

ВЕСТНИК

Московского университета
имени С.Ю. Витте. Серия 2.

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ



2019
2(20)

ISSN 2587-9472

Эн № ФС77-68095

ISSN 2587-9472

Эл № ФС77-68095

Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 2. Юридические науки

№ 2 (20)' 2019

Электронный научный журнал (Электронное периодическое издание)

Главный редактор:

Бабурин С.Н.

Заместитель главного редактора:

Липунов В.И.

Редакционный совет:

Председатель – **Малышев Н.Г.**, чл.-корр. РАН, д-р техн. наук, проф. (Московский университет им. С.Ю. Витте);

Заместитель председателя – **Семенов А.В.**, д-р экон. наук, проф. (Московский университет им. С.Ю. Витте);

Заместитель председателя – **Руденко Ю.С.**, д-р пед. наук, проф. (Московский университет им. С.Ю. Витте);

Букалерева Л.А., д-р юрид. наук, проф. (Московский университет им. С.Ю. Витте);

Землин А.И., д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки РФ (ФГБОУ ВО «Московский государственный университет путей сообщения Императора Николая II»);

Марченко М.Н., д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки РФ, Почётный президент Ассоциации юридических вузов (МГУ им. М.В. Ломоносова);

Сауляк О.П., д-р юрид. наук, проф. (Московская коллегия адвокатов «Юристы-профессионалы»);

Шамба Т.М., д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист РФ (Коллегия адвокатов «ТАМИР» г. Москвы).

**Все права на размножение и распространение в любой форме остаются за издательством.
Нелегальное копирование и использование данного продукта запрещено.**

Системные требования: PC не ниже класса Pentium III; 256 Mb RAM; свободное место на HDD 32 Mb; Windows 98/XP/7/10; Adobe Acrobat Reader; дисковод CD-ROM 2X и выше; мышь.

© ЧОУВО «МУ им. С.Ю. Витте», 2019

**КОНСТИТУЦИОННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ, СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ	7
<i>Дорохов Николай Иннокентьевич</i>	
ЦЕННОСТИ И ИНТЕРЕСЫ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТАНДАРТАХ ПО ЮРИСПРУДЕНЦИИ	17
<i>Бабурин Сергей Николаевич</i>	
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	22
<i>Каменская Елена Викторовна</i>	
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕНТАЛИТЕТА РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА	31
<i>Юрчук Василий Степанович</i>	
ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	36
<i>Сошникова Тамара Аркадьевна</i>	
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	43
<i>Кохановская Индира Ивковна, Юрчук Василий Степанович</i>	

**ГРАЖДАНСКОЕ, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ
И ДОГОВОРНОЕ ПРАВО**

25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИЯ РФ НА СТРАЖЕ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА И КОНКУРЕНЦИИ	50
<i>Правкин Сергей Алексеевич</i>	
ПРАВО НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА НА ОБЖАЛОВАНИЕ АКТОВ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ	55
<i>Метелева Юлия Александровна</i>	
ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПОНЯТИЯ «УБЫТКИ»	61
<i>Романова Ирина Николаевна</i>	
ВИНА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК УСЛОВИЕ НАСТУПЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ	64
<i>Фадеев Александр Александрович</i>	

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНАЛИСТИКА

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАТРУЛЬНО-ПОСТОВОЙ СЛУЖБЫ ПОЛИЦИИ	68
<i>Шегало Дмитрий Дмитриевич</i>	
ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ ДОСОВЕТСКОГО ПЕРИОДА	73
<i>Сергеева Светлана Николаевна</i>	

CONTENTS

CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

BASES OF THE CONSTITUTIONAL STRUCTURE OF THE RUSSIAN FEDERATION: THEORETICAL AND LEGAL MODEL, CONDITION AND PROBLEMS.....	7
<i>Dorokhov N.I.</i>	
THE VALUES AND INTERESTS OF THE STATE AND SOCIETY IN FEDERAL GOVERNMENT STANDARDS ON JURISPRUDENCE	17
<i>Baburin S.N.</i>	
CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF NATIONAL POLICY AND NATIONAL RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION	22
<i>Kamenskaya E. V.</i>	
GENERAL CHARACTERISTICS OF THE MENTALITY OF RUSSIAN SOCIETY.....	31
<i>Yurchuk V.S.</i>	
PROBLEMS OF IMPROVING LEGISLATION ON EDUCATION IN MODERN RUSSIA	36
<i>Soshnikova T.A.</i>	
CONSTITUTIONAL BASES OF STATE HEALTH CARE MANAGEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION.....	43
<i>Kochanowski I.I., Yurchuk V.S.</i>	

CIVIL, BUSINESS AND CONTRACT LAW

25 YEARS THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION ON GUARD OF THE COMMON ECONOMIC SPACE AND COMPETITION	50
<i>Pravkin S.A.</i>	
THE RIGHT OF A TAXPAYER TO APPEAL AGAINST ACTS OF TAX AUTHORITIES	55
<i>Metelova Yu.A.</i>	
THE CIVIL NATURE OF THE CONCEPT OF “DAMAGES”	61
<i>Romanova I.N.</i>	
PUBLIC LAW ENTITY’S QUILT AS A CONDITION OF CIVIL LAW LIABILITY.....	64
<i>Fadeev A.A.</i>	

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY

PERFECTION OF ACTIVITY PATROLNO-POSTOVYY SERVICE POLICE	68
<i>Shegalo D.D.</i>	

HISTORICAL ASPECTS OF DEVELOPMENT OF THE MIGRATION

LEGISLATION OF RUSSIA OF THE PRESOVIET PERIOD73

Sergeeva S.N.

УДК 34.241

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ, СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

Дорохов Николай Иннокентьевич,

канд. ист. наук, профессор,

профессор кафедры теории и истории государства и права,

Почетный работник сферы образования Российской Федерации,

e-mail: arnita@mail.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

В статье рассматривается теоретико-правовое содержание важнейшего института конституционного права – основы конституционного строя, его состояние и проблемы; дается ретроспектива развития теоретико-правовой модели основ конституционного строя Российской Федерации в период новейшей истории Российского государства; при оценке основ конституционного строя выделяются политико-правовые аспекты, раскрывается их содержание; выявляется основной круг проблем в характеристике демократического, федеративного, социально-экономического, идеологического и гуманистического типов основ конституционного строя; даются рекомендации по развитию основных особенностей конституционного строя Российской Федерации в условиях динамично меняющегося российского общества.

Ключевые слова: основы конституционного строя, демократическое, правовое, социальное, светское государство, российский федерализм, гражданское общество, разделение властей

BASES OF THE CONSTITUTIONAL STRUCTURE OF THE RUSSIAN FEDERATION: THEORETICAL AND LEGAL MODEL, CONDITION AND PROBLEMS

Dorokhov N.I.,

candidate of historical sciences, professor,

professor at the department of theory and history of state and law,

Honorary worker of the education sector of the Russian Federation,

e-mail: arnita@mail.ru,

Moscow Witte University, Moscow

The article discusses the theoretical and legal content of the most important institution of constitutional law – the foundations of the constitutional system, its condition and problems; a retrospective of the development of the theoretical and legal model of the foundations of the constitutional system of the Russian Federation in the period of the recent history of the Russian state is given; in assessing the foundations of the constitutional system, the political and legal aspects are highlighted, their content is disclosed; the main range of problems in the characterization of democratic, federal, social, economic, ideological and humanistic types of the foundations of the constitutional system has been identified; recommendations are made on the development of the main features of the constitutional system of the Russian Federation in the context of a dynamically changing Russian society.

Keywords: fundamentals of the constitutional system, democratic, legal, social, secular state, Russian federalism, civil society, separation of powers

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-7-16

Истоки одной из наиболее актуальных проблем в теории конституционного права – основ конституционного строя Российской Федерации – ведут к концу 1980-х – началу 1990-х годов, периоду горбачевско-ельцинского псевдолиберализма с его лукавой демократией. Распад СССР объективно поставил перед Российской Федерацией (как и перед другими республиками бывшего Союза)

проблему обеспечения самостоятельности государственного существования, создания основ новой российской государственности.

Ключевым звеном в правовом оформлении новой российской государственности стало принятие в декабре 1993 года ныне действующей российской Конституции. Процесс конституирования современной России проходил в сложных политических условиях, вызванных, с одной стороны, конституционным и политическим кризисом, противостоянием законодательной (парламентской) и президентской ветвей власти; с другой – трагическими событиями в Москве сентябре-октябре 1993 года.

В сложившихся условиях раскола общества, его апатии и беззакония, дыма и копоти, крови и многочисленных жертв октябрьских событий 1993 года принимать Основной закон государства – Конституцию Российской Федерации было нельзя (!) и не принимать тоже было нельзя, поскольку процессы развала государственности вели к однозначному сценарию – окончательному параличу власти, грозившему крахом страны. В этом заключалась драма событий осени 1993 года, трагедия страны.

Принятая по итогам всенародного голосования Конституция РФ стала основой реального социального компромисса в современной России, сыграла важную стабилизирующую роль в укреплении и развитии российской государственности, приостановила и предотвратила раскол общества, во многом минимизировала поляризацию интересов общественных сил по коренным вопросам развития государства.

Достаточно вспомнить события двух чеченских войн, эскалацию обстановки на Северном Кавказе, «парад суверенитетов» в ряде регионов страны, попытки провозгласить Уральскую Народную Республику¹, Вологодскую и Дальневосточную республики; провозглашение суверенитетов в других регионах страны – республиках, краях, областях. В Федеративном договоре от 31 марта 1992 года республики в составе Российской Федерации были названы «суверенными», а их властные полномочия и полномочия других субъектов Федерации – «государственной властью»². Важно подчеркнуть, что эйфория «парада суверенитетов» усиливалась неоднократными призывами Б.Н. Ельцина, в то время Председателя Верховного Совета РСФСР: «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить» [5, с. 8].

Эти высказывания во многом пропитали будущую конституционно-правовую модель государственного устройства России, предопределили не только характер складывающихся федеративных отношений, но и в целом теоретико-правовую модель основ конституционного строя современной России.

В этих условиях принятие Конституции, подчеркнем, стало не просто необходимым, но и остро судьбоносным. Важно признать, что предложенный проект Конституции во многом отражал ценности западной либеральной демократической модели государственности, в особенности это относится к оценке правового статуса личности.

В структуре статуса личности явный приоритет отнесен к правам и свободам; более шестидесяти прав и свобод, которые в юридической литературе в зависимости от их содержания и направленности удовлетворения разнообразных потребностей и интересов личности классифицированы на личные (гражданские) права и свободы (ст. 20–28 Конституции РФ), политические права и свободы (ст. 29–33), социально-экономические (ст. 34–42) и социально-культурные права и свободы (ст. 43–44). Непосредственно обязанностям человека и гражданина в Конституции посвящены всего лишь шесть статей – ч. 2 ст. 15; ч. 2, 3 ст. 38; ч. 3 ст. 44; ст. 57; ст. 58; ч. 1–3 ст. 59. Данный анализ позволяет говорить о явной деформации статуса личности в сторону прав и свобод, большинство которых носит декларативный характер, не подкрепленных эффективной и главное, результативной системой гарантий, предоставляемых государством.

Критической оценки заслуживают и отдельные положения основ конституционного строя Российской Федерации, их общая декларативность и в какой-то степени противоречивость в соотношении с реалиями сегодняшнего дня. Понятно, что Конституция РФ принималась во многом в другой социально-политической и экономической ситуации, она определяла приоритетные (программные) направления развития российского общества, особенно в части реформирования политико-правовых механиз-

¹ Вступила в силу 31 октября 1993 г. в соответствии с указом № 1 самоназначенного губернатора Уральской Республики Э. Росселя // Областная газета. – 1993. – 30 октября.

² Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации. Москва, 31 марта 1993 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.base.garant.ru/170280/#ixzz4w2elsiji> (дата обращения: 01.11.2019).

мов государственного развития. Это касается и демократического характера российского государства, основ правового и социального государства, и других принципиально важных конституционных характеристик и черт, дающих представление о природе и сущности Российской Федерации [1, с. 159–165].

* * *

Под основами конституционного строя принято принимать закрепленные в основном законе государства его наиболее важные, принципиальные черты (признаки), дающие представления о его сущности.

В Конституции Российской Федерации основы конституционного строя нашли закрепление в гл. 1 «Основы конституционного строя» (ст. 1–16) и представляют собой определенную систему ряда элементов, в их числе: гуманистические основы конституционного строя; основные характеристики Российского государства; экономические и политические основы конституционного строя; принципы, основы организации государственной власти.

В научной литературе при оценке основ конституционного строя выделяют два аспекта:

а) *политический аспект*, согласно которому анализ основ конституционного строя позволяет судить о программных направлениях политики конкретного государства и в обобщенном виде такими программными направлениями выступают: формирование и развитие демократических основ государственного управления; формирование основ правового государства; развитие основ социального государства; развитие экономического, политического и идеологического плюрализма государственной политики в различных областях общественной жизни и другие направления;

б) *правовой аспект*, в соответствии с которым основы конституционного строя содержат в себе конституционные положения, принципы, определяющие во многом смысл и содержание всей правовой системы данного государства, образуют ядро Конституции и никакие иные положения Конституции и иных нормативно-правовых актов не могут противоречить основам конституционного строя конкретного государства.

Важнейшим видом основ конституционного строя Российской Федерации является **демократический характер** государства. Данный принцип основ конституционного строя нашел отражение в ряде статей Основного закона Российской Федерации (ст. 2, 3, 6, 12, многие статьи гл. 2, ст. 130–133 и др.)

В частности, в ст. 3 Конституции РФ определяется, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее национальный народ».

Конституция РФ закрепляет основные формы реализации народом своего суверенного полномочия. «Народ, – подчеркивается в п. 2 ст. 3 Конституции РФ, – осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Формами непосредственного осуществления народовластия являются референдумы и свободные выборы (п. 3 ст. 3 Конституции РФ).

Для механизма реализации полновластия народа большое значение имеет местное самоуправление. Согласно ст. 12 Конституции России «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Такая конституционная формулировка коренным образом изменяет статус местных органов, дает основание говорить о системе местного самоуправления как вполне самостоятельной системе публичной власти на местах, в пределах конкретных муниципальных образований. Существенное дополнение места и роли местного самоуправления в Российской Федерации как элемента и принципа народовластия дает глава 8 Конституции «Местное самоуправление» (ст. 130–133).

Вместе с тем, несмотря на достаточно содержательную конституционную характеристику демократического характера Российского государства, основополагающие положения народовластия в реальной практике имеют весьма условное претворение.

Практически сведен на нет институт референдума. За последние двадцать пять лет не было ни одного общероссийского референдума, хотя оснований для его проведения было более чем достаточно (к примеру, заслуживало бы оценки мнение населения по грядущей пенсионной реформе; вопрос, который затрагивает интересы миллионов российских граждан). Крайне редкими являются региональные референдумы, в последние несколько лет можно вспомнить только региональный референдум, про-

шедший в марте 2018 года в Волгоградской области по вопросу смены часового пояса. Практически не применяемыми стали местные референдумы, потенциал которых, заметим, достаточно велик при решении вопросов местного значения.

Причин объяснения этому состоянию много, ключевыми из них, на наш взгляд, являются нежелание власти выносить проблемные вопросы для их решения на голосование граждан и, вследствие этого, крайне низкая активность населения, избирателей, что, скорее всего, привело бы к известному итогу – признание референдума не состоявшимся.

Абсентеизм, т.е. неучастие (уклонение) граждан в выборах также становится заметной тенденцией в реализации одного из демократических институтов современного общества – института выборов. В последние годы участие в выборах граждан по обобщающим показателям характеризуется на уровне 25–35 процентов, исключение составляют итоги выборов главы государства – Президента РФ. Даже в последних выборах в Государственную Думу в сентябре 2016 года приняли участие менее половины зарегистрированных избирателей. Такое положение дел никак не соответствует демократической природе Российского государства.

Необходимы радикальные перемены практически по всем направлениям совершенствования избирательной системы Российской Федерации, включая, как вариант, закрепление права (с достижением 18-летнего возраста избирателя) и обязанности (с достижением 21-летнего возраста) граждан участвовать в выборах, в формировании системы представительных органов публичной власти. Надо заметить, что в ряде государств такие, или примерно подобные, нормы избирательного права закреплены (Испания, Бразилия, Болгария и др.).

На наш взгляд, обязанность участия в выборах избирателя, с достижением соответствующего возраста, никак не идет в противоречие с основами демократического государства, напротив, такое решение позволяет увеличить потенциал и ответственность граждан за формирование и функционирование институтов представительной власти, фиксирует дополнительные возможности институтов демократизации в организации публичной власти.

Нереализованным остается и еще один институт из области основ демократического характера Российского государства – институт местного самоуправления [8]. Налицо углубляющийся системный кризис муниципальной демократии, выражающийся во многих показателях – характеристиках: это финансовые и экономические возможности местного самоуправления в решении вопросов местного значения; и оптимальное разграничение предметов ведения и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления; и отсутствие реальных возможностей и инициатив в развитии муниципальных сообществ и др.

В этом случае трудно не согласиться с мнением В.Д. Зорькина о том, что одной из причин малоэффективного проявления местного самоуправления в современной модели демократического устройства России является методологический просчет, заложенный на уровне Основного закона государства. Конструкция ст. 12 Конституции дает повод противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти, в том числе представительным органам государственной власти, в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются нижним, локальным звеном (уровнем) публичной власти в Российской Федерации [7].

Интегральным показателем болезненных проблем демократического состояния российского государства является бедность населения. Многие задаются вопросом, как в самой богатой ресурсами стране в мире оказалось более 22 миллионов бедных людей. Как объяснить, что в середине XXI века в Саратовской области 42 % людей живут без горячей воды, 28 % – без канализации. В Томской области, в одном из основных энергетических центров страны, лишь 8 % жителей отапливают дом газом, остальные используют уголь и дрова. И это регион, в котором находится атомный центр и крупнейший университет Сибири. 35 % домохозяйств в России вообще не имеют газа, в то время как Россия снабжает им полмира. Наиболее болезненно и остро в обществе обсуждается проблема несправедливого распределения бремени проводимых в стране экономических реформ. Показателем этого, как пример, является чрезмерное социальное расслоение. По данным официальной статистики, децильный коэффициент, т.е. отношение доходов 10 % наиболее богатых к доходам 10 % наиболее бедных, в России один из самых высоких в мире и составляет 17 единиц [7].

Важно отметить, что нынешняя модель либеральной представительной демократии, закреплённая в Конституции РФ и характерная для большинства развитых стран, явно не соответствует современным реалиям и не справляется с современными вызовами. В этих условиях необходим поиск новой, более эффективной модели современного народовластия с ее ключевым звеном – обеспечением социальной справедливости.

Эта мысль нашла отражение в последнем ежегодном Послании к Федеральному Собранию Президента Российской Федерации В.В. Путина (1 марта 2018 г.). Изменения в мире, отмечалось в Послании главы государства, носят цивилизационный характер. Масштабы нового вызова требуют от России сильного ответа. Чтобы идти вперед, динамично развиваться, необходимо расширить пространство свободы во всех сферах общества, укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества. При этом главным, ключевым фактором развития общества должно стать благополучие граждан, достаток в российских семьях.

В качестве программных рубежей развития Российского государства в новых цивилизационных условиях и форматах в Послании выделены три – технологический прорыв в эффективном использовании колоссальных возможностей технологической революции, что позволит совершить настоящий рывок в повышении качества жизни людей, в модернизации экономики, инфраструктуры и государственного управления; достижение благополучия граждан по всем направлениям – долгосрочный рост реальных доходов граждан, снижение уровня бедности, создание справедливой системы социальной помощи; перелом негативных демографических тенденций, обновление структуры занятости населения и др.; мощь вооруженных сил, способных обеспечить суверенитет государства и народа в условиях современных вызовов и угроз [9].

Майские (2018 г.) Указы Президента РФ детализируют названную триаду стратегии демократического развития России. Разработан и начат процесс реализации национальных проектов по 12 направлениям социально-экономического развития – здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, автодороги, рынок труда, наука, цифровая экономика, культура, малый бизнес, сотрудничество и экспорт, магистральная инфраструктура. На базе приоритетов, установленных указом, будут реформированы государственные программы. Обобщая задачи новой модели демократического развития общества и государства, Президент РФ В.В. Путин отметил, что «новое качество жизни, благополучие, безопасность, здоровье человека – вот что сегодня главное, вот что в центре политики государства. Наш ориентир – это Россия для людей, страна возможностей для самореализации каждого человека» [10].

Важным видом основ конституционного строя является правовая оценка **характера государственного устройства**.

Автор неоднократно обращался к данной теме [3–6], отмечая, что государственное устройство представляет собой важный конституционно-правовой институт, закрепляющий нормами права устройство территории государства, правовое положение его составных частей, принципы взаимоотношения между государством в целом и его составными частями.

Содержание основ федеративного устройства России представлено в главе 3 Конституции «Федеративное устройство». Важными источниками, в которых детализируются основы федеративных отношений, содержание национально-государственного устройства, являются также ряд иных федеральных законов, например, ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. 2011 г.), ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» (в ред. 2002 г.) и др.; конституции и уставы субъектов Федерации; договоры между Федерацией и ее субъектами по вопросам их ведения, особая роль в этом отношении принадлежит Федеративному договору от 31 марта 1992 года. Большое значение для регулирования федеративных отношений, особенно в последнее время, имеют указы Президента Российской Федерации, например, Указ Президента России «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (от 15 мая 2018 г. № 215).

Несмотря на достаточную полноту закрепления основ федеративного устройства и характера федеративных отношений, отдельные положения Конституции РФ не лишены ряда неточностей, что, безусловно, приводило ранее к деструктивным решениям и действиям со стороны руководителей ряда

субъектов. Эта тенденция сохраняется и в наши дни. В качестве одного из примеров последнего времени назовем одно. В октябре 2017 года прокуратура Российской Федерации проводила проверку добровольности при изучении языков в школах Татарстана. В этой связи государственный советник Татарстана М. Шаймиев обратился с предложением к Москве и лично к Президенту РФ В.В. Путину: надо быть поосторожней, не забывать, что Татарстан – государство [11, с. 95].

Проблемы в области федеративного устройства есть, и не малые. Они не сняты, но их осмысление и решение позволяют говорить о перспективах развития данного вида основ конституционного строя, совершенствования федеративных отношений. К таковым автор относит следующие:

а) многосубъектный состав Российской Федерации и многовидовой состав субъектов Федерации, их неоднозначное по Конституции РФ положение. При этом одна из самых ключевых норм в области федеративного устройства – ст. 5, в своем содержании включает противоречивые положения, свидетельствующие о не совсем равном и равнозначном положении субъектов в составе Российской Федерации. Республика – это государство, все остальные – просто субъекты РФ. Каждый субъект, заметим, имеет свою особую, свойственную ему государственную власть: свою структуру органов государственной власти, зачастую со своими наименованиями, со свойственным им характером компетенций и объемом полномочий [2]. В сложившихся условиях, по всей видимости, речь должна идти о проведении цельной федеративной реформы, а точнее, общегосударственной реформе в области федеративного устройства, в ходе которой следует определить оптимальный вариант субъектного состава Российской Федерации и оптимизации их статусного положения;

б) широкий круг проблем, связанных системностью российского федерализма как конституционно провозглашенной модели территориального устройства Российского государства, его онтологических основ и системных свойствах Федерации. Речь идет, прежде всего, о способности федеративной системы России противостоять постоянным воздействиям как извне, так и изнутри; осмыслении и поиске решений насущных задач развития российского федерализма применительно к основным сферам и областям развития общества – политической, экономической, социальной, культурной, международной [2, с. 34–44].

