020).

**ОГЛАШЕНИЕ В СУДЕ ПОКАЗАНИЙ
НЕ ЯВИВШЕГОСЯ СВИДЕТЕЛЯ:
КОРЕЛЛЯЦИЯ ИЗМЕНЕНИЙ
В УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМ КОДЕКСЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С РЕШЕНИЯМИ
ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

И. Н. Чеботарева¹

Юго-Западный государственный университет
доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики,
кандидат юридических наук, доцент
cheb_irina@mail.ru

И. В. Ревина

Юго-Западный государственный университет
доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики,
кандидат юридических наук, доцент
ivrevina@mail.ru

О. С. Пашутина

Юго-Западный государственный университет
доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики,
кандидат юридических наук, доцент
olesya-pashutina@yandex.ru

Статья посвящена исследованию влияния решений ЕСПЧ на позицию отечественного законодателя относительно регламентации процедуры оглашения показаний не явившегося в суд свидетеля.

Ключевые слова: оглашение показаний, не явившийся свидетель, нарушение прав, допрос, Европейский Суд.

The article is devoted to the study of the impact of the ECHR decisions on the position of the domestic legislator regarding the regulation of the procedure for reading the testimony of a witness who did not appear in court.

Key words: testimony, non-appearing witness, violation of rights, interrogation, the European Court of Human Rights.

Обеспечивая провозглашенный Конституцией Российской Федерации баланс интересов стороны обвинения и защиты,

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00858.

законодатель в ст. 240 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ) закрепил положения о том, что в ходе судебного разбирательства все доказательства по конкретному уголовному делу подлежат непосредственному исследованию, и приговор суда может быть основан лишь на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании. Это означает, что, во-первых, между судом, рассматривающим уголовное дело по существу, и сведениями, на основе которых он будет разрешать данное уголовное дело, не должно быть так называемых «промежуточных звеньев». Во-вторых, все сведения, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию, а также иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела, должны обязательно исходить из первоисточника. И, наконец, в-третьих, выводы суда, изложенные в приговоре, не должны быть основаны на доказательствах, которые не были исследованы судом и не нашли отражение в протоколе судебного заседания. Суд обязан в судебном заседании заслушать показания соответствующих участников судебного разбирательства, заключение эксперта, осмотреть вещественные доказательства, огласить протоколы и иные документы, произвести другие необходимые судебные действия по исследованию доказательств.

В судебном разбирательстве любое оспариваемое сторонами доказательство может быть проверено, оценено, в том числе, и путем производства перекрестного допроса, который, как справедливо отмечают исследователи, является альфой и омегой судебного состязания, является основой проверки доказательств дела в суде [1, с. 29]. В условиях состязательности и равноправия сторон от перекрестного допроса зачастую непосредственно зависит судьба дела [5, с. 112]. На решающую роль данного судебного действия, указывал еще А. Ф. Кони, который говорил: «Только совокупность взаимно подкрепляющих свою достоверность противоположных и самый тщательный перекрестный допрос, доходящий до всех мелочей, могут разоблачить настоящую цену ложного показания... Поэтому перекрестный допрос есть лучшее средство для оценки таких показаний» [3, с. 117]. К сожалению,

в национальном уголовно-процессуальном законодательстве данный термин не нашел своего отражения, несмотря на то что он активно используется в процессуальной доктрине и, в том числе, нередко упоминается в решениях Европейского Суда по правам человека (далее — Европейский Суд, Суд). В настоящее время можно говорить о том, что под перекрестным допросом надлежит понимать допрос, который осуществляется стороной, отстаивающей противоположные интересы при рассмотрении уголовного дела.

В соответствии с пп. е п. 3 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. [4] и пп. d п. 3 ст. 6 Конвенции от 4 ноября 1950 г. «О защите прав человека и основных свобод» [2], каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет право допрашивать показывающих против него свидетелей или право на то, чтобы они были допрошены. Значение указанных положений трудно переоценить: для указанного участника уголовного процесса получение доступа к исследованию первоисточника обвинительных доказательств является одним из средств защиты его прав и законных интересов, защиты от предъявленного обвинения.

Позицию, согласно которой подсудимому должна быть предоставлена адекватная и надлежащая возможность поставить под сомнение показания свидетеля, достаточная и надлежащая возможность оспорить показания лиц, дающих показания против него, и допросить их либо при даче им самим показаний, либо на более поздней стадии производства по делу, последовательно отстаивает в своих решениях и Европейский Суд [6]. Нарушение данного права Суд, в зависимости от обстоятельств дела, расценивает как нарушение ст. 6 Конвенции в целом и приравнивает к отсутствию справедливого судебного разбирательства.

Но всегда ли стороны имеют возможность допросить лицо по одному и тому же обстоятельству дела? Нет. Причины могут быть различными. В этой связи отечественный законодатель предусматривал и предусматривает возможность оглашения в ходе судебного следствия показаний не явившегося свидетеля.

Так, на возможность суда огласить показания, которые были даны свидетелем при производстве дознания или предварительного следствия, в случае его отсутствия в судебном заседании по причинам, исключающим его явку, было указано в ст. 286 УПК РСФСР. Российский законодатель проявил определенную преемственность в данном вопросе и в 2001 г. предоставил правоприменителю аналогичную возможность, при этом указав в ч. 1 ст. 281 УПК РФ на то, что оглашение показаний свидетеля, ранее данных при производстве предварительного расследования, допускается с согласия сторон, за рядом исключений. Согласно ч. 2 ст. 281 УПК РФ при неявке в судебное заседание свидетеля суд был вправе по ходатайству стороны или по собственной инициативе принять решение об оглашении ранее данных ими показаний лишь в следующих случаях:

- смерти свидетеля или его тяжелой болезни, которая сделала невозможным его явку в суд;
- отказа свидетеля явиться по вызову, при условии, что он является иностранным гражданином;
- если явка в суд не представилась возможной в результате стихийного бедствия или иных чрезвычайных обстоятельств.

Данная позиция законодателя, как и его предшественника, не могла не вызывать возражений, ибо она не в полной мере отвечала интересам общества и государства, а также положениям общепризнанных принципов и норм международного права. Ее несовершенство обусловило всплеск обращений российских граждан с жалобами в Европейский Суд, обнажило ряд проблем, связанных с оглашением показаний в суде, выявило несовершенство правовых механизмов в отечественном уголовно-процессуальном законодательстве. Зачастую отсутствие возражения со стороны защиты на оглашение показаний отсутствующего свидетеля расценивалось судом как ее безоговорочный отказ от права на допрос показывающего против обвиняемого свидетеля, а иногда суды и вовсе не выясняли мнение у стороны защиты, ссылаясь тем не менее в Европейском Суде на то, что оглашение произошло вследствие отказа подсудимого от его права.