Нельзя не сказать и о процессах и тенденциях глобализации и их влиянии на характер национально-государственного устройства России. Перед Российской Федерацией стоит задача обеспечения незыблемости государственного суверенитета и национальных интересов, выступающих главным мериллом и условием сохранения этнокультурной аутоидентичности соответствующих стран, а в нашем случае народов многонациональной России;

в) в связи с вышеизложенным важное значение в развитии российского федерализма и совершенствовании федеративных отношений приобретает еще одна проблема – проблема субсидиарности во внутригосударственной практике российского федерализма.

Под субсидиарностью в теории и практике российского федерализма понимается оптимальное разграничение предметов ведения, полномочий, ресурсов и, что особенно важно, ответственности между Федерацией, ее органами государственной власти и субъектами Федерации, их органами государственной власти в осуществлении целей и задач публичной власти [5, с. 11].

Субсидиарность в вопросах федерализма – это «двухстороннее движение». С одной стороны, Федерация в этих отношениях всегда готова оказать содействие своим субъектам, облегчая, в какой-то степени, их жизнь; с другой стороны, субъекты должны быть готовы поддержать Федерацию, прежде всего, в таких направлениях, как обороноспособность и национальная безопасность; внешнеэкономическая деятельность и оборонное производство; защита государственных границ и развитие транспортного комплекса; реализация программ в области государственного, экономического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что потенциал принципа субсидиарности не нашел должного воплощения. В годы реформирования системы государственного управления произошла некая деформация в системе разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами РФ, что выразилось, к примеру, в отмене на двенадцать лет прямых выборов глав субъектов, возвышению властной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; или в увеличении разрыва социально-экономического развития ряда регионов, обострению экономического положения, росту социального напряжения и др.;

г) особую актуальность и остроту приобретает еще одна проблема – проблема государственной региональной политики. Именно через реальные перспективы развития региональной политики, ее четкие критерии и ясное содержание можно говорить о подлинном федерализме, федерализме без популизма. Именно в данной области требуется не только фактическое принятие статусных основ региональной политики, но и систематическое их обновление, что давало бы основание субъектам РФ быть весьма приметными участниками, а порой и лидерами в общих процессах государственно-правового, социально-экономического, нравственно-духовного развития общества.

На наш взгляд, основы региональной политики должны охватывать такие области (направления) деятельности, как: бюджетная сфера, сфера качества жизни, сфера межрегиональных отношений, определение и совершенствование организационных основ региональной политики, тарифная политика в регионах, региональная жилищная политика [более подробно см.: 4, с. 12, 13]. Важно подчеркнуть, что в наше время именно сложившиеся потребности в разумной и результативной региональной политике выступают одним из непосредственных направлений совершенствования и развития федеративных отношений современной России как одним из видов основ конституционного строя.

Безусловно, важным видом в оценке основ конституционного строя является определение в качестве программного направления развития государственности – **формирование правового государства**.

Данная конституционная характеристика закреплена в ст. 1 Конституции Российской Федерации и детализирована в ряде иных статей. Следует подчеркнуть, что данный вид основ конституционного строя означает, что Российское государство берет на себя миссию формирования правовой государственности в соответствии с общепризнанными нормами международного права, признаками которой являются: а) верховенство закона во всех сферах общественной и государственной жизни (ст. 15); б) реальность прав и свобод личности, обеспечение ее свободного развития (ст. 2); в) взаимная ответственность государства и личности, обязательность закона не только для граждан, но и самого государства (положения гл. 2 Конституции РФ); г) строгое исполнение требований закона, господство принципа законности (п. 2 ст. 15); д) закрепление и реализация принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10); е) закрепление института гражданства как важного условия обеспечения правового положения личности (ст. 6); ж) признание и обеспечение реализации общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров государств как составной части их правовой системы (п. 4 ст. 15); з) социальной основой правового государства является гражданское общество, процессы формирования которого на сегодняшний день находятся еще в начальной стадии.

В Конституции РФ термин (понятие) «гражданское общество» отсутствует, но элементы формирования гражданского общества отражены через функционирование местного самоуправления; деятельность общественных институтов, организаций; народные правотворческие инициативы; систему общественного контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц; гарантированность множественности форм собственности; политический плюрализм; независимость средств массовой информации и т.п.

Одной из самых ключевых проблем формирования правовой государственности, по оценкам многих представителей научного сообщества, является противодействие коррупции; избавление системы государственной и муниципальной службы от коррупционных явлений и процессов; создание эффективной системы антикоррупционного механизма в масштабах всего общества. К сожалению, заметных позитивных тенденций, несмотря на принимаемые меры и в области законодательной, и правоприменительной, и иных сферах, не наблюдается.

Напротив, как свидетельствует официальная статистика Следственного комитета, наблюдается тенденция устойчивого коррупционного роста по всем показателям. Так, средняя взятка в особо крупном размере в первом полугодии 2018 года составила 7 млн руб., средняя же сумма полученной чиновником взятки составила 451 тыс. руб. По данным Национального антикоррупционного комитета, в 2017 году общая сумма полученных в России взяток достигла 6,7 млрд руб., тогда как в 2016 году – почти в три раза меньше – 2,3 млрд руб. При этом речь идет только о суммах, установленных в рамках уголовных дел по ст. 290 УК РФ (получение взятки).

Важным видом основ конституционного строя является **республиканская форма правления** в России (ст. 1 Конституции РФ).

Республиканская форма правления указывает на внутреннюю организацию государственной власти, непосредственно связанной с демократией через выборные формы формирования высших органов государственной власти (главы государства; парламента – высшего законодательного и представительного органа – Федерального Собрания); определение сроков их полномочий (Президента, главы государства – 6 лет; парламента – 5 лет (Государственная Дума РФ).

Важно отметить, что в теории конституционного права при оценке республиканской формы правления выделяют три разновидности: президентская республика, парламентская республика и смешанная модель республиканской формы правления (президентско-парламентская или парламентско-президентская). В президентской республике, как известно, полномочия главы государства и главы правительства сосредоточены в руках президента. В парламентской республике обеспечивается верховенство парламента, перед парламентом правительство ответственно за свою деятельность. В смешанной форме республиканского правления присутствуют начала как президентской, так и парламентской республики.

Конституция РФ четкой характеристики относительно модели республиканской формы правления не дает. Есть основания полагать, что в России более выраженной является президентско-парламентская форма правления; что, безусловно, актуализирует конституционно-правовую природу взаимодействия Президента РФ с Правительством РФ и органами исполнительной власти. Требуется глубокое осмысление данной темы, анализ соотношения конституционных положений (к примеру, ст. 80 относительно положения Президента над ветвями власти) и реального положения дел; и на этой платформе более конкретное конституционное определение модели (разновидности) республиканской формы правления. Нынешняя ситуация убеждает, что Президент РФ, формально не относясь ни к какой ветви власти, фактически относится к системе исполнительной власти.

К основным видам основ конституционного строя следует отнести **социальные основы** общественно-государственного устройства. Российская Федерация (ст. 7) закрепляет за собой статус социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (п. 1 ст. 7 Конституции РФ).

В пункте 2 ст. 7 Конституции РФ закрепляются основные направления социальной политики государства, в частности, «охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

Приоритетами социального государства (в соответствии с действующим законодательством, майскими (2018 г.) Указами Президента и Концепцией социального государства РФ являются: демографическое развитие общества; обеспечение достойного уровня жизни; система жизнеобеспечения; социальная защита населения; сфера занятости; охрана окружающей среды; формирование социокультурной среды; региональная социальная политика; комплексное развитие отраслей социального обслуживания; эффективная молодежная политика; социальная ответственность органов всех ветвей власти и управления; социальная ответственность крупного, среднего и малого бизнеса; пенсионная реформа и совершенствование пенсионного обеспечения.

В сферу основ конституционного строя входят также нормы Основного закона государства, определяющие принципиальное отношение к религии. Статья 14 Конституции Российской Федерации закрепляет, что Российская Федерация – **светское государство**. Согласно данной статье, «никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом». События последнего времени все более убеждают, что в политической и правовой реальности XXI века грани между светской властью (государством) и духовной (церковь, религия) стираются, мы наблюдаем элементы «политизации» церкви, как в решении ряда внутривнутриполитических задач, так и внешнеполитической сфере деятельности. В наше далеко не стабильное время обозначившаяся тенденция может привести к еще более сложной внутривнутриполитической атмосфере (во внешнеполитической области она и так предельно обострена), тем самым вызвать новые риски, опасности и даже реальные новые угрозы и вызовы конституционной стабильности.

В число иных видов основ конституционного строя могут быть отнесены – экономические основы (многообразие форм собственности, единство экономического пространства, свободное перемещение

товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности и др.); идеологические основы (идеологическое многообразие, плюрализм мнений и т.п.); гуманистические основы (права и свободы человека и гражданина – высшая ценность; нравственные устои и др.).

Таким образом, подводя итог данной теме, отметим, что основы конституционного строя – это важнейший фундаментальный политико-правовой институт, определяющий главные черты государственного и общественного строя, форму правления и политический режим Российского государства, закрепляющий основные направления государственно-правового развития России в ее обозримой и дальнейшей перспективе.

Список литературы

1. *Бабурин С.Н.* Русская государственность и Российское государство в системе ценностей и интересов современной политики, международного и конституционного права. – М.: Юнити, 2018. – 203 с.
2. *Добрынин Н.М.* Насущные задачи развития российской модели федерализма: онтологический дискурс о системных свойствах федерации // Государство и право. – 2017. – № 9. – С. 34–44.
3. *Дорохов Н.И.* Российский федерализм: состояние и проблемы // Инновационные процессы в национальной экономике и социально-гуманитарной сфере: сборник научных трудов. – Белгород, ООО «АПНИ», 2018. – С. 148–157.
4. *Дорохов Н.И.* Состояние и проблемы развития федеративных отношений в России // Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». – 2018. – Вып. 4. – С. 55–65.
5. *Дорохов Н.И.* Состояние и проблемы развития федеративных отношений в России // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 2. Юридические науки. – 2018. – № 1 (14). – С. 7–14.
6. *Дорохов Н.И.* Состояние и проблемы современного российского федерализма // Форма российского государства (становление, эволюция, современное состояние, проблемы, перспективы). Историко-теоретическое и правовое исследование: монография / под ред. Н.И. Дорохова. – М.: МУ им. С.Ю. Витте, 2018. – С. 177–185.
7. *Зорькин В.* Буква и дух Конституции // Российская газета. Федеральный выпуск. – 2018. – № 7689 (226). – 9 октября.
8. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Москва, 20 апреля 2018 г.). – М.: РУДН, 2018. – 377 с.
9. Российская газета. – 2018. – № 105 (7568). – 17 мая.
10. Российская газета. – 2018. – № 46 (7509). – 2 марта.
11. *Чиркин В.Е.* Как поправить неточности в формулировках части 2 статьи 5, части 2 статьи 11 Конституции РФ, если созыв Конституционного собрания пока невозможен? // Государство и право. – 2018. – № 2. – С. 93–95.

References

1. *Baburin S. N.* Russkaya gosudarstvennost' i Rossijskoe gosudarstvo v sisteme cennostej i interesov sovremennoj politiki, mezhdunarodnogo i konstitucionnogo prava. – M.: Yuniti, 2018. – 203 s.
2. *Dobrynin N.M.* Nasushchnye zadachi razvitiya rossijskoj modeli federalizma: ontologicheskij diskurs o sistemnyh svojstvah federacii // Gosudarstvo i pravo. – 2017. – № 9. – S. 34–44.
3. *Dorohov N.I.* Rossijskij federalizm: sostoyanie i problemy // Innovacionnye processy v nacional'noj ekonomike i social'no-gumanitarnoj sfere: sbornik nauchnyh trudov. – Belgorod, ООО “APNI”, 2018. – S. 148–157.
4. *Dorohov N.I.* Sostoyanie i problemy razvitiya federativnyh otnoshenij v Rossii // Vestnik Rossijskogo novogo universiteta. Seriya “Chelovek i obshchestvo”. – 2018. – Vyp. 4. – S. 55–65.
5. *Dorohov N.I.* Sostoyanie i problemy razvitiya federativnyh otnoshenij v Rossii // Vestnik Moskovskogo universiteta imeni S.Yu. Vitte. Seriya 2. Yuridicheskie nauki. – 2018. – № 1 (14). – S. 7–14.
6. *Dorohov N.I.* Sostoyanie i problemy sovremennogo rossijskogo federalizma // Forma rossijskogo gosudarstva (stanovlenie, evolyuciya, sovremennoe sostoyanie, problemy, perspektivy). Istoriko-teoreticheskoe i pravovoe issledovanie: monografiya / pod red. N.I. Dorohova. – M.: MU im. S.Yu. Vitte, 2018. – S. 177–185.
7. *Zor'kin V.* Bukva i duh Konstitucii // Rossijskaya gazeta. Federal'nyj vypusk. – 2018. – № 7689 (226). – 9 oktyabrya.

8. Problemy i perspektivy razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii (g. Moskva, 20 aprelya 2018 g.). – M.: RUDN, 2018. – 377 s.
9. Rossijskaya gazeta. – 2018. – № 105 (7568). – 17 maya.
10. Rossijskaya gazeta. – 2018. – № 46 (7509). – 2 marta.
11. *Chirkin V.E.* Kak popravit' netochnosti v formulirovkah chasti 2 stat'i 5, chasti 2 stat'i 11 Konstitucii RF, esli sozyv Konstitucionnogo sobraniya poka nevozmozhen? // Gosudarstvo i pravo. – 2018. – № 2. – S. 93–95.

УДК 342

ЦЕННОСТИ И ИНТЕРЕСЫ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТАНДАРТАХ ПО ЮРИСПРУДЕНЦИИ

Бабурин Сергей Николаевич,

*д-р юрид. наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН,
президент Ассоциации юридических вузов, заслуженный деятель науки РФ,
e-mail: omskzem95@mail.ru,
Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва,
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск*

Данная статья посвящена вопросам подготовки юридических кадров, совершенствованию Федерального государственного образовательного стандарта. Аргументируются безоговорочная необходимость образовательной деятельности на государственном языке, перевод аспирантуры из структуры образования в структуру подготовки научных кадров, необходимость права получения высшего юридического образования заочно в качестве первого высшего образования.

Ключевые слова: юриспруденция, высшее образование, образовательный стандарт, традиция, аспирантура, магистратура

THE VALUES AND INTERESTS OF THE STATE AND SOCIETY IN FEDERAL GOVERNMENT STANDARDS ON JURISPRUDENCE

Baburin S.N.,

*doctor of law, professor, chief researcher at the Institute of State and law of Russian Academy
of Sciences, President of the Association of law schools,
honoured worker of science of the Russian Federation,
e-mail: omskzem95@mail.ru,
Moscow Witte University, Moscow,
Omsk State University. F.M. Dostoyevsky, Omsk*

This article is devoted to judicial training, the improvement of federal State educational standard. Unconditional necessity of educational activities are justified in the State language, the translation of the Graduate School of education structure in the structure of research training, the need for the right higher legal education in absentia as the first higher education.

Keywords: law, higher education, educational standards, tradition, postgraduate, master's degree

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-17-21

Когда-то, более 25 лет назад, Святейший Патриарх Алексей II сказал: «Перед всеми нами стоят общие цели – формирование нравственно и физически здорового нового поколения, способного к решению все более усложняющихся задач, которые ставит жизнь. Необходимо сохранение и возрождение народа, а это невозможно без усвоения, упрочения и живого развития отеческих традиций»¹.

Юридическое образование находилось и находится в эпицентре борьбы за новое поколение, за возрождение достоинства и величия нашей России. Отсюда и ценностные ориентиры общества, о которых в Законе об образовании сказано, что само образование как общественно значимое благо осуществляется в интересах человека, семьи, общества и государства, а его целью выступает интеллектуальное, духовно-нравственное, творческое, физическое и (или) профессиональное развитие человека, удовлетворение его образовательных потребностей и интересов (п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об образова-

¹ Патриарх Алексей II. Служение делу христианского просвещения. – М., 2008. – С. 24.

нии в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г.)². Образование по закону неразрывно от воспитания как деятельности, направленной на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства (п. 2 ст. 2 Закона).

В вопросах подготовки юридических кадров затейливо переплетены три иногда взаимно противоречащих интереса. Во-первых, интерес Российского государства по подготовке специалистов для работы в России и в интересах России. Во-вторых, российский интерес и государства, и общества по подготовке специалистов для других стран и народов во имя популяризации отечественного образования и расширения числа людей, для которых русская культура и российское образование будут родными. В-третьих, индивидуальные интересы граждан по удовлетворению потребностей в образовании и самообразовании или получении дополнительного (нового) образования. Реализация этого триединства и вела всегда в России к рождению «самосознющего народа» (И. Аксаков) [1, с. 16].

Получение юридического образования и получение юридических знаний – вещи равно важные, но принципиально различные. Если первое дает личности новые возможности, то второе при наделении ее профессиональными навыками и знаниями налагает на личность и значимые для общества обязанности. Юрист не может сослаться на правовое незнание или отсутствие юридических навыков, он всегда несет безусловную обязанность служения справедливости и закону. К нему, прежде всего, и относятся слова Святейшего Патриарха Московского и всея Руси Кирилла: «Достижение успеха в любой области человеческой деятельности требует самоограничения, концентрации воли, тщательного самоконтроля»³.

Вскоре после Российского профессорского собрания у автора состоялся серьезный разговор по узловым проблемам юридического образования с Министром науки и высшего образования Российской Федерации М.М. Котюковым. Удалось довести до его сведения замечания Ассоциации юридических вузов по федеральному государственному образовательному стандарту высшего образования, направлявшиеся нами в УМО перед окончательным утверждением стандарта и в Министерство – после утверждения стандарта предшественником нынешнего министра.

Напомним, Приказом Минобрнауки России от 1 декабря 2016 года № 1511 был утвержден федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата)⁴.

Не мог не вызвать вопроса п. 3.6 ФГОС ВО, согласно которому образовательная деятельность по программе бакалавриата осуществляется на государственном языке Российской Федерации, если иное не определено локальным нормативным актом организации⁵.

Но как же будет обеспечено требование единства образовательного пространства на территории РФ, защиты и развития культурных особенностей и традиций народов РФ (п. 4 ст. 3 ФЗ об образовании), при реализации этой нормы ФГОС? Более того, ст. 11 ФЗ особо требует, чтобы ФГОС и федеральные государственные требования обеспечивали единство образовательного пространства РФ. В статье 11 «Язык образования» прямо закреплена гарантированность в РФ получения образования на государственном языке РФ. Закон предусматривает возможность выбора языка обучения и воспитания в пределах возможностей, предоставляемых системой образования,

Недопустимая норма ФГОС ВО, допускающая отказ от ведения образовательной деятельности на государственном языке, опирается на некорректную формулировку самого Федерального закона об

² Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в редакции от 6 марта 2019 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.dokumenty24.ru/component/jdownloads/send/10-zakony/23-zakon-ob-obrazovanii-v-rf.html> (дата обращения: 28.04.2019).

³ Кирилл, Патриарх Московский и всея Руси. Слово пастыря (1991–2011) // Собрание трудов. Серия II. – М.: Изд-во Московской патриархии РПЦ, 2013. – Т. 1. – С. 604.

⁴ Приказ Минобрнауки России «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата), 1 декабря 2016 г. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.osu.ru/docs/fgos/vo/bak_40.03.01.pdf (дата обращения: 28.04.2019).

⁵ Приказ Минобрнауки России «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата), 1 декабря 2016 г. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.osu.ru/docs/fgos/vo/bak_40.03.01.pdf (дата обращения: 28.04.2019).

образовании, установившего, что в образовательных организациях образовательная деятельность осуществляется на государственном языке РФ, «если настоящей статьей не установлено иное» (п. 2 ст. 14 ФЗ). Но в законе дальше говорится о преподавании и изучении государственных языков республик РФ в соответствии с законодательством республик, об общем образовании на родном языке из числа языков народов РФ, об образовании на иностранном языке, но при этом подчеркивается необходимость соответствующей образовательной программы и то, что такое преподавание не должно осуществляться в ущерб преподаванию и изучению государственного языка РФ (п. 3 ст. 14 ФЗ об образовании)⁶.

Никаких подобных ограничений ФГОС ВО по направлению юриспруденции не содержит.

При нашем обращении к председателю УМО тот отклонил замечания АЮВ по государственному языку, заявив, что в СПбГУ проходит, например, защита дипломов на английском языке, читаются на иностранных языках отдельные курсы лекций. Пришлось напомнить, что такая практика правильна и не оригинальна, более того, в стандарте должно быть закреплено использование иностранных языков и языков народов Российской Федерации в учебном процессе, но это не имеет отношения к предоставлению вузам права не вести образовательную деятельность на государственном языке. В таком вопросе не место формулировкам, имеющим двусмысленность в толковании.

Обучение по программе бакалавриата по направлению «Юриспруденция» осуществляется в образовательной организации высшего образования в очной, очно-заочной и заочной формах обучения (п. 3.2 ФГОС). Однако, в соответствии с примечанием к п. 3.2 ФГОС обучение по программе бакалавриата допускается в заочной форме только при получении лицами второго и последующего образования.

В чем социальный смысл этой нормы? В отказе от традиций, а главное – доступности советского образования? Ну, не борьба за качество подготовки специалистов точно, ибо навязываемая даже законом дистанционная форма обучения воспроизводит и нарачивает основные недостатки заочной. Говоря о повышении качества образования, автор имеет в виду повышение уровня имеющихся у человека знаний и профессиональных умений. Часто этот вопрос скрывается за терминами «компетенции» и «навыки». И почему ограничения заочной подготовки относятся только к юристам?

Указанная новация (ограничение введено впервые) прямо нарушает права граждан на образование в отношении инвалидов, не способных выдержать нагрузки очного обучения, в отношении женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, да и не только. Возьмите выпускников юридических колледжей, получивших среднее профессиональное образование. По окончании обучения они должны идти работать в соответствии с полученной специальностью в органы социального обеспечения (40.02.01, квалификация «Юрист»), в правоохранительные органы (40.02.02, квалификация «Юрист»), в судебную систему (40.02.03, квалификация «Специалист по судебному администрированию»).

Кстати говоря, в юридических колледжах допускается заочная форма обучения.

ФГОС ВО нанес страшный удар по выпускникам колледжей, идущим работать в МВД, но желающим учиться и дальше. Заочное обучение по специальности для них исключено.