Несомненно, оглашение свидетельских показаний, ранее данных на стадии предварительного расследования, когда допрошенные лица отсутствуют в суде, лишает подсудимого права на допрос показывающих против него свидетелей и может сделать судопроизводство несправедливым. Однако признание его в подобных случаях всякий раз таковым — слишком категоричная позиция, не выдерживающая критики. Европейский Суд справедливо полагает, что право на конфронтацию обеспечивает принцип равенства сторон (*equality of arms*), в соответствии с которым одна сторона процесса не должна быть поставлена в худшее положение по сравнению с другой. Однако само по себе зачитывание показаний в суде не может рассматриваться как несовместимое со ст. 6, но их использование, в качестве доказательств должно, конечно же, соответствовать правам защиты. Европейский Суд сумел учесть баланс интересов при оценке справедливого судебного разбирательства и допустил возможность оглашения показаний при соблюдении определенных условий, тем самым расценивая действия правоприменителя как нарушение соответствующих положений Конвенции в целом и приравнивая допущенные нарушения к отсутствию справедливого судебного разбирательства в зависимости от обстоятельств дела. Практика Европейского суда свидетельствует о том, что национальные суды могут принимать во внимание свидетельские показания, данные следственным органам, при наличии определенных условий. Суд, оценивая справедливость судебного разбирательства в ситуации оглашения показаний, данных в стадии предварительного расследования, устанавливает ряд важных факторов, при наличии которых справедливость нарушена не будет.

Что же упустили из виду советский и российский законодатели?

В первую очередь возникал резонный вопрос: чем была обусловлена уверенность суда в том, что показания, которые он оглашал, и которые впоследствии клялись им в основу обвинительного приговора, были действительно даны в ходе предварительного следствия? Учитывая значимость его разрешения, в мае 2013 г. в Государственную Думу был внесен

законопроект № 272128-6, в соответствии с которым, предлагалось ввести в ч. 2 ст. 281 УПК РФ п. 5, согласно которому оглашение по решению суда или по ходатайству одной из сторон показаний не явившихся в судебное разбирательство свидетелей допускалось, только если установить их местонахождение не представилось возможным, несмотря на все предпринятые меры. Но этого было недостаточно.

Результаты комплексного анализа решений Европейского Суда относительно такого элемента права на защиту, как допрос свидетелей, позволили выделить основные требования к разрешению вопроса о соответствии деятельности суда при оглашении показаний не явившихся в суд свидетелей положениям международно-правовых актов:

- в случаях, когда проведение перекрестного допроса в ходе судебного разбирательства не представляется возможным, оптимальным может быть признано то, что у обвиняемого была возможность участия в перекрестном допросе свидетеля в ходе предварительного расследования (применительно к российскому уголовному судопроизводству, мы можем говорить о производстве очной ставки между обвиняемым и свидетелем). Так, в деле «Климентьев против России» Суд пришел к выводу, что оглашение показаний свидетелей не нарушило право на защиту заявителя, поскольку он имел возможность допросить указанных свидетелей на начальном этапе судебного разбирательства. В данном деле заявитель жаловался на то, что свидетели П., А. и М. дали показания против него на стадии предварительного следствия, в ходе разбирательства дела в суде первой инстанции они отказались от ранее данных показаний и свидетельствовали в его пользу, но суд первой инстанции огласил их прежние показания и не принял во внимание показания, данные указанными свидетелями в судебном разбирательстве. В своем решении Европейский Суд в отношении показаний свидетелей П., М. и А. отметил, что заявителю и его адвокату была предоставлена существенная возможность допросить указанных свидетелей на первом этапе судебного разбирательства в суде первой инстанции и делать замечания в отношении показаний, данных ими в ходе предварительного следствия;

- когда у подсудимого отсутствует возможность допрашивать какого-либо свидетеля или право на то, чтобы он был допрошен, а обвинительный приговор по делу основывается исключительно или в решающей степени на показаниях этого свидетеля, то вне зависимости от того, когда эти показания были получены (в ходе досудебного или судебного производства), права, связанные с осуществлением защиты, ограничиваются в степени, не совместимой с гарантиями, предусмотренными ст. 6 Конвенции [7]. Таким образом, показания свидетеля, оглашенные в суде, не должны быть единственным или решающим основанием для признания подсудимого виновным. С целью обеспечения права данного участника процесса на справедливое судебное разбирательство любые затруднения, причиненные защите ограничением ее прав, должны быть уравновешены процессуальными действиями судебных органов. Так, по делу «Задумов (Zadumov) против Российской Федерации» в п.58 Постановления Суд в обосновании своего вывода о том, что внутригосударственные суды официально не рассматривали показания свидетельницы как единственное (т. е. одно) доказательство против заявителя, а также не классифицировали ее показания однозначно как «решающее» доказательство, т. е. как имеющее такую значимость, чтобы являться определяющим для исхода дела, указал на то, что обвинительное заключение в отношении заявителя основывалось на различных прямых и косвенных доказательствах, в том числе на показаниях других свидетелей, протоколах осмотра места преступления, признательных показаниях А. и записях их проверок, протоколах процедур опознания подозреваемого и заключениях медицинского и судебно-медицинского экспертов по телесным повреждениям потерпевшего и причинах его смерти [8].

С учетом сложившейся практики Европейского Суда по данному вопросу, в 2013 г. была высказана и законодательная инициатива о необходимости дополнения УПК РФ нормой, закрепляющей положение о том, что оглашение таких показаний возможно лишь при условии, что обвиняемый или подсудимый ранее могли задать этим свидетелям вопросы на очной ставке, высказать в ходе данного следственного действия свои возражения относительно ранее данных свидетелем показаний.

Эти положения имели неоценимое значение для российской юстиции, и 2 марта 2016 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в статью 281 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» № 40-ФЗ. Данным законом были внесены следующие изменения: ч. 2 была дополнена пунктом пятым, а сама ст. 281 УПК РФ была дополнена ч. 2.1.