Если возможность вузу игнорировать государственный язык разрушает всю систему духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей российского общества, то запрет на использование заочной формы обучения противоречит интересам государства, общества и самого российского гражданина.

Все замечания направлены в УМО, ни одно не учтено.

От лица Ассоциации юридических вузов мы обратились к Минобрнауки России в начале 2017 года. Ответа не последовало. Доныне ФГОС не изменен. Кто выиграл? Образование проиграло.

Однако пора переходить от замечаний к ФГОС ВО к принципиальным поправкам в Закон об образовании в РФ. Как не вспомнить давнее предостережение Т. Маколя, многократно подтвердившееся в 1990-е годы, что лучше иметь нереформированные законы, применяемые в реформенном духе, чем реформированные законы, применяемые в духе, враждебном всякой реформе [2]. Именно такова ситуация ныне с российским законом об образовании. Если мы не будем требовать изменения закона, то изменения закона и не произойдет, потому что нынешнему законодателю беспокоящие нас проблемы безразличны.

⁶ Приказ Минобрнауки России «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата), 1 декабря 2016 г. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.osu.ru/docs/fgos/vo/bak_40.03.01.pdf (дата обращения: 28.04.2019).

Помимо уже сказанного в отношении государственного языка отметим хотя бы два момента. Нормы о магистратуре и аспирантуре.

О магистратуре. Автор считает, что пришла пора в уровни образования возвращать СМЫСЛ, а значит, либо ликвидировать магистратуру, либо цивилизованно объединить ее с аспирантурой. Ликвидировать сегодня существующую нелепость через ее «реорганизацию».

В свое время автор статьи не мог в РГТЭУ отстроить совместные с западными вузами программы магистратуры, потому что у них по большинству специальностей магистратура имеет год обучения, причем соискатель вначале выбирает по своему усмотрению из 9 учебных дисциплин три, изучает их полгода, сдает квалификационные экзамены, затем полгода работает над магистерской диссертацией, защита диссертации в срок означает успешное завершение магистратуры.

Ничего не напоминает? Конечно, напоминает – нашу отечественную аспирантуру с ее тремя кандидатскими «минимумами», только у нас более солидный срок работы над диссертацией, потому и приравнивающейся к западной докторской.

Уже давно стало очевидно, что предоставление возможности поступать в магистратуру без базового юридического образования себя не оправдывает, ведет к профанации магистратуры как высшего уровня подготовки юристов, либо к коммерческому обману магистрантов, отчисляемых после по итогам обучения на первом курсе магистратуры.

Аспирантура. Теперь это новый уровень профессионального высшего образования (п. 5 ст. 10 ФЗ «Об образовании в РФ»⁷) – направление подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (40.06.01 Юриспруденция (квалификация «Исследователь», «Преподаватель-исследователь»)).

Из-за рубежа почти перестали поступать в аспирантуру, поскольку многие хотели бы получить в России ученую степень, а не мифическое подтверждение своего права преподавать, но нынешняя аспирантура никак не связана с защитой диссертации.

Классический смысл аспирантуры утрачен.

А чего стоит ст. 24 ФЗ об образовании, закрепившая «социальное расслоение» вузов России? Чем доказано, что это хорошо? Если эксперимент, то кто и где подведет его итоги? Вместо вузов-лидеров мы получили вузы, пользующиеся привилегиями. Это не одно и то же.

Все должно быть конкретно. В том числе оценка труда профессорско-преподавательского состава. В науке – это публикация научных статей и, как вершина, монографий, доклады на научных конференциях. Но публикации для коллег и учеников, а не любые, лишь бы за рубежом. Откуда взялось преклонение перед иностранными научными рейтингами? Не будем говорить о точных и естественных науках, но в отношении общественных с критериями Министерство и ВАК зашли явно не туда. Создали РИНЦ – хорошо. Ввели утверждение в ВАК списка рекомендуемых для публикаций журналов – полезно. Но не надо поглядывать через забор, думать, что там заинтересованы в развитии российской юридической науки. Осмелюсь утверждать – не заинтересованы! Так зачем делать их арбитрами в оценке качества работы наших ученых-юристов? Впрочем, даже не их, а их агентов влияния. Может быть, хватит?

Процессы, протекающие ныне в отечественном образовании, конечно, обратимы. Но нельзя недооценивать степень их социальной опасности. «Все то, что сегодня происходит в мире, совершается не потому, что так хочет Бог, а потому, что так хочет дьявол, – напоминает Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл. – Его искушения и соблазны настолько привлекательны, что не просто влияют на способы нашего мышления и волевые установки, но по сути дела формируют облик человеческой цивилизации... Но как падение в реальную пропасть означает смерть или в лучшем случае увечья, так и падение в духовную пропасть также означает духовную смерть или духовное уродство»⁸.

Давайте начнем духовно-нравственное оздоровление общества и улучшение навыков и знаний молодых специалистов, которых готовят юридические вузы, с изменений ФГОС ВО. Автор предлагает

⁷ См.: Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в редакции от 6 марта 2019 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.dokumenty24.ru/component/jdownloads/send/10-zakony/23-zakon-ob-obrazovanii-v-rf.html> (дата обращения: 28.04.2019).

⁸ Кирилл, Патриарх Московский и всея Руси. Слово пастыря (1991–2011) // Собрание трудов. Серия II. – М.: Изд-во Московской патриархии РПЦ, 2013. – Т. 1. – С. 711.

поставить вопрос письменно и официально перед Министром науки и высшего образования России, чтобы никто не мог утверждать, что конкретных предложений о совершенствовании отечественного образования нет.

Список литературы

1. *Иванов-Разумник Р.В.* История русской общественной мысли: в 3 т. Т. 1. – М., 1897. – 414 с.
2. *Маколей Т.Б.* Macaulay Th.B. The Miscellaneous Writings and Speeches of Lord Macaulay [Электронный ресурс] // Lord Macaulay's Speeches. – Vol. 4 (of 4). – URL: <https://www.gutenberg.org/files/2170/2170-h/2170-h.htm> (дата обращения: 23.12.2019).

References

1. *Ivanov-Razumnik R.V.* Istoriya russkoj obshchestvennoj mysli: v 3 t. T. 1. – M., 1897. – 414 s.
2. *Makolej T.B.* Macaulay Th.B. The Miscellaneous Writings and Speeches of Lord Macaulay [Elektronnyj resurs] // Lord Macaulay's Speeches. – Vol. 4 (of 4). – URL: <https://www.gutenberg.org/files/2170/2170-h/2170-h.htm> (data obrashcheniya: 23.12.2019).

УДК 342.724

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Каменская Елена Викторовна,
канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой
теории и истории государства и права,
e-mail: ekamenskaya@muiv.ru,
Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

В статье рассматриваются вопросы современного состояния правовой базы, регулирующей национальные отношения. В работе приводятся нормативные правовые акты, которые были приняты в Российском государстве для регламентации межнациональных отношений, акты, направленные на сохранение и развитие культуры и языков народов, проживающих в России, защиту прав коренных малочисленных народов. Отдельную группу правовых актов составляют акты, посвященные реабилитации репрессированных народов. Автор отмечает, что в последние годы в Российской Федерации акцентируется внимание на принятии правовых актов, регулирующих вопросы мониторинга межнациональных отношений и предупреждения межнациональных конфликтов. Автор анализирует новации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации, принятые в декабре 2018 года. В работе указывается правовая основа функционирования органов государственной власти, в ведении которых находятся вопросы государственной национальной политики. В заключение автор делает выводы и предложения по совершенствованию правотворчества и правоприменения законодательства в сфере регламентации межнациональных отношений.

Ключевые слова: Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации, национальные отношения, государственное регулирование, государственная национальная политика, Конституция, национальный вопрос, равноправие, коренные малочисленные народы, межнациональный конфликт

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF NATIONAL POLICY AND NATIONAL RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Kamenskaya E. V.,
candidate of juridical sciences, associate professor,
head of the department of theory and history of state and law,
e-mail: ekamenskaya@muiv.ru,
Moscow Witte University, Moscow

Discussed the current status of the legal framework regulating national relations. The paper presents normative legal acts that were adopted in the Russian state to regulate interethnic relations, acts aimed at preserving and developing the culture and languages of peoples, protection of the rights of indigenous peoples living in Russia. A separate group of legal acts consists of acts on the rehabilitation of repressed peoples. The author notes that in recent years in the Russian Federation focuses on the adoption of legal acts, regulating the monitoring of interethnic relations and prevention of interethnic conflicts. The author analyzes innovations Strategies of the state national policy of the Russian Federation. The paper specifies the legal basis for the functioning of public authorities, which are responsible for the issues of state national policy. In conclusion, the author makes conclusions and proposals to improve lawmaking and law enforcement in the field of regulation of interethnic relations.

Keywords: Strategy of the state national policy of the Russian Federation, ethnic relations, state regulation, state national policy framework, Constitution, ethnic question, equity, indigenous small people, ethnic conflict

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-22-30

Национальный вопрос всегда являлся краеугольным камнем российской государственности. Российское государство формировалось как многонациональное и многоконфессиональное. В современном Российском государстве проживают представители 190 национальностей, используется 277 языков и диалектов. Национальная политика Российского государства в различные исторические эпохи, с одной стороны, кардинально отличалась, но с другой – этнические и религиозные различия российских народов не мешали интеграции в общероссийскую общность при сохранении разными народами своей культурной ментальности.

Национальная политика – всегда государственная политика, которая состоит из теоретически обоснованной концепции и связанной с ней практики национально-государственного устройства, межнациональных отношений. Профессор Н.П. Медведев, выделяя три дискурса концепции национальной политики, резюмирует, что «этнонациональная политика – это система философских и идейно-теоретических оснований, определяющая деятельность государственных и общественных структур, направленная на оптимизацию этнонациональных процессов и форм самоопределения этнонациональных образований (групп), создание равных условий для их развития»¹.

Обеспечение национальных интересов является главной задачей любого государства, от степени защищенности которых зависит национальная безопасность, а также положение государства не только во внутривнутриполитической сфере, но и на международной арене.

В советский период истории Российского государства проблематика национальных и межнациональных отношений была признана самим фактом принятия уже в ноябре 1917 года Декларации прав народов России, в которой были закреплены основные принципы национальной политики нового государства: равенство и суверенность народов России; право народов России на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства; отмена всех и всяких национальных, национально-религиозных привилегий и ограничений; свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России. В дальнейшем эти принципы нашли свое отражение в Советских конституциях. Именно на конституционном уровне закреплялся принцип равенства граждан «независимо от их расовой и национальной принадлежности», запрещалось «равно какое бы то ни было угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия» (ст. 22 Конституции РСФСР 1918 года), гарантировалось право «пользования родным языком», национальным меньшинствам обеспечивается право «обучения на родном языке в школе» (ст. 13 Конституции РСФСР 1925 года). В Конституции РСФСР 1937 года впервые появляется отдельная глава «Основные права и обязанности граждан», в которой в дополнение к вышеуказанным нормам закреплялось, что «всякая проповедь расовой или национальной исключительности, или ненависти и пренебрежения караются законом» (ст. 127). В Конституции РСФСР 1978 года также соблюдалась преемственность принципов государственной национальной политики, например, в ст. 34 закреплялось равенство прав граждан РСФСР различных рас и национальностей.

Распад СССР, формирование новых постсоветских государств, в том числе и Российской Федерации, определил необходимость поиска новых ориентиров в национальной политике².

Целью настоящей работы является рассмотрение нормативно-правового регулирования национальной политики и национальных отношений в Российской Федерации и анализ сделанных правовых новаций.

Начало правовой регламентации национальной политики в Российской Федерации положили Федеративный договор 1992 года и Конституция Российской Федерации 1993 года, преамбула которой начинается словами: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из принципов равноправия и самоопределения народов...».

К числу конституционно-правовых норм, регламентирующих национальные отношения и национальную политику государства, относятся правовые нормы статей 3, 5, 13, 19, 29, 68, 69, 71, 72. На

¹ Медведев Н.А. Этнополитология: актуальные проблемы: учебное пособие. – М., 2016. – С. 7.

² Калинина К.В. Национальная политика в Российском государстве: проблемы преемственности // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2015. – № 4 (31). – С. 54.

конституционном уровне закрепляется в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации ее многонациональный народ. К числу принципов, на которых базируется государственное устройство России, относится принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации. Ряд конституционных норм носит запрещающий характер (запрещаются дискриминация, пропаганда и разжигание розни, исходя из национальной, языковой, религиозной принадлежности – ст. 13, 19, 29). В Конституции гарантированы также права, связанные с определением своей национальной принадлежности, сохранением и использованием родным языком (ст. 19, 26, 68), а также права коренных малочисленных народов и национальных меньшинств (ст. 69, 71, 72).

Формирование нормативной правовой базы в сфере национальной политики Российское государство начало с принятия федеральных законов, посвященных сохранению и развитию культуры и языков народов, проживающих в государстве. Отметим, законодательство о культуре и языках народов Российской Федерации было создано еще до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. В 1991 году был принят Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»³, который устанавливает гарантии равноправия языков народов Российской Федерации, в 1992 году – Основы законодательства Российской Федерации о культуре⁴. В разделе III данного акта «Права и свободы народов и иных этнических общностей в области культуры» закреплены права народов и иных этнических общностей на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания, право на культурно-национальную автономию, а также предусмотрены гарантии реализации данных прав.

В 1996 году Федеральным законом «О национально-культурной автономии» был создан институт национально-культурной автономии⁵. В содержании принципов деятельности национально-культурной автономии находит свое отражение и национальная политика государства. Такими принципами стали: свободное волеизъявление граждан при отнесении себя к определенной этнической общности; самоорганизация и самоуправление; многообразие форм внутренней организации национально-культурной автономии; сочетание общественной инициативы с государственной поддержкой; уважение языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей; законность. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, на территории России зарегистрировано 1235 национально-культурных автономий, количество которых подтверждает действенность данного института для реализации прав граждан различных национальностей, проживающих в России⁶.

В 2005 году был принят Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации», целью которого было обеспечение использования государственного языка РФ на всей территории РФ, обеспечение права граждан РФ на пользование государственным языком, защиту и развитие языковой культуры⁷. Осенью 2018 года был подписан Указ Президента Российской Федерации «О создании Фонда сохранения и изучения родных языков Российской Федерации»⁸.

Российская Федерация постаралась разрешить важнейший вопрос, связанный с репрессированными в период советской власти народами. В 1990 году был принят Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов»⁹. В развитие данного закона в 90-х годах XX века были приняты несколько постановлений Верховного Совета Российской Федерации о реабилитации конкретных народов (российских финнов, российских корейцев) и Указов Президента России (о мерах по ре-

³ Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 (ред. от 12.03.2014) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 50. – 12 дек. – Ст. 1740.

⁴ Основы законодательства Российской Федерации о культуре: утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1 (ред. от 05.12.2017) // Российская газета. – 1992. – № 248. – 17 ноября.

⁵ Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – 17 июня. – Ст. 2965.

⁶ Портал государственных услуг [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.unro.minjust.ru/NKAs.aspx> (дата обращения: 12.03.2019).

⁷ Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О государственном языке Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 23. – 6 июня. – Ст. 2199.

⁸ Указ Президента РФ от 26.10.2018 № 611 «О создании Фонда сохранения и изучения родных языков народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 44. – 29 октября. – Ст. 6717.

⁹ Закон РСФСР от 26.04.1991 № 1107-1 (ред. от 01.07.1993) «О реабилитации репрессированных народов» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 18. – 2 мая. – Ст. 572.

абилитации балкарского народа, калмыцкого народа, российских немцев). Реабилитация означала «признание и осуществление их права на восстановление территориальной целостности, существовавшей до антиконституционной политики насильственного перекраивания границ, на восстановление национально-государственных образований, сложившихся до их упразднения, а также на возмещение ущерба, причиненного государством». Последним по времени принятия является Указ Президента Российской Федерации 2014 года «О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, итальянского, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития»¹⁰.

Третья группа правовых актов посвящена реализации прав коренных малочисленных народов Российской Федерации. Законодательство стало создаваться с начала 2000-х годов и включает в себя ряд федеральных законов («О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹¹, «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹², «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹³). Актами Правительства РФ были утверждены перечни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока¹⁴ и коренных малочисленных народов Российской Федерации¹⁵.

Ответственность за несоблюдение правовых норм законодательства в области национальных и межнациональных отношений была установлена в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (например, за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях (ст. 5.26); дискриминацию (ст. 5.62); пропаганду либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами (ст. 20.3))¹⁶.

Уголовный кодекс Российской Федерации содержит нормы об ответственности за преступления в сфере национальных отношений (например: дискриминация (ст. 136); нарушение права на свободу совести и вероисповеданий (ст. 148); публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280); возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282) и др.)¹⁷.

В 2002 году был принят Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», в котором среди множества признаков экстремизма законодатель закрепил в том числе следующие: «возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; нарушение прав, свобод и законных интересов гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; совершение преступлений по мотивам по-

¹⁰ Указ Президента РФ от 21.04.2014 № 268 (ред. от 12.09.2015) «О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 17. – 28 апреля. – Ст. 2042.

¹¹ Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 18. – 3 мая. – Ст. 2208.

¹² Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 30. – 24 июля. – Ст. 3122.

¹³ Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 20. – 14 мая. – Ст. 1972.

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2006 № 536-р (ред. от 26.12.2011) «Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 17 (ч. 2). – 24 апреля. – Ст. 1905.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 (ред. от 25.08.2015) «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 14. – 3 апреля. – Ст. 1493.

¹⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – 7 января. – Ст. 1.

¹⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – 17 июня. – Ст. 2954.

литической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы»¹⁸.

Что касается правовых актов стратегического характера, то сложность, многоаспектность, потенциальная конфликтогенность национальных и межнациональных отношений, многозначность категорий «этнос», «нация», «этническая идентичность», «национальные меньшинства» и другие причины, несомненно, повлияли на процесс подготовки и принятия данных актов. Впервые Концепция государственной национальной политики Российской Федерации была принята в 1996 году. В 2009 году распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹⁹.

Еще одним принципиально значимым актом для сферы межнациональных отношений является Концепция государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 годы²⁰. Данная Концепция представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности РФ в сфере миграции. Она определяет цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики России. Значимость регламентации сферы миграционных отношений обусловлена тем, что наиболее распространенной предпосылкой межнациональных столкновений является различие в подходах и оценке проблемной ситуации местным населением и мигрантами, привыкшими к иным этнокультурным стандартам. Мигранты зачастую воспринимаются местным населением как конкуренты в сферах занятости, проживания, социального обеспечения. Кроме того, возникают риски возникновения конфликтов на религиозной основе. Наиболее ярко акцент на национальной принадлежности проявляется в случае совершения правонарушения мигрантом, которое становится поводом для активизации конфликта на межнациональной почве.

В 2012 году Концепция государственной национальной политики Российской Федерации была признана утратившей силу, ввиду утверждения Стратегии государственной национальной политики на период до 2025 года²¹. Стратегия была разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод. В Стратегии были установлены цели, принципы, приоритетные направления и задачи государственной национальной политики Российской Федерации, а также механизмы ее реализации.

В 2016 году на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям Президент России В.В. Путин поддержал высказанную членами Совета идею о создании закона о российской нации. Изначально проект носил наименование «О единстве российской нации и управлении межэтническими отношениями», но затем руководитель рабочей группы по подготовке концепции закона В. Тишков сообщил о его возможном переименовании – в Закон «Об основах государственной национальной политики». «Оказалось, что общество не очень подготовлено к восприятию такого понятия, как единая нация, объединяющая все национальности», сказал В. Тишков²². В августе 2017 года проект закона был подготовлен, но было принято решение не о принятии закона, а об обновлении действующей Стратегии государственной национальной политики.

В декабре 2018 года в Стратегию были внесены существенные изменения и дополнения, принятые по итогам обсуждений в Совете при Президенте РФ по межнациональным отношениям. Суть внесенных изменений можно сжато выразить в следующем:

¹⁸ Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – 29 июля. – Ст. 3031.

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – 16 февраля. – Ст. 876.

²⁰ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 45. – 5 ноября. – Ст. 6917.

²¹ Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.10.2019).

²² Единство нации не выдержало критики [Электронный ресурс] // Коммерсант. – 2017. – 7 марта. – URL: <https://www.kommersant.ru/daily> (дата обращения: 20.02.2019).

а) принципиальным новшеством стало включение в документ важнейших дефиниций, используемых в сфере национальной политики и национальных отношений (государственная национальная политика Российской Федерации, многонациональный народ Российской Федерации (российская нация), гражданское единство, общероссийская гражданская идентичность (гражданское самосознание), межнациональные (межэтнические) отношения, национально-культурные потребности (этнокультурные потребности), народы, национальности, этнические общности в Российской Федерации, этнокультурное и языковое многообразие Российской Федерации). Несомненно, что в научной литературе были и будут обсуждения содержания формулировок этих понятий, но чрезвычайно важно для правоприменителей иметь нормативно закрепленные определения понятий, используемых в сфере межнациональных отношений;

б) существенным изменениям подверглись формулировки направлений государственной национальной политики Российской Федерации, число их сократилось;

в) впервые появился перечень проблем в сфере межнациональных (межэтнических) и межрелигиозных отношений. Ранее такого перечня не было, в прежней редакции Стратегии указывались негативные факторы, влияющие на развитие межнациональных (межэтнических) отношений, о межрелигиозных отношениях ничего не говорилось. Проблемы обозначались в самом общем виде, путем констатации факта, что есть нерешенные проблемы (из-за просчетов в государственной национальной политике, а также связанные с проявлениями ксенофобии, межэтнической нетерпимости, этнического и религиозного экстремизма, терроризма);

г) были скорректированы формулировки целей Стратегии, сформулированы новые цели («укрепление национального согласия, обеспечение политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов»; «укрепление общероссийской гражданской идентичности и единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации)»);

д) понятие «мигранты» было заменено на иную категорию лиц – «иностранные граждане»;

е) были сокращены количественно и представлены в иных формулировках, создающих иной смысл, принципы государственной национальной политики;

ж) новая редакция этого стратегического документа стала содержать и два новых раздела, в которых впервые появились инструменты реализации государственной национальной политики, а также целевые показатели реализации государственной национальной политики (уровень общероссийской гражданской идентичности (в %); доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных (межэтнических) отношений (в %); доля граждан, не испытывающих негативного отношения к иностранным гражданам (в %); количество межэтнических и межрелигиозных противоречий). В заключительном разделе Стратегии обозначены ожидаемые результаты реализации данного правового акта.

На правительственном уровне разработаны акты по реализации стратегических документов: в 2016 году было принято постановление «О государственной программе Российской Федерации “Реализация государственной национальной политики”»²³, а в 2018 году – постановление «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»²⁴.

В 2018 году был принят приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 02.08.2018 № 514н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист в сфере национальных и религиозных отношений”»²⁵. Многими учеными и специалистами была отмечена актуальность принятия данного документа, направленного на подготовку специалистов в рассматриваемой сфере, подчеркивалась необходимость наличия специалистов, обладающих профессиональными ком-

²³ Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532 (ред. от 07.04.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Реализация государственной национальной политики”» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 2 (ч. I). – 9 января. – Ст. 361.