Да, в настоящее время мы можем говорить о том, что российский законодатель устранил весомый объем недостатков процессуального регулирования оглашения показаний не явившихся в суд свидетелей, и действующий УПК РФ воспринял положения Конвенции. Нельзя не отметить и позицию Пленума Верховного Суда РФ в Постановлении «О судебном приговоре» [9]. Верховный Суд РФ дал судам разъяснения, согласно которым суд не вправе оглашать без согласия сторон показания, в частности, не явившегося свидетеля, воспроизводить в судебном заседании материалы видеозаписи или киносъемки следственных действий, проведенных с его участием, а также ссылаться в приговоре на это доказательство, если подсудимому в предыдущих стадиях производства по делу не была предоставлена возможность оспорить показания свидетеля любыми предусмотренными законом способами. Кроме того, сведения, содержащиеся в оглашенных показаниях, как и другие доказательства, могут быть положены в основу выводов суда лишь после их проверки и оценки по правилам, установленным ст. 87, 88 УПК РФ.

Бесспорно, в основе взаимодействия Европейской конвенции 1950 г. и, в частности, российской правовой системы лежит принцип субсидиарности, в связи с чем, Европейский Суд не может принимать решения, изменяющее наше национальное законодательство, в том числе и уголовно-процессуальное. Но данные решения способствуют имплементации норм международного права в российскую правовую систему, обогащая ее и способствуя обеспечению соблюдения единых минимальных стандартов в области основных прав и свобод человека и их исполнения. Кроме того, они являются своего рода международными правовыми стандартами, которые должны учитываться российским законодателем и должностными лицами, государственными органами, осуществляющими производство по уголовному делу.

Литература

1. Александров А. С., Гришин С. П. Перекрестный допрос: учеб.-практ. пособие. М.: ТК-Велби, Проспект, 2005. 296 с.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.05.2020).
3. Кони А. Ф. Собрание сочинений: в 8 т. / под общ. ред. В. Г. Базанова и др. Вступит. ст. С. Волка, М. Выдри и А. Муратова. Т. 4. Нравственные начала в уголовном процессе. М.: Юрид. лит., 1967. 543 с.
4. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.05.2020).
5. Осодоева Н. В. Перекрестный и шахматный допрос в российском уголовном процессе // Вестн. ОГУ. 2011. № 3. С. 112–117.
6. Постановление Европейского Суда по правам человека от 16 ноября 2006 г. Дело «Климентьев (Klimentyev) против Российской Федерации» (жалоба № 46503/99) (пятая секция) // Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 18.05.2020); Постановление Европейского Суда по правам человека от 20 апреля 2010 г. Дело «Слюсарев (Slyusarev) против Российской Федерации» (жалоба № 60333/00) (третья Секция) // Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 18.05.2020); Постановление европейского суда по правам человека от 28 сентября 2006 г. Дело «Андандонский (Andandonskiy) против Российской Федерации» (жалоба № 24015/02) (третья секция). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902118838> (дата обращения: 18.05.2020); Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 декабря 2018 г. Дело «Муртазалиева (Murtazaliyeva) против Российской Федерации» (жалоба № 36658/05) (Большая палата). URL: <http://apkrfkod.ru/pract/postanovlenie-espch-ot-18122018> (дата обращения: 18.05.2020).
7. Постановление Европейского Суда по правам человека от 25 сентября 2008 года Дело «Полуфакин и Чернышев против России» [Polufakin and Chernyshev v. Russia] (жалоба № 30997/02) (первая секция). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902161689> (дата обращения: 15.05.2020).
8. Постановление Европейского Суда по правам человека 12 декабря 2017 г. Дело «Задумов (Zadumov) против Российской Федерации» (Третья секция) URL: <https://apkrfkod.ru/pract/postanovlenie-espch-ot-12122017> (дата обращения: 16.05.2020)
9. О судебном приговоре: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 55 // Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 20.05.2020).

ТРАНСФОРМАЦИЯ СУДА ПРИСЯЖНЫХ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Д. О. Чистилина

Юго-Западный государственный университет
старший преподаватель кафедры
уголовного процесса и криминалистики
darya-chistilina@yandex.ru

Статья посвящена трансформации суда присяжных в России и зарубежных странах. Автор анализирует особенности функционирования таких судов от древности до современности.

Ключевые слова: суд присяжных, председательствующий, судебная реформа, конституционные права, вердикт.

The article is devoted to the transformation of the jury trial in Russia and foreign countries. The author analyzes the features of the functioning of such courts from antiquity to the present.

Key words: jury, presiding judge, judicial reform, constitutional rights, verdict.

Суд с участием присяжных заседателей в России полноценно начал функционировать после принятия Конституции РФ 1993 г., где в ст. 47 регламентировано, что обвиняемый имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Более того, ст. 20 гласит, что и применение такого вида наказания, как смертная казнь невозможно, если обвиняемому не будет предоставлено право на рассмотрение его дела таким судом [1]. Концепция судебной реформы 1991 г. также предусматривала построение такой системы судов, чтобы почти каждое ее звено было обеспечено составом суда с участием присяжных заседателей, включая и гражданское судопроизводство [2]. Однако до сих пор многие из этих положений не реализованы.

Суд присяжных является далеко не новым институтом для российской и мировой практики. Суды с участием народного элемента функционируют во многих зарубежных странах еще с древних времен [6, с. 33–34].

Первые упоминания о суде с участием народа можно встретить в Древней Греции и Древнем Риме, где существовали суд гелиастов и квестия соответственно. Гелиэя фесмо-

фетов или суд в народном собрании рассматривала исключительно судебные дела. Однако все же окончательное решение принимали архонты-фесмофеты, которые и председательствовали в таком суде. Представители народа лишь в незначительной степени могли оказать влияние на принимаемое решение. С течением времени компетенция гелиэи фесмофетов все более сужалась. Квестия или постоянная комиссия в Древнем Риме долгое время представляла собой суд, состоящий из сенаторов, но со временем состав комиссий стал пополняться представителями иных сословий с сохранением требований к их материальному благосостоянию. Претор руководил судебным заседанием, выслушивал обвинителя, сообщал обвиняемому сущность обвинения и опрашивал его. Если последний отрицал свою вину, то переходили к исследованию доказательств, на сбор которых сторонам предоставлялось определенное время. Уже тогда предусматривалось участие защитника в процессе, который мог давать правовые советы. Формально стороны имели равные права, а судопроизводство имело состязательный характер [15, с. 100–105].