²⁴ Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2018 № 2985-р «О плане мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 1. – 7 января. – Ст. 109.

²⁵ Приказ Минтруда России от 02.08.2018 № 514н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист в сфере национальных и религиозных отношений”» (зарегистрировано в Минюсте России 07.09.2018 № 52115) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.09.2019).

петенциями по предотвращению и разрешению межнациональных конфликтов и противоречий. Хотя есть и такие ученые, которые увидели в данном акте – «создание условий для дальнейшей бюрократизации, в том числе в государственном управлении»²⁶.

В последние годы в Российской Федерации особый акцент стал делаться на разработке и принятии правовых актов, регулирующих вопросы мониторинга межнациональных отношений и предупреждения межнациональных конфликтов. Конфликт – это социальный процесс, в котором индивид или группа стремятся к достижению собственных целей путём устранения, уничтожения или подчинения себе другого индивида или групп, стремящихся к сходным целям²⁷. Конфликтные ситуации между различными этносами нередки во многих полиэтнических государствах, причины и поводы для их возникновения различны. Практически любая экономическая, социальная, политическая проблема может приобрести национальную окраску, и предотвращение межнациональных конфликтов, умение вовремя разрешить спорную ситуацию легальными методами и средствами – важнейшая задача государства. Учеными проанализированы различные аспекты этой сложной проблемы. Например, Е.М. Харитонова исследовала деятельность аналитических центров и организаций, которые занимаются мониторингом этнополитической конфликтности, обозначив имеющиеся в их деятельности проблемы²⁸. Интерес вызывает предложение ученых, касающееся создания геоинформационного обеспечения в сфере мониторинга и раннего предупреждения межнациональных и этноконфессиональных конфликтов²⁹.

В октябре 2017 года было принято постановление Правительства Российской Федерации «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций»³⁰. С помощью системы мониторинга должно быть обеспечено единое информационное пространство для поддержки принятия управленческих решений в сфере реализации государственной национальной политики. В январе 2018 года Федеральное агентство по делам национальностей на правительственном часе в российском парламенте представляло доклад «О состоянии межнациональных отношений в Российской Федерации и совершенствовании национальной политики в современных условиях», в котором отметило, что «постоянный государственный мониторинг и анализ в сфере реализации государственной национальной политики проводится ФАДН России, в том числе с использованием Системы мониторинга. За все время работы Система выявила более 200 потенциально конфликтных ситуаций»³¹.

Также были приняты ведомственные акты, а именно, приказы Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.06.2007 № 57 «Об организации работы по проведению мониторинга в сфере межнациональных отношений» (вместе с «Инструкцией о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действиях, направленных на ликвидацию их последствий»)³² и от 14.10.2013 № 444 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов

²⁶ Выступление доцента Департамента международных отношений факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ А.И. Суздальцева [Электронный ресурс] // Специалист в сфере межнациональных и межрелигиозных отношений: вызовы времени и профессиональный стандарт: Всероссийский круглый стол (8 июня 2017 г.). – URL: <http://www.igsu.ranepa.ru/news/p49394> (дата обращения 01.10.2019).

²⁷ Цыбульская М.В. Конфликтология: учебное пособие, руководство по изучению дисциплины, практикум по курсу, учебная программа. – М.: Московский государственный университет экономики, статистики и информатики, 2007. – С. 86.

²⁸ Харитонова Е.М. Мониторинг этнополитической конфликтности // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2016. – № 4. – С. 180–193.

²⁹ Панин А.Н., Черкасов А.А., Черешин О.Ю. Геоинформационное обеспечение мониторинга межнациональных отношений в России // Вестник Московского университета. Серия 5. География. – 2017. – № 6. – С. 38–43.

³⁰ Постановление Правительства РФ от 28.10.2017 № 1312 (ред. от 29.11.2018) «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций» (вместе с «Положением о государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций») // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 45. – 6 ноября. – Ст. 6675.

³¹ Материалы к «правительственному часу» в Государственной Думе 17 января 2018 г. на тему: «О состоянии межнациональных отношений в Российской Федерации и совершенствовании национальной политики в современных условиях» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.parlib.duma.gov.ru/information_products/parlament_chas/?year_min=&year_max=&start=&end=&title=&author=&keywords=&curr_sort=title_down&page=5 (дата обращения: 22.06.2019).

³² Приказ Минрегиона РФ от 29.06.2007 № 57 «Об организации работы по проведению мониторинга в сфере межнациональных отношений» (вместе с «Инструкцией о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действиях, направленных на ликвидацию их последствий»). (Документ опубликован не был).

государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий»³³. Несмотря на упразднение Министерства регионального развития России, данные акты не утратили силу.

В завершение обзора нормативной правовой базы следует сказать и о правовой основе функционирования органов государственной власти, в ведении которых находятся вопросы государственной национальной политики. К их числу относится, в первую очередь, Федеральное агентство по делам национальностей Российской Федерации³⁴, в котором, в свою очередь, действует Управление по укреплению общенационального единства и профилактике экстремизма на национальной и религиозной почве Федерального агентства по делам национальностей³⁵. В 2012 году при Президенте Российской Федерации был создан Совет по межнациональным отношениям, играющий важную роль «площадки» для общественного обсуждения проблем межнациональных отношений³⁶.

Таким образом, можно констатировать наличие довольно обширного массива федеральной нормативной правовой базы в сфере регламентации национальной политики и межнациональных отношений.

Законодательство субъектов Российской Федерации также формируется довольно активно и касается как вопросов создания и функционирования органов власти, компетенцией которых являются вопросы государственной национальной политики, так и разработки собственных нормативных правовых актов в целях реализации в субъекте России положений Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года.

Констатируя справедливость суждения В.Н. Алфимцева о том, что национальная политика – это «деятельность федеральных органов власти, органов власти субъектов Федерации и органов муниципальной власти по обеспечению межнационального мира и всестороннего развития наций, ведь именно этими направлениями охватываются и противодействие конфликтам, и развитие культур и языков, и остальные зачастую выделяемые исследователями признаки»³⁷, резюмируем следующее:

а) наличие несомненной озабоченности Российского государства по выстраиванию государственной национальной политики, созданию правовых инструментов по предупреждению межнациональных конфликтов, обеспечению гарантий прав граждан по сохранению и развитию ими родной культуры, языка;

б) наличие проблемы неисполнимости федерального законодательства (например, о некоторых проблемах неисполнения Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» размышляет А.З. Мелконян³⁸);

в) необходимость разработки и научного анализа новых действенных инструментов, позволяющих предупреждать и разрешать конфликтные ситуации, возникающие на межэтнической почве;

г) необходимость совершенствования правовой базы на всех уровнях нормотворчества в России – федеральном, региональном, муниципальном.

³³ Приказ Минрегиона России от 14.10.2013 № 444 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий». (Документ опубликован не был).

³⁴ Постановление Правительства РФ от 18.04.2015 № 368 (ред. от 16.12.2017) «О Федеральном агентстве по делам национальностей» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве по делам национальностей») // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 17 (ч. IV). – 27 апреля. – Ст. 2564.

³⁵ Приказ ФАДН России от 30.07.2015 № 23 «Об утверждении Положения об Управлении по укреплению общенационального единства и профилактике экстремизма на национальной и религиозной почве Федерального агентства по делам национальностей». (Документ опубликован не был).

³⁶ Указ Президента РФ от 05.06.2012 № 776 (ред. от 31.10.2018) «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 24. – 11 июня. – Ст. 3135.

³⁷ Алфимцев В.Н. В поисках исключительной компетенции субъектов Российской Федерации в сфере национальной политики // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4. – С. 27–34.

³⁸ См. например: Мелконян А.З. Национальные интересы и межнациональные конфликты: вопросы взаимосвязи и взаимовлияния // Вестник Волжского университета имени Татищева. – 2014. – № 4. – С. 141–149.

Список литературы

1. *Алфимцев В.Н.* В поисках исключительной компетенции субъектов Российской Федерации в сфере национальной политики // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4. – С. 27–34.
2. *Калинина К.В.* Национальная политика в Российском государстве: проблемы преемственности // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2015. – № 4 (31). – С. 54.
3. *Мелконян А.З.* Национальные интересы и межнациональные конфликты: вопросы взаимосвязи и взаимовлияния // Вестник Волжского университета имени Татищева. – 2014. – № 4. – С. 141–149.
4. *Панин А.Н., Черкасов А.А., Черешин О.Ю.* Геоинформационное обеспечение мониторинга межнациональных отношений в России // Вестник Московского университета. Серия 5. География. – 2017. – № 6. – С. 38–43.
5. *Харитонов Е.М.* Мониторинг этнополитической конфликтности // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». – 2016. – № 4. – С. 180–193.

References

1. *Alfimtsev V.N.* In search of exclusive competence of subjects of the Russian Federation in the sphere of national policy // Actual problems of the Russian law. – 2017. – № 4. – Pp. 27–34.
2. *Kalinina K.V.* National policy in the Russian state: problems of succession // Issues of national and Federal relations. – 2015. – № 4 (31). – P. 54.
3. *Melkonyan A.Z.* National interests and international conflict: questions of interrelation and interaction // Vestnik of Volzhsky University named after Tatishchev. – 2014. – № 4. – Pp. 141–149.
4. *Panin A.N., Cherkasov A.A., Chereshnya O.Yu.* GIS support of the monitoring of inter-ethnic relations in Russia // Vestnik of Moscow University. Series 5. Geografiya. – 2017. – № 6. – Pp. 38–43.
5. *Kharitonova E.M.* Monitoring of ethno-political conflict // Bulletin of the Perm University. Political Science Series. – 2016. – № 4. – Pp. 180–193.

УДК 342.4+338.2

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕНТАЛИТЕТА РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Юрчук Василий Степанович,

канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры теории и истории
государства и права,
e-mail: tigr_1980@mail.ru,
Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

В статье дается характеристика правового менталитета, который является важнейшей частью правосознания, оказывает влияние на формирование российского права, на его реализацию в государстве. Отмечено, что понимание специфики правового менталитета позволяет успешно развивать правотворчество, формировать высокое правосознание. Знание российского правового менталитета позволяет законодателю учитывать это явление при принятии нормативно-правовых актов, при их реализации. Игнорирование этого явления, как правило, приводит к правовому нигилизму, который не дает возможности государству достичь своей цели. Духовная сфера является той сферой, где формируется правовой менталитет. В статье показаны основные аспекты российского общества, заложенные в национальной культуре, нравственности, праве. Среди этих аспектов автор выделяет моральный, культурологический, философский, психологический, этнический, социологический, религиозный. В статье рассматриваются основные категории, присущие российскому правовому менталитету, которые отражают внутреннюю природу правосознания, являются важными в области правоотношений, имеют аксиологическое значение в правовой реальности Российского государства.

Ключевые слова: российский менталитет, ментальность, культура, соборность, православие, этнический фактор менталитета, мессианство, национальное сознание, нигилизм, идеализация менталитета, правовой аспект менталитета

GENERAL CHARACTERISTICS OF THE MENTALITY OF RUSSIAN SOCIETY

Yurchuk V.S.,

candidate of legal sciences, associate professor
of department of theory and history of the state and right,
e-mail: tigr_1980@mail.ru,
Moscow Witte University, Moscow

An important part of the Russian legal consciousness is the domestic legal mentality, which has a considerable influence on the nature of domestic law, especially its implementation. The ability to understand the specifics of the legal mentality of Russia to a large extent laid the foundations of successful lawmaking, effective activity of the subject of law. Understanding its meaning makes the work of the person who adopts legal norms more purposeful, aware of what goal he should strive for, and what is necessary for this. Ignoring the legal mentality will not allow to properly Express the aspirations of society in the legal law. But here there is a problem-what are these aspirations. It is important that they Express spiritual principles. The legal mentality, as a rule, is in the sphere of spiritual reality, derived from it. For the theory of law, a new type of mentality is important – spiritual and cultural, which expresses, as far as possible, the principles of spirituality in law, develops on the basis of universal and national culture, synthesizes moral-metaphysical and formal-legal principles, etc. Its main aspects: 1) ethical; 2) cultural; 3) philosophical; 4) psychological; 5) religious; 6) sociological; 7) ethnic. Legal mentality is characterized not only by the relevant principles, but also by axioms, which are its mental-psychological, intellectual attributes, without which it can not be spiritually and culturologically developed. They reflect the inner qualities (nature) of justice in its true meaning, are values that largely determine the spiritual state and development of justice.

Keywords: Russian mentality, mentality, culture, conciliarity, orthodoxy, ethnic factor of mentality, messianism, national consciousness, nihilism, idealization of mentality, legal aspect of mentality

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-31-35

Что же такое российский менталитет (ментальность)? Российский менталитет – это сложное образование, которому присущи определенные признаки, такие как: различные стереотипы мышления, культурно-исторические традиции, психологические образы, психологические реакции на различные правовые ситуации, реагирование на непривычные, нестандартные явления, процессы, действия. В литературе, в том числе и юридической, отмечено, что российский менталитет имеет давнюю историческую историю, выражает уровни, подструктуры отечественного сознания.

Несомненно, стоит обратить внимание на понятие «ментальность». Ментальность – это некий национальный характер народа, образ его жизни, его культура, быт общества. Ментальность обладает своими признаками, среди которых устойчивость, постоянство, духовность. Самый важный признак, который выражается в ментальности, – это умственно-интеллектуальный, культурный аспект развития российского общества. Благодаря ему существует возможность сохранить генотип российского этноса, а в некоторых случаях даже приумножить.

Из вышесказанного важно отметить, что ментальность отечественного социума – это «накопитель» инвариантных общественно-духовных, этнокультурных величин, иными словами, различных смыслов, убеждений, традиций, ритуалов и т.д.

Наряду с сознанием, психикой, культурой и другими явлениями российский менталитет является реальностью, характеристику которого мы находим в культурологической сфере. В структуре общественного сознания он занимает важное место, в отличие от ментальности, которая связана с менталитетом, но не детерминируется им. Говоря о ментальности, мы можем утверждать, что ментальность – это не гипотеза, а реально существующее явление. Часть ученых считает, что ментальность – это одна из гипотез, которая еще недостаточно изучена, хотя реальность, в том числе правовая, подтверждает факт ее существования [5]. Ментальность, ее сущность, ее бытие подтверждаются всей человеческой историей, а также спецификой общественно-исторического развития мировых цивилизаций.

Ментальность – это то понятие, которое нельзя подменить другим понятием. В учении о правовом сознании, правовой культуре не создана теоретическая база, которая позволила бы трансформировать в ментальную плоскость образы, привычки, установки, эмоционально-волевые реакции, формирующие ментальность российского общества.

Российскому менталитету присущи свои особенности, особенно правовому менталитету. Сравнивая правовую ментальность и правовую культуру российского общества с другими социумами, можно обнаружить существенные различия, которые присущи только нашему обществу, его духовным и культурным традициям. Это проявляется как в мышлении, так и в характере поведения нашего соотечественника. Говоря о поведении россиянина, мы можем увидеть его склонность к традиционализму [1].

Традиции, которые складываются в российском обществе на протяжении тысячелетий, не всегда соответствуют сложившейся реальности социальной жизни. Традиционализм является понятием, которое отражает социальную жизнь общества в ее исторической перспективе, и не всегда он может быть положительным. В российском обществе традиции (например, жизнь общиной), как правило, сковывали творческую, жизненную энергию личности, что негативно сказывалось на осуществлении индивидуальной свободы [4].

Община, коллектив довели над личностью, лишали ее возможности проявить свою индивидуальность и способности.

Общинное начало, присущее России, является особенностью национального менталитета, – это ментальная установка российского сознания. Здесь важно не просто совместное проживание людей в общине, а именно коллективистский, общинный характер и способ существования российского общества, российской ментальности, который был присущ прошлым временам.

Коллективизм, общинность, альтруизм, присущие российскому обществу в прошлом, уходят – сегодня на первые позиции выходит эгоизм, индивидуализм. Эти явления разрушают российскую ментальность, меняют кардинально ценности, присущие российскому обществу. Общинные традиции уходят, меняется менталитет, и на освободившемся месте появляется новая ментальность, которая формируется на новой базе, зачастую отрицающей коллективистское начало. Безусловно, общинное нельзя полностью и однозначно отрицать. Это бы не соответствовало природе российского национального менталитета. Но подавление индивидуальных, свободолобивых начал общиной, коллективом предполагает, что

личность, ее права, отходят на второй план, приоритет отдается коллективу, корпоративным интересам. Личность подгоняется под некий общий стандарт, а это не способствует развитию у человека чувства свободы, независимости, самостоятельности. В этих условиях антииндивидуализм вполне реален [2].

Из вышеизложенного становится понятным особый интерес в России к идее соборности. Это одна из важных идей российского сознания. В соборности коллективное начало играет важную роль, оно способствует консолидации общества для достижения определенных целей. И здесь соборность базируется не только на коллективистских началах, но и на ценностных аспектах личности, таких, как свобода, равенство, справедливость. Нельзя идти к соборности, не учитывая эти ценностные характеристики личности. Опасно, когда коллективизм поглощает индивидуальность.

С идеей соборности тесно связано православие как один из важнейших составляющих компонентов российской ментальности. Точнее сказать, речь в данном случае необходимо вести о религиозном аспекте отечественного менталитета, где вместе с православием сосуществуют другие религиозные верования. Подобное разнообразие конфессий придает менталитету российского социума неповторимую самобытность. Хотя, бесспорно, российская ментальность складывалась в основном на основе православного христианства [6].

Необходимо отметить, что в начальный период православие на Руси столкнулось с противодействием языческих верований народных масс. В итоге православие не вытеснило полностью язычество. Впрочем, проявления язычества характерны и для остальных стран, где утвердилось христианство.

Сегодня религиозные конфессии укрепляют свои позиции в обществе, особенно это касается православной церкви. Однако, на наш взгляд, на самом деле не стоит преувеличивать религиозность современного общественного сознания российского социума. Усиление религиозного «брожения» в умах и душах россиян следует только приветствовать. Но этого недостаточно. Важно, чтобы народ вернулся в сторону веры, стал бы на путь жизненного воплощения сакральных заповедей.

В данном процессе должно участвовать и государство, несмотря на то, что оно является светским. Государственная власть обязана помогать подлинному, настоящему (богоугодному) религиозному движению, являющемуся антиподом фарисейской, мнимой «религиозности».

Очевидно, что российское общество не может строить свою жизнь, опираясь лишь на какую-либо одну религиозную традицию. Его многоконфессиональный, полиэтнический характер предполагает выражение отечественным менталитетом более широкого религиозного спектра, где мирное религиозное сотрудничество и сосуществование должно быть нравственным императивом. Это только еще сильнее будет подчеркивать религиозную толерантность и щедрость российской ментальности. Религиозная составляющая крайне важна в целом для всего национального сознания России, а не только в отношении какой-либо его отдельной части. Это напрямую связано и с многонациональной сущностью российского менталитета.

Этнический (национальный) фактор в образовании российского социума сыграл колоссальную роль. В равной мере это относится и к ментальности россиян. Российская культура находится в многополюсном этнонациональном измерении. Здесь присутствуют ментальные установки самых разных наций, народностей, населяющих территорию России.

В силу этого российский менталитет не есть однородное по своей природе явление. Богатство его внутреннего содержания не может не удивлять. Действительно, одно дело менталитет, например, жителей Крайнего Севера, а другое – многочисленных народностей Северного Кавказа. Безусловно, между ними имеются принципиальные различия. Это касается и жителей Центральной России, Поволжья, Сибири, Дальнего Востока.

Отечественный менталитет не случайно является таким сложным, непростым образованием. Исторически сложилось так, что в его формировании принимали участие различные этнические элементы. Историки, этнографы относят к ним славян, финно-угорские, балтийские, тюркские и иные этносы. В нынешнем виде российский этнос (народ) есть не что иное, как ассимиляция самых различных этнических элементов в единый социум. Таких примеров в истории России великое множество. Помимо ассимиляции других народов, российский этнос привнес на Русь черты, характер, стиль управления других народов. Так, например, характер и стиль организации государственной власти Московской Руси, ее деспотизм в значительной мере были определены влиянием монголо-татар.

Конечно, любая этническая ментальность специфична. Но особенностью российской является воздействие на нее как западной, так и восточной культуры. Этнонациональное многообразие (духовное и культурное богатство России) усиливает данное обоюдное влияние разных культур.

Одной из особенностей российского менталитета является мессианство. Мессианизм – это религиозное учение, в котором говорится о том, что бог послал своего человека (посланца – мессию), который должен сотворить мир, справедливость и покой на земле.

В российском менталитете мессианство – это образ восприятия действительности. Через призму мессианства формировалась русская культура, политико-правовая мысль, правовое сознание человека. Мессианский характер российской ментальности проявлялся на бытовом и теоретическом уровнях. Самобытность русской культуры, ее оригинальность, где доминировали идеи свободы, справедливости, правды, неразрывно связано с православием, и это является существенным отличием русского общества от западного.

Российскому обществу больше присущи эмоции, которые он выражает, а на Западе большое значение имеет такое понятие, как «размышлять». Из-за эмоций россиянину сложно рационально объяснить его бытие.

Национальное сознание России направлено больше на правду, чем на решение ситуаций. Говоря о российском менталитете, необходимо подчеркнуть следующее: личность пытается «побороть» общество, но общество угнетает личность. Общество пытается «побороть» государство, но государство угнетает общество. Государство постоянно использует меры принуждения над обществом, поэтому в России вера в государство (государя) – как высшего арбитра, была отличительной чертой русского менталитета.

Но, несмотря на все это, в российской ментальности явно присутствует стремление к добру. Оно тесным образом связано с религиозными началами отечественного сознания. Естественно, будут проявляться и жестокость, и ненависть, и злость, но в полной мере отнести данный аспект к существенным признакам российской ментальности не следует.

Если стремление к добру следует только поощрять, то неправильное религиозное истолкование греха и наказания за него лишь только ослабляет российскую ментальность, даже направляет ее на ложный путь. Как нам представляется, нельзя жить постоянно с чувством некой неопределенной вины. Бесспорно, что без этого чувства нет человека в подлинном смысле этого слова.

Еще одной чертой российской ментальности является нигилизм. Нигилизм – это полное отрицание каких бы то ни было явлений, особенно ярко он проявляется в праве. Данная философия ставит под сомнение многие общепринятые ценности, идеалы, культуру, нормы нравственности, нормы права. Нигилизм проявляется не сразу. Особенно это заметно в отношении к праву. Неприятие неправды ведет к отрицанию права, властей, которые это право создают. Сам нигилизм ведет к социальным потрясениям, которые разрушают государство.

Существенной чертой русского менталитета является идеализация обычаев, традиций, сложившихся в государстве. Разочарование в этих явлениях ведет к изменению менталитета. Переход от одной крайней позиции к другой [3] требует немалых затрат социокультурной и духовной энергии, душевно «выматывает» россиянина, значительно удлиняет время, которое предназначено для общественного развития.

Российскому обществу присуща пассивность. Пассивность – это явление, которое также влияет на менталитет общества, личности. Она не позволяет индивиду достичь цели, осуществить задуманное, но в экстремальных условиях россиянин проявляет себя с наилучшей стороны, а именно во время бедствий и трудностей, когда жизнь требует от него максимум терпения, стойкости, огромного напряжения духовных сил, концентрации волевой энергии. В таких тяжелых условиях российский народ может проявить удивительное жизнелюбие, в нем во всей полноте раскрываются такие качества, которые в спокойное, мирное время не могли бы быть реализованы.

Следующая черта, присущая нашему человеку, – это щедрость российской души, ее способность сопереживать чужому горю, оказывать бескорыстную помощь.

Российская ментальность – это феномен, который нельзя рассматривать лишь в черных или белых «тонах». Она противоречива и несет в себе разные начала. Все это находит свое выражение в правовом менталитете российского общества.

Список литературы

1. Герасимов И. Российская ментальность и модернизация // Общественные науки и современность. – 1994. – № 4. – С. 66.
2. Герасимов И. Российская ментальность и модернизация // Общественные науки и современность. – 2015. – № 4. – С. 68.
3. Малахов В.П. Философия права. – М., 2002. – С. 413.
4. Российская ментальность: материалы «круглого стола» // Вопросы философии. – 2015. – № 1. – С. 37.
5. Российская ментальность: материалы «круглого стола» // Вопросы философии. – 1994. – № 1. – С. 54.
6. Шестопал Е. Психологический профиль российской политики 1990-х. – М., 2000. – С. 248.

References

1. Gerasimov I. Rossijskaya mental'nost' i modernizaciya // Obshchestvennye nauki i sovremennost'. – 1994. – № 4. – S. 66.
2. Gerasimov I. Rossijskaya mental'nost' i modernizaciya // Obshchestvennye nauki i sovremennost'. – 2015. – № 4. – S. 68.
3. Malahov V.P. Filosofiya prava. – M., 2002. – S. 413.
4. Rossijskaya mental'nost': materialy "kruglogo stola" // Voprosy filosofii. – 2015. – № 1. – S. 37.
5. Rossijskaya mental'nost': materialy "kruglogo stola" // Voprosy filosofii. – 1994. – № 1. – S. 54.
6. Shestopal E. Psihologicheskij profil' rossijskoj politiki 1990-h. – M., 2000. – S. 248.

УДК 349+378.1

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Сошникова Тамара Аркадьевна,

д-р юрид. наук, профессор, декан юридического факультета,

член Президиума Ассоциации юридических вузов,

e-mail: soshnikova.ta@mail.ru,

Московский гуманитарный университет, г. Москва

В статье рассматриваются некоторые проблемы правового регулирования высшего юридического образования. Особое внимание автор обращает на понятийный аппарат, который дан в действующем законе «Об образовании в Российской Федерации», в котором высшее образование не называется профессиональным, что, по мнению автора, не верно. На основе законодательства об образовании граждан России, обучаясь в организации высшего образования, профессию не получает, а учится по направлению «Юриспруденция». В статье поднимается проблема заочного юридического образования, которое гражданин мог получить ранее, но в настоящее время образование по заочной форме возможно только, если лицо получает второе высшее и последующее образование, с чем автор не согласен. Конституция РФ в ст. 43 предоставляет каждому право на образование, а государство поддерживает различные формы образования и самообразования. Ограничение права на получение высшего юридического образования по заочной форме, по мнению автора, не в полной мере позволяет реализовать человеку свое право на получение высшего образования.

Ключевые слова: высшее юридическое образование, закон «Об образовании в Российской Федерации», федеральные государственные образовательные стандарты по направлению «Юриспруденция» (уровень бакалавриата), (квалификация (степень) «магистр»)

PROBLEMS OF IMPROVING LEGISLATION ON EDUCATION IN MODERN RUSSIA

Soshnikova T.A.,

doctor of law, professor, dean of the faculty of law,

member of the Presidium of the Association of law schools,

e-mail: soshnikova.ta@mail.ru,

Moscow Humanitarian University, Moscow

Some problems of the legal adjusting of higher legal education are examined in the article. The special attention an author turns on a concept vehicle, that дан in a law in force "About education in Russian Federation", in that higher education is not named professional, that, in opinion of author, not right. On the basis of legislation about education citizen of Russia, studying in organization of higher education, a profession does not get, and "Jurisprudence" studies to direction. The problem of in absentia legal education that a citizen could get before rises in the article, but presently education on an in absentia form maybe only, if a person gets the second higher and subsequent education, whatever an author agrees with. The constitution of Russian Federation in article 43 gives to each a right to education, and the state supports the different forms of education and self-education. Limit of right on the receipt of higher legal education on an in absentia form, to according to

Keywords: higher legal education, law "On education in Russian Federation", federal state educational standards to direction Jurisprudence (level of baccalaureate), (qualification (degree) is a master's "degree")

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-36-42

Право на образование относится к числу важнейших прав человека. Оно закреплено во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Европейской социальной хартии и других важнейших международных документах.

Российская Конституция также закрепляет право каждого человека на образование. Причем в России гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Правовые, организационные и экономические основы образования в России, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, правовое положение участников отношений в сфере образования определяет Закон «Об образовании в Российской Федерации»¹.

Это уже второй российский закон, регламентирующий общественные отношения в сфере образования, принятый в «новой России». Первый закон «Об образовании» был принят в 1992 году². Законодательство об образовании постоянно развивается, но проблема его совершенствования своей актуальности не утратила. В СМИ и юридической литературе постоянно обращается внимание на необходимость повышения качества российского образования, а качество образования во многом зависит от законодательства в данной области.

Принимая во внимание, что в России многоуровневая система образования, можно утверждать, что в совершенствовании нуждается законодательство о дошкольном, школьном и высшем образовании. Но в одной публикации невозможно рассмотреть все актуальные проблемы, в этой связи в настоящей статье представляется целесообразным остановиться на некоторых проблемах правового регулирования высшего образования, тем более что автор данной публикации работает в системе высшего образования более 30 лет и на себе ощущает проблемы отечественного законодательства.

Прежде всего, хочется подчеркнуть, что современное законодательство, на наш взгляд, недостаточно уделяет внимания понятийному аппарату.

Закон «Об образовании» 1992 года под образованием понимал «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)».

Действующий закон значительно расширил это понятие, определяя образование как «единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов».

Какова смысловая нагрузка отнесения образования к общественно значимым благам? Государство обязано обеспечить реализацию прав своих граждан на получение образования. Это не божья благодать, дарованная небом, это законное право, а значит, у государства имеется обязанность создать такие условия, при которых каждый человек может это право реализовать. В юридической литературе обращено внимание на «размытые» социальные обязательства со стороны государства, плохо прописанные принципы лицензирования учебных заведений. Слабо проработаны нормативные правовые акты о контрольно-надзорных процедурах, которые умножают коррупцию и увеличивают количество вузов, дающих некачественное образование³.

В соответствии со ст. 10 Закона «Об образовании в Российской Федерации» (далее – закон «Об образовании») в Российской Федерации устанавливаются следующие уровни профессионального образования:

- 1) среднее профессиональное образование;

¹ См.: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 06.03.2019) «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.03.2019).

² См.: Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 (ред. от 13.02.2009) «Об образовании» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 150.

³ См.: Проблемы российского образования [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.nsportal.ru/shkola/raznoe/library/2016/01/05/problems-rossiyskogo-obrazovaniya> (дата обращения: 20.06.2019).

- 2) высшее образование – бакалавриат;
- 3) высшее образование – специалитет, магистратура;
- 4) высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации.

Прежний закон об образовании предусматривал наличие в системе образования следующих основных уровней высшего **профессионального** образования:

- 1) начального профессионального образования;
- 2) среднего профессионального образования, в том числе интегрированные образовательные программы среднего профессионального образования в области искусств;
- 3) высшего профессионального образования (программы бакалавриата, программы подготовки специалиста и программы магистратуры);
- 4) послевузовского профессионального образования.

С учетом этих изменений в основных понятиях возникает вопрос: разве теперь бакалавр юриспруденции не является профессионалом, какое образование он получает, как должна именоваться его специальность, если в дипломе выпускника бакалавриата написано «юрист»? Юрист – это что – специальность, профессия? Наше высшее образование перестало быть профессиональным? Но обучение производится не по специальности, как предусматривалось в прежнем законодательстве, а по направлению «Юриспруденция». Вузам пришлось вносить изменения в свои уставы, образовательные программы, а эксперты Росособнадзора устанавливают несоответствие законодательству вузовских документов, в которых находят аббревиатуру «ФГОС ВПО».

Видимо, не случайно из-за такой терминологии возникла проблема с назначением на должность судьи выпускника бакалавриата, имеющего высшее юридическое образование, но не по специальности, а по направлению «Юриспруденция» (степень, квалификация «бакалавр»). Несмотря на разъяснение Министерства образования РФ, данное в письме от 01.09.2003 № 14-52-1018ин/15⁴, бакалавров юриспруденции судьями так ни разу и не назначали, а в 2015 году внесли изменения в Закон «О статусе судей в Российской Федерации», в соответствии со ст. 4 которого предусмотрено, что судьей может быть гражданин Российской Федерации: имеющий высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция» или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации (степени) «магистр» при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция» (в ред. Федерального закона от 06.04.2015 № 69-ФЗ).

Но проблема осталась не решенной и подобная ситуация продолжает развиваться в настоящее время, что подтверждает судебная практика.

Так, С.А. Баранов обратился в суд с административным иском о признании незаконным решения квалификационной коллегии судей Белгородской области от 21 июля 2017 года об отказе ему в рекомендации на вакантную должность судьи Свердловского районного суда города Белгорода. Административный истец полагал, что имеющееся у него высшее юридическое образование по специальности «Правоохранительная деятельность» соответствует высшему юридическому образованию по специальности «Юриспруденция», к тому же он имеет ученую степень кандидата юридических наук, что подтверждается соответствующим дипломом. Решением Белгородского областного суда от 20 сентября 2017 года ему отказано в удовлетворении административного искового заявления.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации посчитала решение суда правильным и не нашла оснований для его отмены. В обоснование своей позиции коллегия указывает, что в перечни специальностей и направлений подготовки высшего образования, утвержденные приказом Министерства образования и науки России от 12 сентября 2013 года № 1061, включена, в том числе укрупненная группа направлений подготовки и специальностей 40.00.00 «Юриспруденция», к которой отнесены направление подготовки «Юриспруденция» с присвоением квалификаций «бакалавр» и «магистр», а также специальности 40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности» с присвоением квалификации «юрист», 40.05.02 «Правоохранительная деятельность» с присвоением квалификации «юрист», 40.05.03 «Судебная экспертиза» с присвоением квалификации

⁴ См.: Письмо Минобразования РФ от 01.09.2003 № 14-52-1018ин/15 «О праве лиц, имеющих степень бакалавра юриспруденции, на занятие должности судьи» // Бюллетень Минобразования РФ. – 2003. – № 11.

«судебный эксперт», 40.05.04 «Судебная и прокурорская деятельность» с присвоением квалификации «юрист». Однако действующим законодательством не предусмотрено приравнивание различных по значению понятий «направление подготовки», «специальности» и «укрупненные группы направлений подготовки и специальностей». Материалы дела не содержат доказательств наличия у административного истца высшего образования по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации (степени) «магистр» при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция»⁵.

О.И. Вияк делает совершенно справедливый вывод о сложившейся ситуации. Он пишет: «Таким образом, складывается ситуация, вызывающая по меньшей мере недоумение, когда предусмотренное в Законе Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” требование к судьям о наличии высшего юридического образования (что в полной мере соответствует требованию ст. 119 Конституции Российской Федерации) в то же время предусматривает специальность “Юриспруденция”, по которой вузы юристов готовить не могут в силу отсутствия такого государственного образовательного стандарта»⁶.

С введением в действие закона № 273-ФЗ от 29.12.2012 «Об образовании» принят целый ряд подзаконных актов, в числе которых федеральные государственные стандарты.

Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (уровень бакалавриата) утвержден Приказом Минобрнауки России от 01.12.2016 года № 1511 и введен в действие с 01 сентября 2017 года (далее – ФГОС)⁷.

Хорошо, что ФГОС предусматривает получение образования по программе бакалавриата только в образовательной организации высшего образования (далее – организация). Как известно, закон «Об образовании» допускает возможности получения образования и на предприятии, и у индивидуального предпринимателя. Однако, в соответствии с п. 3.2 ФГОС обучение по программе бакалавриата в организации осуществляется в очной, очно-заочной и заочной формах обучения, а согласно примечанию к этому пункту, обучение по программе бакалавриата допускается в заочной форме только при получении лицами второго или последующего высшего образования.

В юридической литературе на этот счет были высказаны многочисленные замечания⁸. Конституция РФ предоставила каждому право на образование, которое гражданин может использовать по своему усмотрению. Нигде не ограничены формы получения образования. Нельзя не согласиться с А.И. Розенцвайг, которая пишет, что «для многих заочное обучение является единственным доступным способом повысить свою ценность на рынке труда». Это, в первую очередь, касается работников правоохранительных органов, получивших среднее профессиональное образование в ведомственных колледжах и желающих обучаться по заочной форме в вузе, принимая во внимание режим их труда и материальную обеспеченность. Но, конечно, речь можно вести не только о таких работниках, а о любом человеке нашей великой России, когда гражданин по семейным либо другим обстоятельствам не может обучаться в очной или очно-заочной форме. Кроме того, отдельными авторами замечена тенденция, когда федеральные стандарты, принятые органом исполнительной власти, влекут необходимость внесения изменения в федеральный закон, а должно быть наоборот: «в действующей системе правового регулирования (ч. 1 ст. 115 Конституции Российской Федерации, ч. 1 ст. 23 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”) нормативные правовые акты исполнительной власти должны приниматься на основании и во исполнение, в частности, федеральных законов»⁹.

⁵ См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14.02.2018 № 57-АПГ17-8 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Вияк О.И. О конституционализации юридического образования // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 8. – С. 3–16.

⁷ См.: Приказ Минобрнауки России от 01.12.2016 № 1511 (ред. от 11.01.2018) «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 “Юриспруденция” (уровень бакалавриата)» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2019).

⁸ См., например: Розенцвайг А.И. Новеллы федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (уровень бакалавриата) // Образование в современном мире: стратегические инициативы: сборник научных трудов Всероссийской научно-методической конференции с международным участием / отв. ред. Т. И. Руднева (г. Самара, 14 апреля 2017 г.). – Самара: Изд-во Самарского университета, 2017. – С. 302–307.

⁹ См.: Вияк О.И. О конституционализации юридического образования // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 8. – С. 3–16.; Канцеляров А.В. Закон о статусе судей требует корректировок // Администратор суда. – 2017. – № 3. – С. 38–40.

На наш взгляд, ограничения прав граждан на получение высшего профессионального образования могут быть установлены исключительно федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, как это предусмотрено в Конституции РФ (п. 3 ст. 55).

Что касается магистратуры по направлению «Юриспруденция», то здесь именно федеральный государственный стандарт называется «федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования (ФГОС ВПО)»¹⁰, т.е. в магистратуре обучающиеся получают высшее профессиональное образование, что, по нашему мнению, следует признать совершенно верным. Высшее образование – это профессиональное образование, оно дает выпускнику профессию, по которой тот будет иметь право работать.

В стране уже более пяти лет идет разработка профессиональных стандартов. Но для юридических кадров таких профессиональных стандартов до сих пор не утверждено, за исключением стандарта следователя-криминалиста¹¹. Между тем, в Закон «Об образовании» внесены изменения (ст. 11 и ст. 73), в соответствии с которыми формирование требований ФГОС к результатам освоения основных профессиональных образовательных программ должно осуществляться в соответствии с профессиональными стандартами, правда, при их наличии, и требованиями рынка труда¹².

Профессиональных стандартов юриста практически не разработано, однако профессиональные стандарты педагогов уже утверждены¹³. Они предусматривают, что при отсутствии педагогического образования необходимо дополнительное профессиональное педагогическое образование; дополнительная профессиональная программа может быть освоена после трудоустройства. Рекомендуются обучение по дополнительным профессиональным программам по профилю педагогической деятельности не реже одного раза в три года. Таким образом, получается, что профессор, доктор юридических наук, Заслуженный деятель науки РФ, имеющий стаж преподавательской работы более 40 лет, должен пройти курсы дополнительного профессионального педагогического образования, несмотря на то, что его должность отнесена к категории «научно-педагогические кадры». Как представляется, это напрасная трата денежных средств государством и вузом.

При подготовке бакалавров и магистров юриспруденции должен применяться компетентностный подход. Действующие стандарты предусматривают в процессе обучения получение обучающимися определенных компетенций. Задача состоит в процессе подготовки юристов в большей мере использовать практикоориентированный подход. С этим можно и нужно согласиться. Но возникает вопрос, как в процессе обучения определить сформированность таких компетенций, как способность добросовестно исполнять профессиональные обязанности, соблюдать принципы этики юриста (ОК-2) или способность свободно пользоваться русским и иностранным языками как средством делового общения (ОК-4). Такие компетенции необходимо сформировать в магистратуре. Но ведь это пока студенты, хотя такое слово сейчас тоже не в моде – обучающиеся. Нет пока требования к юрисконсульту или даже судье об обязательном знании иностранного языка. А при проведении проверок экспертами Рособнадзора вузы должны доказывать, что все компетенции, предусмотренные ФГОС, у выпускника сформированы.

Можно понять, что такое лабораторный практикум по криминалистике, но организовать лабораторный практикум по актуальным проблемам конституционного права, по нашему мнению, вряд ли возможно. Безусловно, должны быть деловые и ролевые игры, занятия в интерактивных формах, но название в ФГОС лабораторного практикума по всем дисциплинам учебного плана магистратуры

¹⁰ См.: Приказ Минобрнауки РФ от 14.12.2010 № 1763 (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр»)» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.mon.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2019).

¹¹ См.: Приказ Минтруда РФ от 23.03.2015 № 183н (ред. от 12.12.2016) «Об утверждении профессионального стандарта «Следователь-криминалист»».

¹² См.: Крылов К.Д. Новации общих требований к совершенствованию юридического образования // Высшее образование для XXI века: материалы XIII Международной научной конференции / отв. ред. Т.А. Сошникова. – М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2017. – С. 22–26.

¹³ См.: Приказ Минтруда России от 08.09.2015 № 608н «Об утверждении профессионального стандарта «Педагог профессионального обучения, профессионального образования и дополнительного профессионального образования»» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2019).

(п. 7.13), представляется, включено только с одной целью: установить несоответствие требованиям ФГОС при проверках.

Безусловно, качество подготовки юридических кадров будет выше, если к организации обучения привлечены работодатели. ФГОС бакалавриата и магистратуры предусматривают, что к учебному процессу должно быть привлечено не менее 5% преподавателей из числа действующих руководителей и ведущих работников профильных организаций, предприятий и учреждений. Это совершенно правильно, с такой постановкой задачи никто не спорит. Представители работодателей должны иметь возможность участия в разработке и реализации рабочих учебных планов на следующий учебный год с учетом пожеланий работодателя и прогнозов развития рынка юридических услуг на перспективу; в разработке и реализации авторских курсов и программ дисциплин в рамках рабочего учебного плана; в организации практики студентов и магистрантов, участия в проводимых совместных научных мероприятиях, в заседаниях ГЭК и т.п. Однако следует иметь в виду, что руководители и ведущие работники, особенно коммерческих организаций, весьма занятые люди и им очень трудно на регулярной основе проводить занятия в вузе. Поэтому, на наш взгляд, было бы более правильным в ФГОС указать не руководителей, а представителей работодателей или представителей профильных организаций. В таком случае к учебному процессу в вузе могли бы быть привлечены работники, которых порекомендуют руководители профильных организаций.

Есть и еще серьезная проблема с привлечением работодателей к образованию. Они, как правило, не имеют педагогического стажа работы, а значит, не имеют право читать лекции. Поэтому организовать авторский курс, пусть даже силами директора организации, вряд ли получится.

В заключение следует подчеркнуть, что необходимость совершенствования правового регулирования высшего юридического образования, обеспечения его ясности, непротиворечивости и внутренней согласованности обусловлены конституционной значимостью задач, стоящих перед Российским государством по обеспечению прав и свобод человека, которые являются высшей ценностью и определяют смысл, содержание и деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Поэтому при разработке нормативных правовых актов органы государства должны учитывать традиции организации высшего юридического образования в нашей стране, а также современное состояние экономики и потребности рынка труда.

Список литературы

1. *Виляк О.И.* О конституционализации юридического образования // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 8. – С. 3–16.
2. *Канцеляров А.В.* Закон о статусе судей требует корректировок // Администратор суда. – 2017. – № 3. – С. 38–40.
3. *Крылов К.Д.* Новации общих требований к совершенствованию юридического образования // Высшее образование для XXI века: материалы XIII Международной научной конференции / отв. ред. Т.А. Сошникова. – М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2017. – С. 22–26.
4. *Розенцвайг А.И.* Новеллы федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (уровень бакалавриата) // Образование в современном мире: стратегические инициативы: сборник научных трудов Всероссийской научно-методической конференции с международным участием / отв. ред. Т. И. Руднева (г. Самара, 14 апреля 2017 г.). – Самара: Изд-во Самарского университета, 2017. – С. 302–307.

References

1. *Vilyak O.I.* O konstitucionalizacii yuridicheskogo obrazovaniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. – 2018. – № 8. – S. 3–16.
2. *Kancelyarov A.V.* Zakon o statuse sudej trebuet korrektyrovok // Administrator suda. – 2017. – № 3. – S. 38–40.
3. *Krylov K.D.* Novacii obshchih trebovanij k sovershenstvovaniyu yuridicheskogo obrazovaniya // Vysshee obrazovanie dlya XXI veka: materialy XIII Mezhdunarodnoi nauchnoi konferencii / отв. ред. Т.А. Soshnikova. – М.: Izd-vo Moskovskogo Gumanitarnogo universiteta, 2017. – S. 22–26.

4. *Rozencvajg A.I.* Novelly federal'nogo gosudarstvennogo obrazovatel'nogo standarta vysshego obrazovaniya po napravleniyu podgotovki 40.03.01 "Yurisprudenciya" (uroven' bakalavriata) // *Obrazovanie v sovremennom mire: strategicheskie iniciativy: sbornik nauchnyh trudov vserossijskoj nauchno-metodicheskoy konferencii s mezhdunarodnym uchastiem* / otv. red. T. I. Rudneva (Samara, 14 aprelya 2017 g.). – Samara: Izd-vo Samarskogo universiteta, 2017. – S. 302–307.