Данные институты, где уже тогда господствовала состязательность, считаются прообразами суда присяжных. Классический же суд присяжных появился в Англии в XII в. Однако некоторые исследователи придерживаются иной позиции, полагая, что первоначально суд присяжных возник во Франции в 829 г. Однако появление суда присяжных сначала в Англии, а затем во Франции подтверждается историей развития данного института и процессом последовательной модернизации, которой он подвергся под влиянием романо-германской правовой системы. Более того, первым документальным подтверждением факта существования суда присяжных являются ордонансы английского короля Генриха II, в которых подробно описывалась процедура отбора присяжных [10, с. 15–20]. В связи с данными историческими фактами все же общепринято, что суд присяжных в своем классическом виде появился в Англии, изменив систему доказывания и придя на смену ордалиям и поединкам. Укреплению положения института присяжных заседателей способствовало принятие в 1215 г. Великой хартии вольностей. До этого суд над

преступником представлял собой обсуждение всеми членами общества, за исключением рабов и должников, вопроса доказанности виновности лица. Первой формой суда присяжных была «*assisa*». В рамках данной процедуры, которая состояла в допросе сведущих свидетелей (12 местных землевладельцев), разрешались земельные споры. В последующем присяжные уже получили более широкие полномочия, дающие им возможность самостоятельно расследовать дело, а стороны, в свою очередь, стали проявлять активность, что способствовало установлению состязательности. В XV в. состав суда был немного видоизменен: появилось большое и малое жюри, в компетенцию первого входило решение вопроса о предании суду обвиняемого, а второе уже непосредственно разрешало вопрос о виновности. Однако у профессионального судьи были достаточно широкие полномочия относительно принятия окончательного решения, которые впоследствии были сужены путем четкого разделения компетенции между председательствующим и коллегией присяжных заседателей. На современном этапе слушание уголовного дела в суде присяжных Англии происходит по четко разработанной процедуре, где господствует состязательность [4, с. 185–186].

В США суд присяжных пришел позднее, благодаря появлению права на «суд равных» в Билле о правах 1791 г. Коррупционность профессиональных судей не позволяла доверять им в полной мере, поэтому было предусмотрено, что четыре избранных уважаемых человека должны были следить за их честностью в ходе процесса. Современный американский суд присяжных имеет ряд особенностей. Во-первых, суды присяжных заседателей рассматривают не только уголовные, но и гражданские дела. Во-вторых, количество присяжных в составе коллегии может варьироваться в зависимости от штата, несмотря на их строго фиксированное число на федеральном уровне (12 человек). Кроме того, при отборе используют не только списки зарегистрированных избирателей, но и списки тех, кто имеет водительское удостоверение (их в США большинство). В отборе принимает участие судебный совет, который может значительным образом повлиять на состав коллегии. В-третьих, стороны имеют неограниченное

количество немотивированных отводов. В-четвертых, в федеральных судах необходимо единогласие присяжных, а в некоторых штатах голосование проводится большинством голосов. Также вердикт не содержит обоснования выводов жюри, излагается в письменном виде и подписывается старшиной [17, с. 35–36].

В страны романо-германской правовой семьи суд присяжных пришел в своем классическом виде, однако с течением времени был значительно видоизменен, трансформировавшись в такую форму суда с участием народного элемента, как «суд шеффенов», процедура рассмотрения дела в котором отличается совместным принятием решения членами коллегии с профессиональными судьями.

Как правовой институт суд присяжных сформировался во Франции в 1790 г. с принятием Декрета «О суде присяжных по уголовным и гражданским делам». Франция, опираясь на требование разделения властей, с целью ограничения корпоративной судебной власти законом от 16 октября 1797 г. создала суд присяжных со строгим разграничением вопросов факта и вопросов права между двумя самостоятельными коллегиями. Отметим, что в тот период времени наказание за преступление было четко регламентировано (отсутствовал минимальный и максимальный порог), поэтому профессиональным судьям оставалось лишь озвучить наказание, т. е. основной вопрос решали все же присяжные. Впоследствии в санкциях статей появились вариации при назначении наказания в связи с тем, что присяжные оправдывали подсудимых, когда считали наказание слишком строгим. При этом присяжным предоставлялось право учитывать смягчающие обстоятельства, что приводило к снижению наказания. Это правило размывало границы между компетенцией присяжных и профессиональных судей. Однако уже с 1908 г. председательствующий мог в присутствии секретаря посещать совещательную комнату, что в последующем привело к формированию «суда шеффенов» во Франции [11, с. 118–119].

На первоначальном этапе в Германии функционировал классический суд присяжных, однако с появлением в 1871 г. «суда шеффенов» первый был упразднен. «Суд шеффенов»

состоит из профессионального судьи и двух шеффенов, которые путем совместного обсуждения принимают решение по делу [18].

Стоит отметить, что сейчас в мире сложилось две основные модели судов с участием народного элемента: классический суд присяжных (Англия, Бельгия, США, Австрия и т. д.) и «суд шеффенов» (Франция, Швеция, Болгария, Германия и т. д.). Данные модели отличаются способом принятия решений. Первая представляет собой четкое разделение компетенций между коллегиями непрофессиональных и профессиональных судей, а вторая допускает совместное обсуждение как правовых, так и фактических вопросов. Каждая страна самостоятельно выбирает для себя модель, наиболее подходящую ее правовой системе и сложившимся национальным правовым традициям.

Заметим, что некоторые страны возвращаются к судам с участием народного элемента. Так, в Японии уголовные дела с 2009 г. слушаются тремя профессиональными судьями и шестью шеффенами [5, с. 105–110]. В Республике Корея с недавних пор также функционирует суд присяжных. Корейская модель суда присяжных сочетает в себе элементы двух правовых систем и основана на романо-германском и англо-американском праве, а также конфуцианском учении. В функционировании такой модели есть ряд особенностей. Так, вердикты присяжных для суда носят лишь рекомендательный характер, при том, что совещание проходит вместе с председательствующим, а голосуют присяжные самостоятельно. Однако присяжные заседатели после вынесения обвинительного вердикта обсуждают с судом вопросы назначения наказания и приходят к своему заключению [13, с. 184–185].

В России суд присяжных появился благодаря Судебной реформе 1864 г. Фактически это была новая для российской правовой системы модель судопроизводства, поэтому она была сформирована на основе английской и французской моделей суда присяжных. Такое сочетание позволило учесть все положительные и отрицательные черты данного института. Безусловно, до этого существовали предпосылки появления суда присяжных в виде суда 12 мужей, предусмотрен-

ного Русской Правдой; «суда одрин» — в Новгородской судной грамоте; суда областных кормленщиков — в Судебнике 1497 г. Появившийся в 1864 г. суд присяжных отличался разделением компетенций между двумя коллегиями, четкими требованиями к кандидатам в присяжные заседатели, возможностью заявить большое количество отводов при отборе каждой стороной (в 1884 г. их количество было сокращено до 3). Присяжные заседатели участвовали в процессе исследования доказательств, могли вносить коррективы в вопросный лист, им предоставлялись сведения о личности подсудимого. Председательствующий произносил напутственное слово перед удалением коллегии присяжных заседателей в совещательную комнату с целью напоминания исследованных фактов и разъяснения организационных вопросов. На основе имеющийся информации присяжные разрешали фактические вопросы, в то время как председательствующий разрешал правовые [14, с. 440–443].