УДК 342.4+338.2

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кохановская Индира Ивковна,

канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры экономики и финансов,

e-mail: koh-indira@mail.ru,

Московский областной филиал РАНХиГС, г. Красногорск,

Юрчук Василий Степанович,

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедры теории и истории государства и права,

e-mail: tigr_1980@mail.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

Публикуемая статья характеризует конституционные основы функционирования системы здравоохранения в Российской Федерации, правовую базу организации здравоохранения, а также дает описание основным проблемам государственного управления сферой здравоохранения на современном этапе. Дается характеристика нормативно-правовых актов, действующих в системе здравоохранения. Раскрываются задачи целевой программы развития фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года. Отмечены основные принципы национальной системы здравоохранения, существующие в Российской Федерации. Даны предложения для проведения единой политики здравоохранения в России, касающиеся современного законодательства. Предлагается восстановление и реформирование вертикали управления, а именно перераспределение финансовых средств выделяемых ресурсов. Отмечен существующий ряд нерешенных организационных проблемных аспектов и определенных структурных диспропорций. Раскрываются признаки современной системы управления здравоохранением в Российской Федерации. Отражены основные направления дальнейшего развития в области управления здравоохранением в Российской Федерации. Отмечаются наиболее важные направления администрирования работы по регулированию взаимодействия органов государственной власти в системе управления здравоохранением в России.

Ключевые слова: Конституция, федеральный закон, система здравоохранения, государственное управление, права граждан, нормы охраны здоровья, принципы национальной системы здравоохранения

CONSTITUTIONAL BASES OF STATE HEALTH CARE MANAGEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Kochanowski I.I.,

candidate econ. sciences, associate professor, associate professor of economics and finance,

e-mail: koh-indira@mail.ru,

Moscow Regional Branch of the Russian Academy of national economy and public administration,

Krasnogorsk,

Yurchuk V.S.,

candidate of legal sciences, associate professor,

associate professor of theory and history of state and law,

e-mail: tigr_1980@mail.ru,

Moscow Witte University, Moscow

The article describes the constitutional basis for the functioning of the health care system in the Russian Federation, the legal framework for the organization of health care, as well as describes the main problems of public administration in the field of health care at the present stage. The characteristic of normative legal acts operating in the health care system is given. The tasks of the target program of development of the pharmaceutical and medical industry of the Russian Federation for the period up to 2020 are revealed. The basic principles of the national health care system existing in the Russian Federation are noted. Proposals for a unified health policy

in Russia concerning modern legislation are given. It is proposed to restore and reform the vertical management, namely the redistribution of funds allocated resources. The existing number of unresolved organizational problematic aspects and certain structural imbalances are noted. The article reveals the features of the modern health care management system in the Russian Federation. The main directions of further development in the field of health care management in the Russian Federation are reflected. The most important directions of administration of work on regulation of interaction of public authorities in system of management of health care in Russia are noted.

Keywords: Constitution, Federal law, health care system, public administration, citizens' rights, health standards, principles of the national health system

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-43-49

Система здравоохранения в Российской Федерации регулируется на государственном уровне рядом нормативно-правовых актов, но в первую очередь – Конституцией Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации содержит две статьи, касающиеся прав граждан на здоровье, а также затрагивающие систему здравоохранения в РФ: статьи 7 и 41¹. Статья 7 провозглашает: Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий для достойной жизни и свободного развития человека. Статья 41 Конституции Российской Федерации определяет право гражданина на здравоохранение в национальной правовой системе. Важно отметить, что пункт 1 статьи 41 Основного закона обеспечивает право каждого гражданина на здоровье. «Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается физическим лицам безвозмездно, за счет соответствующего бюджета, страховых взносов и иных поступлений».

Пункт 2 статьи 41 Конституции Российской Федерации определяет финансовые ресурсы права на здоровье российских граждан. Именно в ней провозглашается, что федеральные программы по охране и улучшению здоровья населения финансируются государством; принимаются меры по развитию государственных, муниципальных и частных служб здравоохранения; поощряется деятельность, способствующая оздоровлению, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию граждан.

Пункт 3 статьи 41 Конституции Российской Федерации предусматривает, что «сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, представляющих угрозу жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с Федеральным законом».

Как справедливо отмечает А.О. Спицына, главный российский закон – Конституция Российской Федерации – унаследовал гарантию бесплатной медицинской помощи людям. При этом очень важно подчеркнуть, что в Конституции РФ закреплены равные права государственного и частного здравоохранения, которые, зачастую, отсутствуют в других нормативно-правовых актах [7].

В законодательстве Российской Федерации имеют место федеральные законы, содержащие в себе нормы охраны здоровья и благосостояния российских граждан²: Федеральные законы «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»; «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»; «О наркотических средствах и психотропных веществах»; «Об обращении лекарственных средств».

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 30.03.1995 г. № 38-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 08.01.1998 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обращении лекарственных средств» // СПС «КонсультантПлюс».

Существуют также и другие федеральные законы: ФЗ-125 «О донорстве крови и ее компонентов»; ФЗ-96 «Об охране атмосферного воздуха»; ФЗ-157 «Об иммунной профилактике инфекционных болезней»; ФЗ-77 «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации»; ФЗ-87 «Об ограничении курения табака»; ФЗ-181 «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и др.

Нельзя не отметить еще один важнейший правовой документ, утвержденный Правительством Российской Федерации: Федеральную целевую программу развития фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу³, а также Федеральную государственную программу лекарственного обеспечения пациентов, Концепцию демографической политики Российской Федерации до 2025 года⁴ и др.

В системе нормативно-правового регулирования системы здравоохранения необходимо особо выделить Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ, который устанавливает правовые основы национальной системы здравоохранения сферы обеспечения всех прав россиян в области здоровья, права граждан на доступную и качественную медицинскую помощь, а также доступность полного спектра лекарственного обеспечения. Именно в соответствии с этим Федеральным законом определены основные принципы национальной системы здравоохранения, которые включают следующие направления:

- приоритет профилактической медицины;
- доступность и бесплатный гарантированный объем медицинских и фармацевтических услуг;
- дифференцированный подход к оказанию медицинских и фармацевтических услуг с учетом потребностей населения;
- приоритет санитарно-эпидемиологического благополучия и мер профилактики заболеваний;
- приоритет медицинских и фармацевтических услуг для детей и матерей;
- непрерывность оказания медицинской помощи на всех уровнях оказания медицинской помощи;
- межрегиональное сотрудничество и координация в области охраны здоровья населения;
- унификация: сертификации, лицензирования и аккредитации медицинской и фармацевтической практики;
- подготовка и переподготовка медицинских и фармацевтических специалистов;
- подчинение медицинских и фармацевтических специалистов органам управления здравоохранения;
- участие общественности в принятии решений в области охраны здоровья и управления здравоохранением [5].

Однако необходимо сказать, что современная система нормативно-правовых актов в области государственного управления развитием здравоохранения нуждается в совершенствовании.

В целях проведения единой политики здравоохранения в России следует внести коррективы в современное законодательство, а также реформировать структуру управления сферой здравоохранения, основополагающим принципом создания которой является единство целей деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях управления.

Основной потребностью здравоохранения является восстановление и реформирование вертикали управления, а именно перераспределение финансовых средств и курс на повышение эффективности использования выделяемых ресурсов.

Управление системой здравоохранения, по нашему мнению, должно обеспечивать эффективность деятельности сферы здравоохранения в целом для получения гражданами качественной медицинской помощи, а также проведение эффективной профилактической работы в области сохранения здоровья нации.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» под системой здравоохранения понимается совокупность органов управления здравоохранением, организаций здравоохранения и практической деятельности в области здра-

³ Приказ Минпромторга России от 31.01.2013 № 118 «Об утверждении Стратегии развития медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 20.06.2017 № 1298-р (ред. от 30.11.2017) «Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

воохранения, взаимодействующих в целях профилактики заболеваний, сохранения, укрепления здоровья граждан и оказания им медицинской помощи⁵.

Государственная сфера здравоохранения включает в себя федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы управления иных федеральных органов исполнительной власти, подведомственные федеральным органам исполнительной власти.

Задачей государственного управления сферой здравоохранения является повышение качества лечебных, диагностических и профилактических мероприятий и рациональное использование ресурсов здравоохранения. Поэтому государство ставит перед собой задачи обеспечения охраны здоровья граждан, реализация которых возложена именно на государственную систему здравоохранения.

Для современной системы управления здравоохранением в Российской Федерации характерны следующие признаки:

- является целостной системой, состоящей из взаимосвязанных элементов;
- входит в более сложную систему управления единой социальной сферой;
- находится в единстве с другими системами управления, при этом относительно самостоятельна по отношению к ним;

– обладает внутренними (между частями системы) и внешними (с другими системами) связями; иерархической структурой, определяемой составом элементов, подсистем и их связей и состоящей из ряда уровней управления;

- имеет определенные устойчивые свойства;
- является динамичной, т.е. способной к развитию и самосовершенствованию.

Государственное управление здравоохранением выполняет общие и специальные исполнительно-распорядительные функции.

Управление здравоохранением в России возглавляет Министерство здравоохранения Российской Федерации, помимо этого, на государственном уровне функционирует профсоюз медицинских работников, Российское общество Красного Креста, религиозные организации, а также недавно созданные Ассоциация врачей России, Российский медицинский Союз, Межрегиональная ассоциация медицинских сестер, Общество прав потребителей. В субъектах Федерации существуют корпоративные объединения медицинских работников (врачей и медицинских сестер), призванные реально участвовать в управлении здравоохранением [8].

На федеральном уровне функции управления сферой охраны здоровья граждан возложены на Министерство здравоохранения (далее – Минздрав). В систему Минздрава входят его территориальные органы, образовательные, лечебно-профилактические учреждения, аптечные и фармацевтические предприятия, службы материально-технического обеспечения, центры санитарно-эпидемиологического надзора. Формы органов управления здравоохранением в субъектах Федерации не одинаковы: департаменты, министерства, главные управления, отделы и т. п. Функции и задачи, решаемые этими органами, схожи с решаемыми Министерством здравоохранения, но с учетом региональных особенностей.

В настоящее время во многих регионах России проводится активная модернизация и оптимизация здравоохранения, в том числе в сфере управления. Проводится создание системы, где главным является пациент, а сотрудники видят мотивацию в достижении положительных итогов. Результат и эффективность зависит от того, насколько учитываются потребности каждой заинтересованной стороны, и отслеживается уровень их удовлетворенности.

Можно выделить следующие направления дальнейшего развития в области управления здравоохранением:

- совершенствование механизма стимулирования эффективно работающих организаций здравоохранения;
- приведение трудовых ресурсов отрасли в соответствие с объемом оказания медицинской помощи;

⁵ Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

– разработка и внедрение отраслевой системы оплаты труда, ориентированной на оценку эффективности и результативности работы каждого сотрудника, стимулирование труда работников с учетом объема и качества оказанной медицинской помощи [1].

Современный этап управления системой здравоохранения связан с модернизацией здравоохранения.

Территориальная дифференциация в уровне обеспечения государственными гарантиями бесплатной медицинской помощи определяется социально-экономическим уровнем развития субъекта Федерации.

Как справедливо отмечает М.А. Таласбаев, в целом страховая система здравоохранения России характеризуется отсутствием гибкости, вызванной в значительной мере отсутствием стабильно развивающейся экономики [9]. Поэтому использование страховой системы здравоохранения приводит к стагнации развития и невозможности достижения главной цели – сферы охраны здоровья.

Необходимо обратить внимание на то, что разделение полномочий в сфере здравоохранения между федеральными органами власти РФ, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления и, следовательно, источников финансового обеспечения еще в большей степени разобщило российскую систему здравоохранения.

Такая разобщенность в деятельности сферы здравоохранения, в том числе и раздробленность финансового обеспечения по уровням, формируют определенные проблемы и сложности при лечении больных и отсутствие возможности соблюдения этапности и преемственности в лечебно-диагностическом процессе [3].

Наряду с этим, на сегодняшний момент актуальна практика согласования интересов и организации взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ при реализации полномочий по предметам совместного ведения не имеет своего законодательного закрепления [6].

Кроме того, как справедливо отмечает А.Р. Губайдуллина [2], в области здравоохранения существует ряд следующих нерешенных организационных проблемных аспектов и определенных структурных диспропорций:

– негативное влияние на систему здравоохранения оказывает отсутствие совершенства системы управления здравоохранением в целом [4];

– отсутствует комплексный подход к охране здоровья, а также интеграция в деятельности служб здравоохранения и социального обеспечения;

– в значительной степени утрачен механизм поэтапного оказания медицинской помощи. Здесь стоит обратить внимание на то, что сфера здравоохранения не имеет возможности быть расположенной в одной отдельно взятой области или районе. В целях достижения наивысшей эффективности использования ресурсов необходима разумная регионализация сети лечебно-профилактических учреждений, базирующаяся на разделении функций каждого уровня и типа учреждений, что обуславливает наиболее высокий уровень централизации управления, чем уже сложившийся. В этом и есть принципиальное отличие сферы здравоохранения от прочих систем социальной сферы, которые находятся в управлении у муниципальных органов власти [10];

– низкая координация и недостаточная эффективность информационного обеспечения органов государственной власти субъектов РФ. Сегодня довольно остро стоит вопрос закрытости ведомственной информации. Базы данных различных ведомств в большинстве своем не сопряжены между собой, отсутствуют элементарные механизмы получения информации, а также отсутствует возможность обмена данными с внешними системами и предоставление информации населению. Наряду с этим имеется проблемный аспект повторов и дублирования запрашиваемых данных;

– неурегулированность взаимодействия органов МСУ и региональных органов власти с федеральными органами государственной власти при осуществлении полномочий в социально значимых сферах и др.

В целях эффективного функционирования всей системы здравоохранения и обеспечения конституционных прав граждан на медицинское обслуживание наиболее важным видится направление администрирования работы по регулированию взаимодействия органов государственной власти в системе управления здравоохранением в РФ.

Фундаментальными направлениями взаимодействия органов власти различных уровней должны быть: в области администрирования процесса согласования направлений расходования средств; контроля исполнения нормативных актов и управленческих решений в сфере регулирования развития здравоохранения, а также проведения мониторинга, анализа и учета правоприменительной практики.

Таким образом, в статье авторам удалось охарактеризовать государственное управление системой здравоохранения как одну из подсистем управления обществом. Современный этап развития отечественной системы здравоохранения знаменуется, прежде всего, ее реформированием, главной движущей силой которого является решение проблем управления национальной системой здравоохранения. При этом основными причинами реформирования отечественного здравоохранения стали невысокие показатели эффективности и низкая удовлетворенность населения.

Список литературы

1. Бабакова Д.Е., Слин'ко Е.А. Проблемные аспекты управления сферой здравоохранения в Российской Федерации // Проблемы эффективности государственной власти: внешние и внутренние факторы динамичного развития России: материалы 3-й Межрегиональной научно-практической конференции. – Воронеж: Научная книга, 2017. – С. 25.
2. Губайдуллина А.Р. Организация взаимодействия органов государственной власти в управлении здравоохранением: основные проблемы // Наука через призму времени. – 2018. – № 1 (10). – С. 221–224.
3. Зайнашева З.Г., Сабирова З.Э. Механизмы государственно-частного партнерства в сфере услуг // Актуальные вопросы современной экономики: материалы международной научно-практической заочной конференции (г. Уфа, 15 апреля 2016 г.). – Уфа: Уфимский государственный университет экономики и сервиса, 2016. – Ч. 2. – С. 32.
4. Латыпова В.Ф., Кузнецова А.Р. Анализ состояния системы здравоохранения в Республике Башкортостан // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2017. – № 4-1 (37). – С. 82.
5. Общественное здоровье и здравоохранение: нац. рук. – М.: ГЭОТАР-Медиа, 2013. – 624 с. – С. 616. – (Национальные руководства).
6. Сабирова З.Э. Развитие социально значимых услуг в регионе на принципах государственно-частного партнерства // Государственно-частное партнерство в России: новый инструмент развития инфраструктуры: материалы I Научно-практической конференции. – СПб., 2013. – С. 136.
7. Спицына А.О. Правовые основы регулирования здравоохранения в РФ // Современные подходы к трансформации концепций государственного регулирования и управления в социально-экономических системах: сборник научных трудов 7-й Международной научно-практической конференции. – Курск, 2018. – С. 286.
8. Сычанина С.Н., Кобец Е.А. Управление здравоохранением как социальное явление // Сборник статей третьей международной школы молодых ученых в области экономики и права на юге России. – Сочи, 2016. – С. 156.
9. Таласбаев М.А. Тенденции управления сферой здравоохранения в условиях кризиса // Актуальные проблемы развития экономики: материалы I Национальной научно-практической конференции. – Астрахань: Астраханский государственный технический университет, 2016. – С. 178.
10. Тищенко Т.А., Сабирова З.Э. Особенности государственного управления сферой здравоохранения на современном этапе в России // Вестник УГУЭС (Уфимский государственный университет экономики и сервиса). Серия: Экономика. – 2015. – № 4. – С. 45.

References

1. Babakova D.E., Slin'ko E.A. Problemnye aspekty upravleniya sferoj zdavoohraneniya v Rossijskoj Federacii // Problemy effektivnosti gosudarstvennoj vlasti: vneshnie i vnutrennie faktory dinamichnogo razvitiya Rossii: materialy 3-j Mezhregional'noj nauchno-prakticheskoy konferencii. – Voronezh: Nauchnaya kniga, 2017. – S. 25.
2. Gubajdullina A.R. Organizaciya vzaimodejstviya organov gosudarstvennoj vlasti v upravlenii zdavoohraneniem: osnovnye problemy // Nauka cherez prizmu vremeni. – 2018. – № 1 (10). – S. 221–224.

3. *Zajnasheva Z.G., Sabirova Z.E.* Mekhanizmy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sfere uslug // Aktual'nye voprosy sovremennoj ekonomiki: materialy mezhd. nauchnoj prakticheskoy zaochnoj konferencii (Ufa, 15 aprelya 2016 g.). – Ufa: Ufimskij gosudarstvennyj universitet ekonomiki i servisa, 2016. – Ch. 2. – S. 32.
4. *Latypova V.F., Kuznecova A.R.* Analiz sostoyaniya sistemy zdavoohraneniya v Respublike Bashkortostan // Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii. – 2017. – № 4-1 (37). – S. 82.
5. *Obshchestvennoe zdorov'e i zdavoohranenie: nac. ruk.* – M.: GEOTAR-Media, 2013. – 624 s. – S. 616. – (Nacional'nye rukovodstva).
6. *Sabirova Z.E.* Razvitie social'no znachimyh uslug v regione na principah gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Rossii: novyj instrument razvitiya infrastruktury: materialy I Nauchno-prakticheskoy konferencii. – SPb., 2013. – S. 136.
7. *Spicyna A.O.* Pravovye osnovy regulirovaniya zdavoohraneniya v RF // Sovremennye podhody k transformacii koncepcij gosudarstvennogo regulirovaniya i upravleniya v social'no-ekonomicheskikh sistemah Sbornik nauchnyh trudov 7-j Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. – Kursk, 2018. – S. 286.
8. *Sychanina S.N., Kobec E.A.* Upravlenie zdavoohraneniem kak social'noe yavlenie // Sbornik statej tret'ej mezhdunarodnoj shkoly molodyh uchenykh v oblasti ekonomiki i prava na yuge Rossii. – Sochi, 2016. – S. 156.
9. *Talasbaev M.A.* Tendencii upravleniya sferoj zdavoohraneniya v usloviyah krizisa // Aktual'nye problemy razvitiya ekonomiki: materialy I Nacional'noj nauchno-prakticheskoy konferencii. Astrahanskij gosudarstvennyj tekhnicheskij universitet. – Astrahan, 2016. – S. 178.
10. *Tishchenko T.A., Sabirova Z.E.* Osobennosti gosudarstvennogo upravleniya sferoj zdavoohraneniya na sovremennom etape v Rossii // Vestnik UGUES (Ufimskij gosudarstvennyj universitet ekonomiki i servisa). Seriya: Ekonomika. – 2015. – № 4. – S. 45.

УДК 342.5

25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИЯ РФ НА СТРАЖЕ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА И КОНКУРЕНЦИИ

Правкин Сергей Алексеевич,

канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры теории и истории
государства и права,
e-mail: Pravkin@bk.ru,
Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

Уже 25 лет Конституция РФ охраняет единое экономическое пространство Российского государства, создавая ее экономический суверенитет, формируя недискриминационное экономическое пространство. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и элементами конституционного механизма, правовыми конструкциями, направленными на защиту участников экономического оборота, Правительство Российской Федерации принимает определенные меры по реализации Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования. Система мер данной стратегии и анализируется в данной статье в контексте развития общеправовой и конституционной модели обеспечения единого экономического пространства. Среди основных принципов конституционного регулирования принцип антимонопольного регулирования является базовым для определения наличия состояния конкурентной среды и защиты экономического пространства. В статье обобщается комплекс организационно-правовых мер по совершенствованию конкурентного законодательства и практики его применения в Российской Федерации, формулируются меры по реализации конституционного принципа на свободное перемещение товаров, услуг, транспортных средств и поддержку конкуренции.

Ключевые слова: конкурентное право, антимонопольная служба, недобросовестная конкуренция, антимонопольный пакет, Конституция РФ, экономическое пространство, суверенитет

25 YEARS THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION ON GUARD OF THE COMMON ECONOMIC SPACE AND COMPETITION

Pravkin S.A.,

candidate of law, associate professor, associate professor
at the department of theory and history of state and law,
e-mail: Pravkin@bk.ru,
Moscow Witte University, Moscow

For 25 years, the Constitution of the Russian Federation protects the common economic space of the Russian state, creating its economic sovereignty, forming a non-discriminatory economic space. In accordance with the Constitution of the Russian Federation and elements of the constitutional mechanism, legal structures aimed at protecting the participants of economic turnover, the Government of the Russian Federation is taking certain measures to implement the strategy of competition and antitrust regulation. The system of measures of this strategy is analyzed in this article in the context of the development of the General legal and constitutional model of the single economic space. Among the basic principles of constitutional regulation, the principle of Antimonopoly regulation is the basis for determining the presence of a competitive environment and the protection of economic space. This article summarizes the complex of organizational and legal measures to improve competition law and its application in the Russian Federation. The article formulates measures to implement the constitutional principle of free movement of goods, services, vehicles and support of competition.

Keywords: competition law, Antimonopoly service, unfair competition, Antimonopoly package, the Constitution of the Russian Federation, economic space, sovereignty

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-50-54

Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме 25 лет назад, провозгласила в качестве базовых принципов развитие конкуренции и единого экономического пространства. Статья 8 Конституции РФ гарантирует свободное перемещение товаров, услуг и транспортных средств, поддержку конкуренции. Статья 74 Конституции закрепляет гарантии антимонопольного регулирования. Статья 34 указывает на то, что государство препятствует соглашениям, направленным на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Статья 15 ч. 4 закрепляет верность РФ международным договорам в сфере противодействия антиконкурентным действиям и соглашениям.

Основными задачами данного исследования являются положения, направленные на реализацию целей Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования: исследование конституционных и иных правовых основ поддержания единого экономического пространства; создание правовых основ развития конкуренции и конкурентной среды, применение структурно-организационных способов борьбы с монополизмом.

При исследовании обозначенных проблем применялись специальные юридические методы – формально-юридический, сравнительно-правовой, метод толкования.