Со временем скептическое отношение народа к суду присяжных сменилось его полным одобрением, однако после знаменитого дела Веры Засулич государственные чиновники стали более настороженно относиться к данному правовому институту, что привело к значительному его реформированию в сторону сужения его подсудности [7, с. 125–132].

В 1917 г. суды присяжных вообще были упразднены, их заменил новый институт народных заседателей, который больше был похож на «суд шеффенов». Уже не было разделения компетенций между профессиональными и непрофессиональными судьями, все решения принимались совместно. Таким образом, народные заседатели уже не могли оказать существенного влияния на принятие решения, так как фактически были управляемы председательствующим [12, с. 563–567].

Суд с участием присяжных заседателей в России был фактически возрожден лишь в 1993 г., хотя данная идея появилась еще в 1989 г., а также была развита в Концепции судебной реформы 1991 г. Современный суд с участием присяжных заседателей весьма схож с подобным судом, существовавшим в дореволюционный период. На данном этапе продолжается

его реформирование, что выражается в поиске оптимальной подсудности и количественного состава коллегии [16, с. 253]. За несколько последних лет российский суд с участием присяжных заседателей видоизменился. Так, теперь он функционирует как на уровне судов субъектов, так и на уровне районных судов, что также привело к расширению его подсудности. Кроме того, было решено множество проблем, с которыми сталкивались на практике. Например, положительно разрешился вопрос о рассмотрении судом с участием присяжных заседателей уголовных дел в отношении несовершеннолетних [3], женщин [8] и лиц старше 65 лет [9]. Безусловно, реформирование суда с участием присяжных заседателей еще не окончено, предстоит разрешить еще множество вопросов и найти оптимальную с точки зрения процедуры модель его функционирования.

Стоит отметить, что сейчас среди европейских стран появляется тенденция обвинения присяжных в излишней чувствительности к речам сторон. Сомнения в целесообразности участия присяжных заседателей в доказывании высказывают и английские юристы. При этом исследователи в США считают, что благодаря суду присяжных стимулируется участие граждан в отправлении правосудия и обеспечивается лучшая защита прав сторон. На наш взгляд, рассмотрение дела в суде присяжных заставляет обвинителя и защитника прикладывать больше усилий, чтобы представленная ими информация заслуживала доверия присяжных и суда, поэтому данная форма судопроизводства не может быть упразднена в России, хотя и требует последующей трансформации.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. О Концепции судебной реформы в РСФСР: постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.
3. По делу о проверке конституционности пункта 2.1 части второй статьи 30 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ленинградского областного суда: постановление Конституционного Суда РФ от 22 мая 2019 г. № 20-П // Рос. газ. 2019. 31 мая.

4. Белозерова И. И., Санеев С. О. Историко-правовой анализ института суда присяжных в англосаксонской правовой семье и России // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2012. № 3. С. 185–187.
5. Верещагин А. Н. О развитии суда присяжных в России // Закон. 2017. № 2. С. 101–113.
6. Грохотова Е. А., Куликова О. С. К вопросу об участии граждан в отправлении правосудия // Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: 15 лет правоприменения: сб. науч. ст., посвящ. 15-летию принятия Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Курск, 2016. С. 33–36.
7. Джаншиев Г. А. Основы судебной реформы. М.: Типография М. П. Щепкина, 1891. 428 с.
8. Дубровин В. В. Реализация женщиной, обвиняемой в совершении преступления, права на рассмотрение ее уголовного дела судом с участием присяжных заседателей // Библиотека криминалиста. Научн. журн. 2017. № 3 (32). С. 50–56.
9. Дубровин В. В. Реализация обвиняемым старше шестидесяти пяти лет права на рассмотрение его уголовного дела судом с участием присяжных заседателей // Библиотека криминалиста. Науч. журн. 2017. № 5 (34). С. 183–188.
10. Закревский И. Еще о суде присяжных. СПб.: Типография П. П. Сойкина, 1896. 29 с.
11. Михайлов П. Л. Суд присяжных во Франции: становление, развитие и трансформация. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 117–120.
12. Насонов С. А. Генезис и эволюция модели производства в суде присяжных в России: от Устава уголовного судопроизводства до УПК РФ // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 4. С. 563–569.
13. Реховский А. Ф. О суде присяжных в Республике Корея // Образование, наука и практика в деятельности по обеспечению прав граждан и борьбе с преступностью: сб. мат-лов Всерос. науч.-практ. конф. Владивосток: Дальневосточ. юрид. ин-т МВД России, 2016. С. 184–187.
14. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. II. СПб.: Типография товарищества «Общественная газета», 1912. 583 с.
15. Чельцов-Бебутов, М. А. Курс советского уголовно-процессуального права. Т. 1: Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. М.: Госюриздат, 1957. 839 с.
16. Чистилина Д. О. Усеченные составы коллегии присяжных заседателей: благо или зло? // Российское законодательство: новые проблемы, новые решения: сб. мат-лов междунар. науч.-практ. конф. Междунар. юрид. ин-т, Тульский филиал. 2016. С. 253–258.
17. Ширёв Д. А. К вопросу об институте суда присяжных в США // Вопросы экономики и права. 2015. № 83. С. 35–38.
18. Deutsches Richtergesetz // Официальный сайт Федерального министерства юстиции и защиты прав потребителей. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/drigrig/> (дата обращения: 22.05.2020).

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ НА ОПТОВОМ РЫНКЕ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ ЭНЕРГИИ (МОЩНОСТИ) РОССИИ

С. В. Матиящук

Новосибирский государственный университет
экономики и управления
доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского
и предпринимательского права

В настоящей статье автор проводит правовой анализ изменений законодательства в сфере регулирования отношений, складывающихся на оптовом рынке электрической энергии (мощности) России за период с момента формирования Единой энергетической системы нашей страны до использования института саморегулирования, выявляет проблемные вопросы, отмечает современные тенденции.

Ключевые слова: саморегулирование, оптовый рынок электрической энергии, правовое регулирование, электрическая энергия, единая энергетическая система.

In the present article the author carries out the legal analysis of changes of the legislation in the sphere of regulation of the relations developing in the wholesale market of electric energy (power) of Russia from the moment of formation of the Power pool system of our country before use of institute of self-regulation, reveals problem questions, notes current trends.

Key words: self-regulation, wholesale market of electric energy, legal regulation, electric energy, power pool system.

Основная особенность оптового рынка электрической энергии (мощности) России, заключающаяся в неразрывной связи отдельных ее элементов, требует единого управления процессом работы всей системы. Одним из наиболее важных аспектов регулирования является оперативно-диспетчерское управление, которое осуществляется централизованно и непрерывно в течение суток. В основе оперативно-диспетчерского управления оптовым рынком электрической энергии лежит базовый принцип, согласно которому все операции с тем или иным оборудованием проводятся только по распоряжению системного оператора (ОАО «Системный оператор ЕЭС»). Другими словами, по указанию системного оператора круглосуточно осуществляются изменения режимов и состояния элементов всей энергосистемы (включение и отключение линий электропередачи, остановка и пуск агрегатов на электростанциях, покрытие пиковых нагрузок, проведение профилактических работ и др.). Отказ от исполнения диспетчер-

ских команд недопустим кроме случаев, когда их исполнение создает угрозу жизни людей, сохранности оборудования и т. п. Кроме того, в каждый момент времени следует точно соблюдать баланс между произведенной и потребленной электрической энергией. Для обеспечения такого соответствия, необходимо точное планирование выработки и потребления электроэнергии, а также пропускной способности сетей. В связи с этим системный оператор осуществляет оперативное ведение текущих режимов работы объектов электроэнергетики по суточным планам-графикам, а в случае необходимости производит корректировку при отклонении параметров режима от плановых значений.

В советский период развития электроэнергетики основным критерием при выработке управленческих решений по формированию диспетчерских графиков нагрузок электростанций выступал критерий «минимизации суммарных затрат», т. е. соблюдение надежного снабжения электрической энергией требуемого качества при минимальных затратах на ее производство, передачу и распределение.

Преобразования в экономике страны, начавшиеся в 1990-е гг., повлекли за собой значительные проблемы в области управления единой энергетической системой страны. Яркий пример тому — дискриминация по отношению к независимым энергокомпаниям. Мощности этих электростанций, вырабатывающие дешевую электроэнергию, были задействованы лишь частично, а в свою очередь, в этот период потребителям поставлялась дорогая электроэнергия тепловых станций РАО «ЕЭС России». По оценкам экспертов, убытки, которые понесла российская экономика из-за дискриминации цен на рынке, по данным экспертов Мирового банка, составляли около 1,0 млрд долл., по этой же причине, ограничения на прием мощности ОАО «Иркутскэнерго», концерна «Росэнергоатом» и ОАО «Башкирэнерго» оценивались в десятки, млн долл. [1, с. 25–26].

Таким образом, существовавшая ранее система регулирования на оптовом рынке электрической энергии (мощности) была недостаточно эффективной и одним из возможных путей выхода из этой проблемной ситуации, по замыслу реформаторов, является использование института саморегулирования. Прежде чем перейти к рассмотрению вопросов,

связанных с саморегулированием на оптовом рынке электрической энергии (мощности), необходимо вначале обратиться к истории развития института саморегулирования. Первые саморегулируемые организации (СРО), главная цель которых было сокращения присутствия государства на рынке ценных бумаг, появились в Соединенных Штатах Америки и Англии. В середине 90-х годов при заимствовании зарубежного опыта были созданы первые российские СРО, которые стали осуществлять традиционные полномочия государственного регулирования — лицензирование. В настоящее время саморегулирование введено во многих отраслях экономики нашей страны (СРО арбитражных управляющих, оценщиков, аудиторов, страховщиков и т. п.)

Как справедливо отмечается в юридической литературе, саморегулирование является инструментом защиты предпринимателей от избыточного государственного контроля, а также инструментом согласования интересов субъектов предпринимательства с интересами государства [2, с. 78]. И как следствие, механизм саморегулирования и государственного регулирования должны работать во взаимодействии, при этом саморегулирование не подменяет собой государственное регулирование, а дополняет его [3].

Опираясь на опыт, существующий в зарубежных странах, можно говорить о следующих моделях саморегулирования в сфере электроэнергетики: организация рынка электроэнергии основана на саморегулировании деятельности его субъектов с участием или без участия государства. Так, например, происходит в США, Канаде, Мексике, где субъекты энергорынка участвуют в общей для этих стран системе саморегулирования, в структуру которой входят также государственные органы, организации коммунального обслуживания, потребители электроэнергии. В свою очередь, в Китае саморегулирование осуществляет Китайский Энергетический Совет, который находится под контролем государства.

В России саморегулирование на оптовом рынке электрической энергии (мощности) было введено в связи прекращением существования ОАО РАО «ЕЭС России», а также в целях предоставления участникам рынка полномочий для эффек-

тивного решения общих правовых и экономических проблем, возникающих на федеральном и местном уровне.

При заимствовании зарубежного опыта в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11 июля 2001 г. № 526 «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации» была создана первая саморегулируемая организация на рынке электрической энергии — Некоммерческое партнерство «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии Единой энергетической системы» (НП «АТС»).

Во исполнение Федерального закона от 4 ноября 2007 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по реформированию энергетической системы России» годовым собранием членов НП «АТС» было принято решение о переименовании Некоммерческого партнерства «Администратор торговой системы оптового рынка электрической энергии (мощности) энергетической системы» в Некоммерческое партнерство «Совет рынка по организации эффективной системы оптовой и розничной торговли электрической энергией и мощностью» (НП «Совет рынка»). Указанным Федеральным законом на Некоммерческое партнерство «АТС» были возложены функции совета рынка. Также Федеральным законом установлено, что деятельность по организации торговли на оптовом рынке электроэнергии и мощности, связанную с заключением и организацией исполнения сделок по обращению электрической энергии, мощности и иных объектов торговли, обращение которых допускается на оптовом рынке, должен осуществлять коммерческий оператор оптового рынка. В дальнейшем состоялась государственная регистрация Открытого акционерного общества «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии» (ОАО «АТС»). В соответствии с решением Наблюдательного совета НП «АТС» на ОАО «АТС» возложено исполнение функции коммерческого оператора оптового рынка.