В соответствии с Конституцией РФ в настоящее время Правительство РФ реализует Стратегию развития конкуренции и антимонопольного регулирования на период 2013–2024 годов. Названная Стратегия наметила переход от защиты интересов отдельных лиц к защите интересов неопределенного круга лиц в результате злоупотребления своим доминирующим положением на рынке со стороны хозяйствующего субъекта. Для ФАС России определены такие направления в деятельности Службы в связи с реализацией данной программы, как создание конкурентной среды, внедрение недискриминационных правил доступа к услугам естественных монополий, совершенствование правил федеральной контрактной системы, усиление мер финансово-правового регулирования и др. Но условия для конкуренции невозможно создавать только на региональном или локальном уровнях, в отрыве от макроэкономического регулирования.

Необходимо отметить, что четвертый пакет мер по совершенствованию конкурентной среды (ФЗ от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации») усиливает ответственность должностных лиц и органов власти за нарушение антимонопольного законодательства. «Так, в соответствии с новыми правилами Правительство РФ получило право определять правила недискриминационного доступа к товарам как для естественных монополий, так и для иных субъектов рынка, не являющихся такими монополиями, доля которых на высококонцентрированных товарных рынках превышает 70 %. Это представляется социально справедливым для бизнеса» [3]. В.А. Вайпан считает, что «четвертый антимонопольный пакет» в большей мере соответствует природе рыночной экономики.

Акценты необходимо сместить на структурно-организационные способы борьбы с монополизмом, обоснованно применяя механизм антимонопольной принудительной реорганизации в случаях доминирующего состояния на рынке или создания коммерческих организаций путем слияния и присоединения. Как известно, по иску антимонопольного органа в этих случаях возможна принудительная реорганизация (выделение, разделение) через суд путем подачи иска антимонопольным органом¹. Как крайняя мера применяется ликвидация юридического лица. «Необходимо заметить, что ч. 1 ст. 34 ЗоЗК не содержит указаний относительно того, в каких случаях суд должен применять санкцию в виде ликвидации юридического лица, а в каких случаях подвергать его принудительной реорганизации. Представляется, что форма динамики юридического лица должна определяться судом не в зависимости от тяжести совершенного правонарушения (ибо, как видится, степень тяжести деяния всегда одинакова, так как оно заключается при отсутствии совершенного согласования сделки с антимонопольным органом, которое не может быть менее или более грубым относительно другого несогласования), а от способа динамики юридического лица, определяемого содержанием сделки по экономической концентрации (создание, слияние, присоединение)» [4].

Но если нарушены правила создания юридического лица, то юридическим последствием является его ликвидация, против антиконкурентного слияния действует разделение юридического лица и

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – 31 июля. – № 31 (ч. 1). – Ст. 34.

выделения одного лица из состава другого. Таким образом, можно сделать «важный вывод: используемый в ч. 1 ст. 34 ЗоЗК способ защиты конкуренции в виде реорганизации в форме разделения или выделения, равно как и в форме ликвидации юридических лиц, нарушивших порядок предварительного согласования с антимонопольным органом сделки, соответствующей критериям, указанным в ст. 27 ЗоЗК, не должен квалифицироваться в качестве ретрибутивной (т.е. штрафной или карательной) санкции, а должен восприниматься в качестве разновидности способа защиты прав в виде восстановления положения, существовавшего до момента совершения сделки» [4]. М.А. Егорова подчеркивает при этом, что действия по реорганизации и ликвидации юридического лица приводят не к восстановлению положения участников сделки, а имеют целью восстановление баланса на рынке, корпоративного положения участников сделки. Подобным образом также реализуется на практике принцип справедливости.

Принудительно реорганизованные лица в соответствии с ч. 1 ст. 38 ЗоЗК не могут создать экономическую группу лиц. «Условие о том, что созданные в результате принудительной реорганизации, применяемой за систематическое осуществление монополистической деятельности субъектом, занимающим доминирующее положение, юридические лица не должны входить в состав одной группы лиц, должно распространять свое действие не только на случаи разделения организаций, но в равной мере и на случаи выделения из их состава новых организаций. В ином случае в соответствии с доктриной “единого хозяйствующего субъекта” в проведенных реорганизациях будет отсутствовать практический смысл, так как вновь образованные лица будут продолжать действовать на рынке в едином интересе, фактически сохранив доминирующее положение, но уже не в виде унитарной организации, а в виде группы лиц» [4].

М.А. Егорова предлагает скорректировать формулировку закона, согласно которой созданные путем принудительного выделения организации не смогут входить в одну группу с той организацией, из состава которой они были выделены. При этом справедливо надо заметить, что к участникам монополистической деятельности могут относиться и индивидуальные предприниматели, и саморегулируемые организации (в плане координации экономической деятельности, причем, если она осуществляется систематически).

Основным критерием монополистической деятельности является деятельность, носящая систематический характер, что является основанием для принудительной ликвидации юридического лица при наличии доминирующего положения на рынке. Но монополистические действия на рынке и доминирование на рынке часто не совпадают. Значит, монополизм без доминирования не влечет существенных санкций в виде ликвидации юридического лица, всего лишь разделение или выделение (структурно-организационная мера защиты конкуренции). Таким образом, доминирующее положение на рынке ведет к принудительной реорганизации, но не систематическое осуществление монополистической деятельности. Также необходимо учитывать, что данная норма распространяет свое действие исключительно на коммерческие организации. Но ЗоЗК не ограничивает по целевой направленности вопрос принудительной реорганизации. За основу берется не критерий цели деятельности, но наличие у хозяйствующего субъекта признаков доминирующего положения.

Безусловно, необходимо распространить правовой режим принудительной реорганизации в равной мере на коммерческие и некоммерческие организации. Увеличение числа конкурентов и снижение рыночной концентрации являются результатом принудительных действий антимонопольных органов. Важным направлением обеспечения защиты конкуренции является установление многоуровневой системы санкций (по количеству раз, по степени тяжести совершаемых правонарушений и количеству лиц, участвующих в соглашении и согласованных действиях). «Несмотря на то, что понятие “систематическое осуществление монополистической деятельности” входит в число основных понятий конкурентного права и представляет собой разновидность грубого нарушения антимонопольного законодательства, как это ни покажется странным, не включено в качестве основания, отягчающего административную ответственность ни в один из составов административных правонарушений, имеющих антимонопольную направленность. Вместе с тем представляется, что систематическое осуществление монополистической деятельности должно быть включено в закрытый перечень обстоятельств, отягчающих административную ответственность, в частности, в п. 3 примечаний к ст. 14.31 КоАП РФ и в п. 4 примечаний к ст. 14.32 КоАП РФ» [5]. М.А. Егорова также предлагает усовершенствовать ч. 1 ст. 178

УК РФ и рассматривать «систематическое осуществление монополистической деятельности» как более тяжкое деяние по сравнению с однократным подобным действием.

Третьим антимонопольным пакетом еще было установлено обязательное условие для определения согласованных действий: «действия должны быть заранее известны каждому из участвующих в них хозяйствующих субъектов в связи с публичным заявлением одного из них о совершении таких действий (п. 2 ст. 8 Закона о защите конкуренции). Требование о наличии публичного заявления означает, что информационный обмен между участниками согласованных действий теперь должен обязательно быть установлен антимонопольными органами, и средством такого обмена должно быть только публичное заявление одного из участников согласованных действий» [12].

Существенной проблемой являются антиконкурентные договоренности не только между хозяйствующими субъектами, но между ними и властными структурами, государственными и муниципальными органами. В ЗоЗК таких соглашений не предусмотрено². Но подобные действия находятся под контролем массива законодательства о государственной и муниципальной службе, федеральной контрактной системе и пр.³ И так, в целом на антимонопольные органы возложены функции применения таких административно-правовых мер в таких составах: доминирующее положение на рынке (ст. 10 ЗоЗК), соглашения, ограничивающие конкуренцию (ст. 11 ЗоЗК), согласованные действия, ограничивающие конкуренцию (ст. 11.1 ЗоЗК), недобросовестная конкуренция (ст. 14.1–14.8 ЗоЗК) и др. Причем по соглашениям и согласованным действиям предусмотрен отдельный учет [9].

В целом, четвертый антимонопольный пакет стал важным этапом в совершенствовании мер конкурентной политики⁴. Определенные в законодательстве критерии допустимости соглашений и согласованных действий как допустимой совместной деятельности в экономике, в основном, привели к положительным изменениям: усиление процессуальных мер защиты, внедрение принципа гласности при определении нарушений и рассмотрении дел, связанных с монополизацией рынка. Расширение полномочий ФАС России было ранее неодобрительно оценено крупным бизнесом. Можно даже сказать, и это отмечалось в литературе, что крупный бизнес встал против усиления рассматриваемых мер антимонопольного регулирования [8]. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года предусматривает создание и развитие конкурентных рынков и последовательную демонополизацию экономики.

Как в сфере антимонопольного регулирования, так в иных сферах часто можно слышать упреки, что «Конституция ничего не регулирует и не гарантирует». Как замечает С.Н. Бабурин, «Конституция 1993 года все более отстает от динамично меняющегося российского общества, особенно в части организации системы высших органов власти государства, она окончательно перестала легитимировать власть» [11]. Требуется осуществление конституционной реформы постольку, поскольку проведенный анализ также показывает необходимость усиления мер поддержки реальной конкуренции, которую уже в полной мере не обеспечивает Конституция. Так что реально Конституция РФ все больше и больше отстает от жизни. Требуются постоянные меры корректировки специального законодательства в различных сферах, а надо просто устранить несовершенства действующей Конституции.

Список литературы

1. *Анисимов А.П.* Государственная корпорация как форма нерационального распоряжения государственной собственностью // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 4. – С. 97.
2. *Белицкая А.В.* Использование инструментов государственно-частного партнерства для демонополизации российской экономики: правовой аспект // СПС «КонсультантПлюс».
3. *Вайпан В.А.* Четвертый антимонопольный пакет // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 250-ФЗ (в ред. от 15.09.2018) «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 250-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29 (ч. I). – Ст. 4376.

³ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁴ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 250-ФЗ (в ред. от 15.09.2018) «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 250-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29 (ч. I). – Ст. 4376.

4. *Егорова М.А.* Антимонопольная принудительная реорганизация: проблемы законодательного регулирования и пути его совершенствования // СПС «КонсультантПлюс».
5. *Егорова М.А.* Развитие норм о доминирующем положении в четвертом антимонопольном пакете // Юрист. – 2016. – № 7. – С. 10–14.
6. *Зимарев К.А., Тепкина А.В.* Четвертый антимонопольный пакет: оправдались ли опасения бизнеса // СПС «КонсультантПлюс».
7. *Канарш Г.Ю.* Социальная справедливость: философские концепции и российская ситуация. – М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2011. – С. 160.
8. Крупный бизнес выступил против четвертого антимонопольного пакета [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.forbes.ru/news/262651-krupnyi-biznes-vystupil-protiv-chetvertogo-antimonopolnogo-paketa-fas> (дата обращения: 25.10.2019).
9. *Самолысов П.В.* Государственный антимонопольный контроль в РФ: правовое регулирование // СПС «КонсультантПлюс».
10. *Сушкевич А.Г.* Антиконтурентные соглашения: запреты, исключения из запретов и их пределы в новом Федеральном законе «О защите конкуренции» // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 6. – С. 34–41.
11. Форма Российского государства (становление, современное состояние, проблемы, перспективы) / С.Н. Бабуринов [и др.] // Историко-теоретическое и правовое исследование. – М., 2018. – С. 192.
12. *Хохлов Е.С.* Некоторые вопросы совершенствования понятия согласованных действий в российском конкурентном праве // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. *Anisimov A.P.* Gosudarstvennaya korporatsiya kak forma neratsional'nogo rasporyazheniya gosudarstvennoj sobstvennost'yu // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. – 2009. – № 4. – С. 97.
2. *Belickaya A.V.* Ispol'zovanie instrumentov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva dlya demonopolizatsii rossijskoj ekonomiki: pravovoj aspekt // SPS “Konsul'tantPlyus”.
3. *Vajpan V.A.* Chetvertyj antimonopol'nyj paket // SPS “Konsul'tantPlyus”.
4. *Egorova M.A.* Antimonopol'naya prinuditel'naya reorganizatsiya: problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya i puti ego sovershenstvovaniya // SPS “Konsul'tantPlyus”.
5. *Egorova M.A.* Razvitie norm o dominiruyushchem polozhenii v chetvertom antimonopol'nom pakete // Yurist. – 2016. – № 7. – С. 10–14.
6. *Zimarev K.A., Tepkina A.V.* Chetvertyj antimonopol'nyj paket: opravdalis' li opaseniya biznesa // SPS “Konsul'tantPlyus”.
7. *Kanarsh G.Yu.* Social'naya spravedlivost': filosofskie koncepcii i rossijskaya situatsiya. – М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2011. – С. 160.
8. Krupnyj biznes vystupil protiv chetvertogo antimonopol'nogo paketa [Elektronnyj resurs]. – URL: <http://www.forbes.ru/news/262651-krupnyi-biznes-vystupil-protiv-chetvertogo-antimonopolnogo-paketa-fas> (data obrashcheniya: 25.10.2019).
9. *Samolysov P.V.* Gosudarstvennyj antimonopol'nyj kontrol' v RF: pravovoe regulirovanie // SPS “Konsul'tantPlyus”.
10. *Sushkevich A.G.* Antikonkurentnye soglasheniya: zaprety, iskl'yucheniya iz zapretov i ih predely v novom Federal'nom zakone “O zashchite konkurencii” // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. – 2007. – № 6. – С. 34–41.
11. Форма Российского государства (становление, современное состояние, проблемы, перспективы) / С.Н. Бабуринов [и др.] // Историко-теоретическое и правовое исследование. – М., 2018. – С. 192.
12. *Hohlov E.S.* Nekotorye voprosy sovershenstvovaniya ponyatiya soglasovannyh dejstvij v rossijskom konkurentnom prave // SPS “Konsul'tantPlyus”.

УДК 342.72/.73+342.743

ПРАВО НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА НА ОБЖАЛОВАНИЕ АКТОВ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ

Метелева Юлия Александровна,

канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права и процесса,

e-mail: yu.meteleva@online.muiiv.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

Статья посвящена рассмотрению одного из прав налогоплательщика – права на обжалование актов налоговых органов о привлечении к ответственности. Права налогоплательщиков установлены Налоговым кодексом РФ. Право на обжалование актов налоговых органов дает возможность налогоплательщику защитить свои права от неправомерных притязаний государства. Несмотря на то, что не всегда позиция налогоплательщика является бесспорной, в налоговом праве действует презумпция добросовестности налогоплательщика, то есть налогоплательщик считается прав, пока не будет доказано обратное. Законодательством установлен двухступенчатый порядок обжалования: сначала в вышестоящий налоговый орган, а затем в суд. Как правило, вышестоящий налоговый орган поддерживает решение нижестоящего налогового органа, поэтому налогоплательщикам приходится отстаивать свои права в суде. При рассмотрении дел в судах задача судов состоит как в правильном применении законодательства, так и установлении баланса публичных и частных интересов. В некоторых случаях налоговые органы расширительно трактуют положения законодательства, поэтому налогоплательщики должны использовать все возможности для своей защиты.

Ключевые слова: права налогоплательщика, обжалование актов налоговых органов, налоговые споры, необоснованная налоговая выгода, баланс публичных и частных интересов

THE RIGHT OF A TAXPAYER TO APPEAL AGAINST ACTS OF TAX AUTHORITIES

Metleva Yu.A.,

candidate of law, associate professor, department of civil law and procedure,

e-mail: yu.meteleva@online.muiiv.ru,

Moscow Witte University, Moscow

The article is devoted to the consideration of one of the rights of a taxpayer – the right to appeal against acts of tax authorities on bringing to responsibility. The rights of taxpayers are established by the Tax Code of the Russian Federation. The right to appeal against acts of tax authorities enables the taxpayer to protect his rights from unlawful claims of the state. Despite the fact that the position of the taxpayer is not always indisputable, the presumption of taxpayability of the taxpayer is valid in the tax law. That is, the taxpayer is considered right until the return is proved. Legislation has established a two-stage appeal procedure: first to a higher tax authority, and then to a court. As a rule, the higher tax authority supports the decision of the lower tax authority, therefore overpayers have to defend their rights in court. When considering cases in the courts, the task of the courts is both in the proper application of the law and in establishing a balance of public and private interests. In some cases, the tax authorities broadly interpret the provisions of the law, therefore, taxpayers must use all the facilities for their protection.

Keywords: taxpayer's rights, appealing against acts of tax authorities, tax disputes, unjustified tax benefits, a balance of public and private interests

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-55-60

Правовой статус налогоплательщика как субъекта налоговых правоотношений характеризуется наличием у него прав и обязанностей. Права налогоплательщика установлены ст. 21 НК РФ. Одним из таких прав является его право на обжалование актов налоговых органов, а также действия (бездействия) их должностных лиц, предусмотренное п.п. 12 п. 1 ст. 21 НК РФ.

Существует административный и судебный порядок обжалования. Административный предусмотрен гл. 19–20 НК РФ. Судебный предусмотрен гл. 24 АПК РФ, а для физических лиц, не имеющих статуса ИП, – гл. 22 КАС РФ.

В соответствии с п. 2 ст. 138 НК акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействия их должностных лиц могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган. Таким образом, налогоплательщик обязан соблюсти административный порядок обжалования¹. Если же в суд будет подано заявление о признании недействительным акта налогового органа без соблюдения административного порядка обжалования, суд возвращает его заявителю. Возвращение заявления не препятствует повторной его подаче в случае устранения допущенных нарушений.

Несомненно, что судебный порядок рассмотрения спора является для налогоплательщика предпочтительнее, поскольку у него появляется гораздо больше прав, чем он имеет при рассмотрении дела вышестоящим налоговым органом. В литературе высказывались обоснованные сожаления о введении в НК РФ обязательного досудебного порядка рассмотрения налоговых споров².

При рассмотрении дела в судебном порядке суд, прежде всего, устанавливает, не подпадают ли действия налогоплательщика под критерии «необоснованной налоговой выгоды». Налогоплательщику нужно доказать, используя весь арсенал средств³, что его деятельность не направлена исключительно на оптимизацию налогообложения.

Неправомерная квалификация действий налогоплательщика как направленных на получение необоснованной налоговой выгоды

Общество с ограниченной ответственностью по результатам выездной налоговой проверки было привлечено к налоговой ответственности по ст. 122 НК РФ за неполную уплату налога на прибыль и НДС⁴. Дело дошло до Верховного Суда РФ.

Принимая решение о привлечении общества к налоговой ответственности, налоговый орган ставил ему в вину не проявление должной осмотрительности при выборе контрагента.

Налогоплательщик выступал одним из посредников в цепочке продаж товара. Он сам приобретал товар у посредника и направлял его в свою очередь конечным потребителям. При этом посредники не хранили у себя приобретенный товар. Реально товар двигался к конечным потребителям. Такой порядок приобретения товара был обусловлен особенностями самого товара (уголь) и обычаями делового оборота, сложившимися в данной отрасли экономики. Товар передавался от посредника к посреднику по договорам поставки.

Налоговый орган указал, что поставщик, у которого налогоплательщик приобретал товар, не вел реальной хозяйственной деятельности, а стоял в цепочке поставок лишь для того, чтобы налогоплательщик мог извлечь необоснованную налоговую выгоду. Такой вывод был сделан исходя из того, что у этого контрагента не было в своем распоряжении управленческого, технического персонала, основных средств, производственных активов, складских помещений и транспортных средств.

Понятие и критерии необоснованной налоговой выгоды установлены Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 октября 2006 года № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды»⁵. В соответствии с п. 4 данного постановления налоговая выгода не может быть признана обоснованной, если получена налогоплательщиком вне связи с осуществлением реальной предпринимательской или иной экономической деятельности.

¹ См. Брызгалов А.В. Налоговые проверки: виды, процедуры, ограничения. – М., 2011. – С. 126.

² Ерохина М.А. Судебное разбирательство по делам об оспаривании ненормативных правовых актов налогового органа, действий (бездействия) их должностных лиц как способ защиты прав налогоплательщиков // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 5. – С. 22–26.

³ Нагорная Э.Н. Налоговые споры: оценка доказательств в суде. – М., 2009. – 528 с.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 29.11.2016 г. № 305-КГ16-10399 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Вестник ВАС РФ. – 2006. – № 12.

Кроме того, согласно п. 10 Постановления налоговая выгода может быть признана необоснованной, если будет доказано, что налогоплательщик действовал без должной осмотрительности и осторожности при выборе контрагента.

Согласно постановлению Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.05.2010 № 15658/09 по условиям делового оборота при осуществлении выбора контрагента субъектами предпринимательской деятельности оцениваются не только условия сделки и их коммерческая привлекательность, но и деловая репутация, платежеспособность контрагента, а также риск неисполнения обязательств и предоставление обеспечения их исполнения, наличие у контрагента необходимых ресурсов (производственных мощностей, технологического оборудования, квалифицированного персонала) и соответствующего опыта.

Налоговый орган утверждал, что, заключая сделки по поставке товара, налогоплательщик исходил из одной из коммерческой привлекательности и не придавал значения остальным компонентам в оценке контрагента. Поскольку у контрагента налогоплательщика нет мощностей для поставки товара, то и сама поставка является фикцией, а, следовательно, доход от таких операций – необоснованная налоговая выгода.

В процессе рассмотрения дела было установлено, что арбитражным судом первой инстанции была проделана большая работа по оценке доказательств, представленных сторонами. Были проверены все документы по заключенным сделкам, допрошены свидетели, проведена экспертиза, сравнены цены на поставляемые налогоплательщику товары с рыночными ценами на такие товары. Нигде не удалось обнаружить фактов, свидетельствующих о не проявлении налогоплательщиком должной осмотрительности в выборе контрагента и получении необоснованной налоговой выгоды.

На основании этого Верховный Суд вынес определение в пользу налогоплательщика.

Вместе с тем налоговые споры не всегда связаны с «необоснованной налоговой выгодой». В некоторых случаях налоговые органы неправильно толкуют закон. Бывают случаи, когда налоговые органы предписывают налогоплательщику совершать какие-либо действия (например, представлять документы в подтверждение чего-то), хотя НК РФ это не предусмотрено, т.е. расширительно толкуют нормы Налогового кодекса, руководствуясь экономической целесообразностью тех или иных хозяйственных операций.

Буквальное толкование судами закона без учета баланса публичных и частных интересов

Индивидуальный предприниматель по решению налогового органа был привлечен к налоговой ответственности по ст. 122 НК РФ за неполную уплату земельного налога за 2013 год. Дело дошло до Верховного Суда РФ⁶.

Суть дела состоит в следующем. 24.01.2014 года ИП была представлена декларация по земельному налогу за 2013 год, в соответствии с которой им исчислен и уплачен налог за два земельных участка. Основанием для расчета земельного налога за 2013 год послужила кадастровая стоимость данных земельных участков, установленная вступившим в законную силу решением арбитражного суда от 16.04.2013 года.

По результатам камеральной налоговой проверки декларации по земельному налогу за 2013 год налоговый орган посчитал, что сумма земельного налога была занижена налогоплательщиком, так как налог исчислялся не с той кадастровой стоимости, которая значилась в государственном кадастре недвижимости по состоянию на 01.01.2013 года, а с кадастровой стоимости, которая была установлена позже решением арбитражного суда 16.04.2013 года, и сниженной примерно в 2,5–3 раза.