Интересно отметить, что некоммерческое партнерство «Администратор торговой системы в электроэнергетике» (предшественник Совета рынка в электроэнергетике) включало в свой состав палату представителей государства, палату поставщиков электроэнергии и палату покупателей электроэнергии. Ныне действующий Совет рынка в электроэнер-

гетике состоит из четырех палат: палата продавцов, палата покупателей, палата инфраструктурных организаций и палата экспертов. Палата продавцов электроэнергетики состоит из двух частей: Списка А и списка Б. В Список А включаются следующие члены партнерства: поставщики электроэнергии, владеющие на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании атомными станциями, установленная генерирующая мощность которых в совокупности превышает 20 000 МВт; а также поставщики электроэнергии, владеющие на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании гидроэлектростанциями, установленная генерирующая мощность которых в совокупности превышает 20 000 МВт. А в Список Б включаются поставщики электроэнергии, не относящиеся к Списку А. Аналогичным образом сформирована из двух частей Палата покупателей электроэнергии. В свою очередь, в Палату инфраструктурных организаций входят: коммерческий оператор (ОАО «АТС», ЗАО «ЦФР»); системный оператор ОАО «СО ЕЭС»; организация по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью (ОАО «ФСК ЕЭС»).

В то же время высказываются критические замечания относительно участников палаты продавцов. По мнению ряда специалистов, такого количества участников палаты продавцов недостаточно для справедливого и эффективного рынка, основанного на принципе саморегулирования.

Кроме того, ряд экспертов предлагает изменить состав участников палаты продавцов. Так, одним из условий получения для генерирующих компаний статуса субъекта оптового рынка и, как следствие, члена НП «Совета рынка», является «установленная генерирующая мощность», которая должна быть равна или превышать 20 000 МВт и в каждой предполагаемой группе точек поставки составлять не менее 5 МВт. В целях стабильного функционирования Единой энергетической системы России необходимо изменить критерии отбора поставщиков электроэнергии. Основным критерием, которым следует руководствоваться при выборе поставщика энергии, должен быть критерий эффективной деятельности предприятия, в частности, критерий «минимизации суммарных

затрат», т. е. соблюдение надежного снабжения электрической энергией требуемого качества при минимальных затратах на ее производство, преобразование, передачу и распределение.

Основной целью деятельности НП «Совет рынка» является обеспечение функционирования коммерческой инфраструктуры оптового рынка электроэнергии и мощности (ОРЭМ). В соответствии с положениями ст. 33 Федерального закона «Об электроэнергетике» членами Партнерства обязаны стать все субъекты оптового рынка. В свою очередь, законом предусмотрен исчерпывающий состав субъектов оптового рынка, в который входят:

во-первых, поставщики электрической энергии (мощности), включая генерирующие компании (группы электростанций), получившие статус субъектов оптового рынка в установленном комментируемой статьей порядке, в том числе:

- поставщики электрической энергии (мощности) — владельцы генерирующего оборудования;
- поставщики электрической энергии (мощности) — лица, не являющиеся владельцами генерирующего оборудования, но обладающие правом продажи электрической энергии (мощности), производимой на таком оборудовании.

во-вторых, покупатели электрической энергии (мощности), включая энергосбытовые организации, крупных потребителей электроэнергии, гарантирующих поставщиков, получивших статус субъектов оптового рынка в установленном комментируемой статьей порядке, в том числе:

- покупатели электрической энергии (мощности) — энергосбытовая организация;
- покупатели электрической энергии (мощности) — энергоснабжающая организация;
- покупатели электрической энергии (мощности) — крупный потребитель;
- покупатели электрической энергии (мощности) — гарантирующий поставщик;
- покупатели электрической энергии (мощности) — организация, осуществляющая экспортно-импортные операции.

в-третьих, четыре организации, предоставляющие услуги на оптовом рынке, которые получили в установленном порядке право предоставлять услуги по обеспечению функционирования торговой системы оптового рынка его участникам и оптовому рынку в целом, а именно:

1) системный оператор — ОАО «Системный оператор Единой энергетической системы» (ОАО «СО ЕЭС»);

2) Совет рынка — Некоммерческое партнерство «Совет рынка» (НП «Совет рынка»;

3) Коммерческий оператор — ОАО «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии» (ОАО АТС»);

4) организация по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью — ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» (ОАО «ФСК ЕЭС»).

Такой состав участников оптового рынка электрической энергии и мощности обусловлен, с одной стороны, спецификой технологических процессов по производству и передаче электрической энергии в рамках ЕЭС и, с другой стороны, — формированием на оптовом рынке электроэнергии новых отношений на конкурентной основе и, прежде всего, организацией оптового рынка электроэнергии, основанного на саморегулировании деятельности его участников. Порядок получения юридическим лицом статуса субъекта оптового рынка регулируется «Положением о порядке получения статуса субъекта оптового рынка и ведения реестра субъектов оптового рынка», утвержденным Протоколом № 30/2009 заседания Наблюдательного Совета НП «Совет рынка».

В своей деятельности Некоммерческое Партнерство «Совет рынка» использует большое количество документов, в том числе нормативную документацию, предназначенную для регулирования взаимодействия участников оптового и розничного рынков электроэнергии. В основном эта информация носит открытый характер и должна быть опубликована на портале Партнерства для общего доступа через интернет.

К основным функциям саморегулируемой организации (НП «Совет рынка») можно отнести следующие: участие в подготовке правил оптового и розничных рынков электроэнергии и мощности; разработка и утверждение типовых форм

договоров, опосредующих отношения на оптовом рынке, а также регламентов оптового рынка; ведение реестра субъектов оптового рынка; разрешение споров на рынке. Как показывает практика, постоянное внесение изменений и дополнений в типовые формы договоров явно не способствует стабильности договорных отношений на рынке электрической энергии.

В последнее время Некоммерческое партнерство «Совет рынка», созданное для реализации эффективной оптовой и розничной торговли электроэнергией и мощностью, все чаще оказывается в центре внимания. Наибольший интерес вызывают споры с поставщиками электрической энергии по поводу цен на новую мощность, определяемых по итогам конкурентного отбора. Главные вопросы вызывает методология оценки экономической обоснованности ценовых заявок поставщиков электрической энергии и мощности. По мнению ряда экспертов, действующая политика ценообразования в электроэнергетике приводит к тому, что снижение издержек невыгодно для поставщиков.

В качестве итога можно сделать вывод о том, что, по сути, деятельность по саморегулированию на оптовом рынке электрической энергии России направлена на поддержание среднеотраслевого уровня издержек на электрическую энергию, что явно не способствует снижению цен на энергию.

Литература

1. Свирков С. А. Гражданско-правовое регулирование в сфере энергоснабжения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Свирков Сергей Александрович; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. М., 2019. С. 25–26.
2. Башлаков-Николаев И. В. Об административной ответственности за нарушение субъектом оптового рынка электрической энергии и мощности или розничного рынка электрической энергии установленных стандартами раскрытия информации порядка, способов или сроков опубликования информации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 9. С. 78.
3. Смагин А. В. Единая национальная (общероссийская) электрическая сеть и порядок использования объектов электросетевого хозяйства, входящих в нее // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2019.

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Право и экономика: взаимодействие и развитие (Пленарные доклады)

<i>Сарпеков Р. К.</i> Современные тенденции правового регулирования цифровизации в Республике Казахстан	6
<i>Донских О. А.</i> Юридические отношения как антитеза этическим	23
<i>Lukashenko O., Melnikov V.</i> Cartelization of regional economy: tools to overcome	32
<i>Жанузакова Л. Т.</i> Цифровое правительство: проблемы становления, функционирования, способы совершенствования	39
<i>Рубанцова Т. А.</i> Пути преодоления коррупции в зарубежных странах	55
<i>Макарьев А. А.</i> Избирательные комиссии РФ как органы административной юрисдикции: проблемы реализации полномочий	63
<i>Савченко Д. А.</i> Основные закономерности развития права на примере правовых средств защиты русского средневекового государства	72
<i>Сарсембаев М. А.</i> Мировая логистика в международно-правовом формате	79
<i>Адова И. Б., Брежнева А. Д.</i> Анализ преемственности нормативной правовой базы социально-экономического и стратегического планирования в историческом контексте	90
<i>Гедулянова Н. С.</i> Модель формирования предпринимательских компетенций обучающихся при взаимодействии образования, науки и организаций, действующих в реальном секторе экономики	99
<i>Тимощук А. С.</i> Пост-ковид: проблемы устойчивости и управляемости	109

Раздел 2. Право в цифровую эпоху

Вилачева М. Н.

Механизм реализации конституционного права
на дошкольное образование в цифровую эпоху119

Грудинин Н. С.

Избирательные права граждан России
в условиях глобальной цифровизации125

Дорожинская Е. А.

Проблемы нарушения прав граждан
при внедрении цифровизации
в «коронавирусный» период130

Казаченков С. Д.

Цифровые технологии как тенденция развития
принципа прозрачности, доступности
и справедливости налогообложения:
особенности и правовые аспекты применения
на современном этапе136

Капитонова Е. А.

Искусственный интеллект как субъект права:
перспективы правового регулирования141

Кондраткова Н. В., Черепанов С. В.

Информатизация законодательства
в современном мире148

Кушарова М. П.

К вопросу о правовом регулировании
цифровых технологий153

Маркина Е. В.

Современные тенденции цифровизации
избирательного права России.....158

Салькова Д. О.

Право на доступ к правосудию в период пандемии COVID-19:
роль цифровизации168

Тебаев Д. Б., Тулепбаева А. С., Макенов Т. К.

К некоторым вопросам цифрового развития
системы налогообложения Республики Казахстан179

Раздел 3. Оценка эффективности органов публичной власти: правовые и экономические аспекты

<i>Жанузакова Л. Т.</i>	
Проблемы оценки эффективности деятельности местных органов управления Республики Казахстан	187
<i>Заякина Р. А.</i>	
Развитие социального капитала города как направление деятельности органов местного самоуправления	202
<i>Ахметов Е. Б., Саулен Н., Ашигалиев Р. П.</i>	
Вопросы повышения эффективности государственного управления и государственной службы в Республике Казахстан	207
<i>Бузмаков Е. Л.</i>	
Применение различных избирательных систем при формировании представительных органов муниципальных образований в Новосибирской области	217
<i>Кайжакпарова А. Б., Казбаева А. Г.</i>	
Правовой анализ эффективности законодательства Республики Казахстан о правительстве	226
<i>Конципко Н. В.</i>	
Мотивация персонала как фактор эффективной работы государственных и муниципальных служащих	239
<i>Муратова Р. А., Жугралина Б. М.</i>	
Оценка эффективности системы государственного и местного самоуправления в Казахстане	245
<i>Нургазинов Б. К., Ашигалиев Р. П.</i>	
К вопросу оценки эффективности местных представительных органов.....	253
<i>Плеслов А. А.</i>	
Некоторые аспекты управления государственной собственностью на региональном уровне	265

Раздел 4. Судоустройство и судебные реформы: международный и национальный опыт

<i>Бурлака С. Н.</i>	
Тенденции развития электронного правосудия в России	272
<i>Васильев Д. С.</i>	
Кадровая революция в народном суде как результат проведения первых всенародных выборов народных судей в 1948–1949 гг.....	279
<i>Кричевцев М. В.</i>	
Французская военная юстиция при Наполеоне I: судебное решение по делу Мале 1812 г.	298
<i>Михеев Д. Ю.</i>	
Бирюсинское правосудие: из истории становления советской судебной системы в 1920-е гг.....	311
<i>Нехороших М. Е.</i>	
Соотношение сплошной и выборочной кассации в современном уголовном процессе России.....	315
<i>Нечаева Ж. В.</i>	
Роль конституционного суда РФ в реализации конституционных прав и свобод	325
<i>Саламатова М. С.</i>	
Реформа судов общей юрисдикции: первые итоги	329
<i>Чеботарева И. Н., Ревина И. В., Пашутина О. С.</i>	
Оглашение в суде показаний не явившегося свидетеля: корреляция изменений в уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации с решениями европейского суда по правам человека	339
<i>Чистилина Д. О.</i>	
Трансформация суда присяжных в России и зарубежных странах	348
<i>Матиящук С. В.</i>	
Саморегулирование на оптовом рынке электрической энергии (мощности) России	356

Научное издание

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

Сборник статей
по итогам Второго Новосибирского
международного юридического форума
(20–22 мая 2020 г.)

Часть 1

Издается в авторской редакции

Технический редактор *О. Л. Кувшинова*
Дизайн обложки *А. Ю. Болдина*

Гарнитура PT Serif. Формат 60×84 ¹/₁₆. Усл.-печ. л. 21,39.
Подписано в печать 19.11.2020. Тираж 300 экз.

Новосибирский государственный университет экономики
и управления «НИНХ»
630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, 56.