Посчитав действия налогоплательщика неправомерными, налоговый орган доначислил ему сумму земельного налога, начислил пени и привлек к налоговой ответственности по ст. 122 НК РФ в виде штрафа.

В соответствии с п. 1 ст. 391 НК РФ земельный налог исчисляется с кадастровой стоимости земельного участка, которая, в свою очередь, определяется специализированными государственными уч-

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 14.04.2016 г. № 302-КГ15-17096 // СПС «КонсультантПлюс».

реждениями (кадастровой палатой). Но у земельного участка есть еще и рыночная стоимость, которая может быть как выше, так и ниже кадастровой стоимости. В данном случае рыночная стоимость обоих участков была намного ниже их кадастровой стоимости, и поскольку налог исчисляется с кадастровой стоимости, это нарушало права и интересы налогоплательщика.

Законодательством предусмотрена возможность признания кадастровой стоимости равной рыночной (п. 3 ст. 66 ЗК РФ). Эта процедура осуществляется в соответствии со ст. 24.18 ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» комиссиями по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при управлениях Росреестра в субъектах Федерации, либо судами в порядке, установленном гл. 25 Кодекса административного судопроизводства РФ.

Налогоплательщик оспорил кадастровую стоимость своих земельных участков в арбитражном суде. На основании решения суда от 16.04.2013 года, вступившего в силу 16.05.2013 года, была внесена изменяющая запись в государственный кадастр недвижимости. В данном случае размер земельного налога должен быть пересчитан в следующем порядке: после внесения записи в кадастр недвижимости и до конца налогового периода – по новой (уменьшенной) кадастровой стоимости земельного участка, а с 01.01.2013 года, т.е. с начала налогового периода и до момента внесения новой стоимости в кадастр – по старой кадастровой стоимости.

В настоящее время вышеуказанные положения о порядке перерасчета земельного налога содержатся в гл. 31 НК РФ, а в момент рассмотрения дела в арбитражном суде они регулировались абз. 5 ст. 24.20 ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ», положения которого вступили в силу только в 2014 году. По общему правилу закон обратной силы не имеет, т.е. он не распространяется на отношения, возникшие до вступления его в силу. В нашем случае закон вступил в силу в 2014 году, а отношения возникли в 2013 году.

Исходя из всего вышесказанного, арбитражные суды первой, апелляционной инстанций и округа принимали верные решения с точки зрения буквы закона. Они не нарушили закон, исходя из буквального его толкования.

Однако Верховный Суд РФ посмотрел на ситуацию шире, с точки зрения достижения баланса публичных и частных интересов и по существу распространил действие абз. 5 ст. 24.20 ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» в редакции 2014 года на отношения, возникшие в 2013 году.

Решение налоговых органов было признано недействительным, а в части определения нового размера земельного налога, подлежащего уплате истцом, направлено в суд первой инстанции.

Неправильное понимание судами понятий «налоговая декларация» и «налоговый расчет»

Общество с ограниченной ответственностью обжаловало в арбитражный суд решение налогового органа о признании недействительным решений о приостановлении операции по счетам налогоплательщика, а также предъявило к ФНС РФ иск о взыскании убытков за счет казны РФ в размере 471 870 руб.⁷

Как установлено материалами дела, налогоплательщик был привлечен в налоговой ответственности по ст. 119 НК РФ (непредоставление налоговой декларации) и в обеспечение исполнения налоговой обязанности на налогоплательщика была наложена обеспечительная мера в виде приостановления операций по счетам в банках (ст. 76 НК РФ).

Налоговый орган вынес обжалуемые решения в связи с тем, что налогоплательщик не представил налоговые расчеты по налогу на прибыль за ряд отчетных периодов, а затем представил, но по форме, которая утратила силу. В конечном итоге налогоплательщик представил в нужной форме истребуемые декларации. Все это время сохраняли силу решения налогового органа о приостановлении операций по счетам налогоплательщика. Оспариваемые решения были отменены только после надлежащего исполнения налогоплательщиком своей обязанности по представлению налогового расчета.

Наложение на налогоплательщика вышеуказанной обеспечительной меры причинило ему имущественный ущерб в размере 471 870 руб. Дело дошло до Верховного Суда РФ.

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 27.03.2017 г. № 305-КГ16-16245 // СПС «КонсультантПлюс».

По терминологии ст. 80 НК РФ налоговая декларация предоставляется по истечении налогового периода, а расчет авансового платежа – по истечении отчетного периода. В соответствии со ст. 285 НК РФ налоговым периодом по налогу на прибыль признается календарный год. Отчетными периодами по данному налогу признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Согласно п.п. 1 п. 3 ст. 76 НК РФ решение о приостановлении операций налогоплательщика-организации по его счетам в банке может приниматься налоговым органом только в случае непредоставления налоговой декларации.

Недопонимание у судов возникло из-за того, что сама форма называлась «Налоговая декларация (расчет)», то есть была установлена единая форма как для налоговой декларации, так и для налогового расчета. Хотя по сути это два разных документа, которые имеют разное правовое значение и последствия.

Толкование по данному вопросу в свое время дал и Высший Арбитражный Суд РФ. В пункте 17 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 года № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой НК РФ»⁸ разъяснено, что из положений п. 3 ст. 58 НК РФ вытекают существенные различия между налогом и авансовым платежом, то есть предварительным платежом по налогу, который в отличие от налога уплачивается не по итогам, а в течение налогового периода.

Соответственно, из взаимосвязанного толкования указанной нормы и п. 1 ст. 80 НК РФ следует разграничение двух самостоятельных документов – налоговой декларации, представляемой по итогам налогового периода, и расчета авансового платежа, представляемого по итогам отчетного периода.

Ответственность, предусмотренная ст. 119 НК РФ, установлена за непредоставление налоговой декларации, но не расчета авансовых платежей по соответствующему налогу, а потому налогоплательщик неправомерно был привлечен к ответственности. Верховный Суд признал решение налогового органа незаконным, а в части требования о взыскании убытков отправил дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Автор считает, что в данной работе новыми являются следующие положения и результаты.

Необходимо включить в ст. 54.1 НК РФ, регулируемую пределы осуществления налогоплательщиком прав при исчислении налоговой базы, критерий «должной осмотрительности», поскольку это важный элемент добросовестности налогоплательщика.

Необходимо разграничить в налоговом законодательстве понятия «налоговая декларация» и «налоговый расчет авансового платежа», так как ответственность предусмотрена именно за непредоставление налоговой декларации, а не расчета.

Список литературы

1. Абдрахманова С.Ж. Законодательное регулирование досудебного разрешения налоговых споров в государствах – членах Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 1. – С. 70–77.
2. Брызгалов А.В. Налоговые проверки: виды, процедуры, ограничения: монография. – М.: Эксмо, 2011. – 159 с.
3. Ерохина М.А. Судебное разбирательство по делам об оспаривании ненормативных правовых актов налогового органа, действий (бездействия) их должностных лиц как способ защиты прав налогоплательщиков // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 5. – С. 22–26.
4. Курочкин Д.А. Медиация в налоговых спорах: перспективы развития в России и других государствах БРИКС // Российский юридический журнал. – 2017. – № 5. – С. 189–204.
5. Курындин П.А. Право на досудебное обжалование актов и действий административных органов: особенности реализации в России и Франции // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 4. – С. 77–94.
6. Нагорная Э.Н. Налоговые споры: оценка доказательств в суде. – М., 2009. – 528 с.
7. Юдин В.А. Особенности обжалования решений налоговых органов в РФ // Налоги. – 2017. – № 7.

⁸ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой НК РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

8. Ядрихинский С.А. Правовые проблемы защиты законных интересов налогоплательщика // Вестник Омской юридической академии. – 2019. – № 1. – С. 86–90.

References

1. *Abdrahmanova S.Zh.* Zakonodatel'noe regulirovanie dosudebnogo razresheniya nalogovyh sporov v gosudarstvakh – chlenah Evrazijskogo ekonomicheskogo soyuza // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. – 2018. – № 1. – S. 70–77.
2. *Bryzgalin A.V.* Nalogovye proverki: vidy, procedury, ogranicheniya: monografiya. – M.: Eksmo, 2011. – 159 s.
3. *Eronina M.A.* Sudebnoe razbiratel'stvo po delam ob osparivanii nenormativnyh pravovyh aktov nalogovogo organa, dejstvij (bezdejstviya) ih dolzhnostnyh lic kak sposob zashchity prav nalogoplatel'shchikov // Arbitrazhnyj i grazhdanskij process. – 2016. – № 5. – S. 22–26.
4. *Kurochkin D.A.* Mediacya v nalogovyh sporah: perspektivy razvitiya v Rossii i drugih gosudarstvakh BRIKS // Rossijskij juridicheskij zhurnal. – 2017. – № 5. – S. 189–204.
5. *Kuryndin P.A.* Pravo na dosudebnoe obzhalovanie aktov i dejstvij administrativnyh organov: osobennosti realizacii v Rossii i Francii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. – 2018. – № 4. – S. 77–94.
6. *Nagornaya E.N.* Nalogovye spory: ocenka dokazatel'stv v sude. – M., 2009. – 528 s.
7. *Yudin V.A.* Osobennosti obzhalovaniya reshenij nalogovyh organov v RF // Nalogi. – 2017. – № 7.
8. *Yadrihinskij S.A.* Pravovye problemy zashchity zakonnyh interesov nalogoplatel'shchika // Vestnik Omskoj juridicheskoy akademii. – 2019. – № 1. – S. 86–90.

УДК 347.426.46

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПОНЯТИЯ «УБЫТКИ»

Романова Ирина Николаевна,*канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой**гражданского права и процесса,**e-mail: iromanovarzn@bk.ru,**Московский университет им. С.Ю. Витте, филиал в г. Рязани*

В статье на основе анализа действующих нормативно-правовых актов, референтной судебной практики, а также научных источников, рассматривается понятие «убытки», являющееся одним из важнейших звеньев цивилистического понятийно-категориального аппарата. В работе автором акцентируется внимание на дискуссионность исследуемого понятия, отмечается, что от верного уяснения дефинитивной смысловой нагрузки «убытков» в теории цивилистики, во многом зависит и успех правоприменительной деятельности. Опираясь на фактические данные, формулируется вывод, что убытки являются универсальной мерой гражданско-правовой ответственности, применяемой как в договорных, так и во внедоговорных обязательствах.

Ключевые слова: возмещение убытков, имущественные потери, материальный ущерб, реальный ущерб, упущенная выгода

THE CIVIL NATURE OF THE CONCEPT OF “DAMAGES”

Romanova I.N.,*PhD in law, associate professor, head of the department**of the civil law and process,**e-mail: iromanovarzn@bk.ru,**Ryazan branch of Moscow Witte University, Ryazan*

In the article on the basis of the analysis of the existing legal acts, reference judicial practice, as well as scientific sources, the concept of “damages”, which is one of the most important links of the civil conceptual and categorical apparatus, is considered. In the work the author focuses on the debatable nature of the concept under study, it is noted that the success of law enforcement depends largely on the correct understanding of the definitive semantic load of “losses” in the theory of civil law. Based on the evidence, it is concluded that damages are a universal measure of civil liability applicable in both contractual and non-contractual obligations.

Keywords: compensation of losses, property losses, material damage, real damage, lost profits

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-61-63

Понятие «убытки» является не просто одной из центральных категорий понятийного аппарата гражданского права, без которого невозможно представить в цивилистике гражданско-правовую ответственность. В гражданском праве убытки являются не только необходимым условием возложения гражданско-правовой ответственности, но и ее основной формой [1, с. 104].

Изложенное дает основание для уточнения, что под убытками понимается денежная оценка, представляющая собой имущественные потери, вред, а конкретно уменьшение стоимостной составляющей поврежденной вещи, утрату или снижение дохода, возникновение дополнительных расходов. Возмещение убытков рассматривается как классическая мера гражданско-правовой ответственности, что выражается в том, что именно рассматривается как общее правило наступления гражданско-правовой ответственности и применяется во всех случаях, если другое правило не предусмотрено договором или законом (п. 1 ст. 393 ГК РФ). В первую очередь, этим возмещение убытков отличается от других существующих мер гражданско-правовой ответственности, которые применяются только в предусмотренных законом или договором случаях [3, с. 93]. Во вторую очередь, своеобразие этой разновидности санкций проявляется также в том, что убытки могут взыскиваться одновременно со взысканием неустойки.

Если в отношении причиненного материального ущерба не возникает сомнений относительно возможности их взыскания, то отдельно стоит упомянуть последствия причинения морального вреда. Моральный вред может и не причинить прямых материальных потерь, при этом, не становясь менее ощутимым для потерпевшего, что может быть, например, при умалении человеческого достоинства, при причинении вреда здоровью, незаконном применении в качестве меры пресечения заключения под стражу. Такой вид вреда не поддается точной материальной оценке, тем не менее, он возмещается в денежной сумме, приблизительный размер которой определяется с учетом требований разумности и справедливости, с учетом индивидуальных особенностей потерпевшего и иных фактических обстоятельств (ст. 151, 1101 ГК РФ) [5, с. 19]. По сути, сказанное позволяет говорить о том, что речь здесь также идет о возмещении убытков, ведь имеют место неблагоприятные для потерпевшего последствия, но законодатель, регулируя вопросы возмещения морального вреда, использует такое понятие, как «компенсация морального вреда» [2, с. 15]. Таким образом, всякий раз, применяя ту или иную норму, необходимо уяснять истинный смысл употребления конкретного термина, если это играет существенную правовую роль.

Действующее гражданское законодательство устанавливает основной принцип возмещения причиненных убытков – полное возмещение убытков. Этот принцип соответствует общим принципам гражданского права, предполагающим необходимость восстановления всех нарушенных прав потерпевшей стороны. Несомненно, что правило о полном возмещении убытков вполне справедливо, так как взыскание убытков в большем объеме, чем понесла потерпевшая сторона, приводило бы к неосновательному обогащению. Напротив, взыскание убытков в меньшем размере привело бы к тому, что нарушенные права были бы восстановлены частично. Тем не менее, из общего правила о полном возмещении убытков есть исключения. К примеру, ст. 394 ГК РФ предусматривает возможность установления законом или договором правил, в соответствии с которыми убытки взыскиваются не в полном объеме.

Случаев взыскания убытков не в полном размере в гражданском законодательстве довольно много. Ограниченную ответственность, например, несет перевозчик по договорам перевозки, он отвечает только за причинение реального ущерба, но не упущенной выгоды. Характерен такой вид ответственности и для договоров энергоснабжения. В статье 547 ГК РФ прямо говорится о том, что по договору энергоснабжения нарушившая обязательства сторона обязана возместить реальный ущерб. По договору возмездного оказания услуг заказчик вправе отказаться от исполнения договора, оплатив исполнителю фактически понесенные им расходы (п. 1 ст. 782 ГК РФ). В статье 717 ГК РФ регламентирован максимальный предел возмещения убытков в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения договора подряда. Это лишь неполный перечень случаев ограниченной ответственности в гражданско-правовых отношениях. Как отмечают исследователи, в одном лишь ГК РФ насчитывается более 30 норм об ограниченной ответственности в разных сферах [4, с. 54].

Современная договорная практика свидетельствует о частых случаях включения в гражданско-правовые договоры условий об ограниченной ответственности сторон, что стало следствием либерализации экономической деятельности в условиях свободы перемещения товаров и услуг [5, с. 94]. Уменьшение размера ответственности в части взыскиваемых убытков по соглашению сторон допустимо по общему правилу во всех договорных конструкциях, где исключение, пожалуй, составляет договор присоединения, а также те договоры, в которых гражданин – потребитель разнообразных товаров, работ и услуг – выступает в качестве кредитора.

В российской действительности такой вид убытков, как «штрафные убытки» был бы широко применим в тех ситуациях, когда причинен материальный ущерб большому количеству людей, но при этом применительно к каждому гражданину сумма причиненного вреда незначительна. Правовая регламентация в законодательстве штрафных убытков на такие случаи давала бы возможность гражданам в полной мере защитить свои интересы и в полной мере наказать виновных лиц. Однако в российском законодательстве понятие штрафных убытков отсутствует. ГК РФ предусматривает лишь возможность присуждения истцу «компенсации сверх возмещения вреда».

Исходя из смысла ст. 15 ГК РФ, убытки делятся на две разновидности: реальный ущерб и упущенную выгоду. Определение «реального ущерба», данное в ст. 15 ГК РФ, носит общий характер. Это определение практически аналогично понятию «прямой действительный ущерб», содержащемуся в

ст. 238 ТК РФ, согласно которой под прямым действительным ущербом понимают реальное уменьшение наличного имущества работодателя либо ухудшение состояния такого имущества, в том числе, это случай, в условиях которого работодатель объективно вынужден произвести незапланированные затраты, либо незапланированные (излишние) расходы, связанные с приобретением, либо проведением восстановительных работ имущества, либо расходы работодателя на возмещение того ущерба, что был причинен третьим лицам работников, выступающим на стороне работодателя.

Реальный ущерб во Временной методике определения размера ущерба (убытков), причиненного нарушениями хозяйственных договоров, именуется «расходами потерпевшей стороны», к которым относятся фактические расходы, понесенные ею ко дню предъявления претензии.

В результате утраты имущества убытки будут выражаться в умалении имущественной массы кредитора. Утратой имущества также можно считать прекращение права, если оно не может быть восстановлено. Взысканные убытки в этих случаях представляют собой денежную сумму, которая призвана компенсировать данные потери.

Следующая разновидность убытков, закрепленная в ст. 15 ГК РФ, – это упущенная выгода. Понятие «упущенная выгода» – довольно сложное юридическое понятие. Термин «упущенная выгода» применяется в разных случаях, например, в случае нарушения должником договорных обязательств, в случае возникновения обязательства из причинения вреда, а также в случае неосновательного обогащения.

В заключение следует отметить, что убытки являются универсальной мерой гражданско-правовой ответственности, применяемой как в договорных, так и во внедоговорных обязательствах. Понятие убытков на протяжении длительного времени продолжает оставаться дискуссионным, но мы придерживаемся следующего определения, считая его наиболее удачным и точным: «Убытки – это есть денежная оценка имущественного вреда, это имущественные потери, понесенные потерпевшим, выраженные в натуральной или денежной форме, а также отрицательные последствия, наступившие в материальной сфере потерпевшего».

Список литературы

1. *Абрамова Е.Н., Аверченко Н.Н.* Гражданское право: в 3 т. Т. 1 / под ред. А.П. Сергеева. – М.: РГ Пресс, 2010. – С. 965.
2. *Ананьев А.Г., Ананьева К.Я.* К вопросу о компенсации морального вреда юридическим лицам // *Право и общество*. – 2014. – № 3 (11). – С. 14–27.
3. *Быкина М.В.* Проблемы взыскания убытков в гражданском праве Российской Федерации // *Terra economicus (Пространство экономики)*. – 2011. – Т. 9, № 1, ч. 3. – С. 161, 162.
4. *Добровинская А.В.* Ограничение размера возмещаемых убытков в гражданском праве РФ. – М.: Инфотропик Медиа, 2012. – С. 123.
5. *Романова И.Н.* Особенности договора страхования имущества // *Научные труды Московского университета имени С.Ю. Витте*. – М., 2017. – С. 88–98.

References

1. *Abramova E.N., Averchenko N.N.* Civil law: in 3 vols. Vol. 1 / ed. A.P. Sergeev. – M.: RG Press, 2010. – P. 965.
2. *Ananьев A.G., Ananyeva K.J.* To the question of compensation for moral damages to legal entities // *Law and society*. – 2014. – № 3 (11). – Pp. 14–27.
3. *Bykina M.V.* Problems of recovery of losses in civil law of the Russian Federation // *Terra economicus (Space of economy)*. – 2011. – Vol. 9, № 1, part 3. – Pp. 161, 162.
4. *Dobrovinskaya A.V.* Limitation of recoverable damages in the civil law of the Russian Federation. – M.: Infotropic Media, 2012. – P. 123.
5. *Romanova I.N.* Features of the property insurance contract // *Scientific works of the Moscow University named after S. Yu. Witte*. – M., 2017. – Pp. 88–98.

УДК 347.512.5

ВИНА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК УСЛОВИЕ НАСТУПЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Фадеев Александр Александрович,

магистрант,

e-mail: fadeew-aa@mail.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

Данная статья посвящена вопросу вины публично-правовых образований как условию наступления гражданско-правовой ответственности и особенностям возмещения нанесенного публично-правовым образованием ущерба с учетом договорного или деликтного характера вины и ответственности. В статье затронуты вопросы правосубъектности публично-правовых образований в правоотношениях, связанных с возложением ответственности на орган государственной или муниципальной власти как на публично-правовое лицо, сформированное и учрежденное населением, проживающим на соответствующей территориальной единице. Описана степень применимости различных концепций вины субъекта противоправных действий по отношению к субъектам права, представляющим собой коллективные лица в общем, и публично-правовые образования в частности, рассмотрены вопросы, касающиеся разделения вины коллективного и частного лица в процессе осуществления деятельности коллективным лицом, а также вопросы регрессной ответственности в деликтных обязательствах в правоотношениях как в коммерческих организациях, так и в организациях публичной сферы деятельности.

Ключевые слова: вина, гражданско-правовая ответственность, публично-правовые образования, договорная и деликтная ответственность, публичное право, условия наступления ответственности

PUBLIC LAW ENTITY'S QUILT AS A CONDITION OF CIVIL LAW LIABILITY

Fadeev A.A.,

magistrate,

e-mail: fadeew-aa@mail.ru,

Moscow Witte University, Moscow

This article discusses the matter of a public-law entity's quilt as a condition of bringing to the civil-law liability, and characteristics of the compensation for harm caused by the public-law entity accordingly with contractual or tortious form of the liability. The article includes issues like legal personality of public-law entity in the legal relationships, based on assignment of responsibility on state and municipal authority as a public-law entity, whose founder is a local citizens. The article describes a degree of applicability of different concepts of quilt, which imputes to subjects of law as a corporation at all, and as a public-law entity particular. The article considers distribution of quilt and responsibility between corporation and person, and application of recourse responsibility.

Keywords: quilt, civil-law liability, public-law entity, contractual and tortious liability, public law, liability conditions

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-64-67

Правовая система является установленной и охраняемой государственной властью системой норм и правил, регулирующих отношения людей в обществе.

Охрана правовой системы со стороны государства проявляется в применении мер ответственности к субъекту права за нарушение установленных норм и правил, а ответственность субъекта права прямо зависит от его виновности [1].

Сторонами правоотношений в современной правовой системе могут быть физические лица, физические лица как предприниматели, юридические лица, как созданные для ведения коммерческой деятельности, так и некоммерческие организации, а также публично-правовые образования [3]. Публично-правовые образования, хоть и являются в широком смысле юридическими лицами, имеют значительные

отличия от частных юридических лиц, начиная от порядка их создания (учреждения) и целей их учреждения, и заканчивая особым правовым статусом организаций публичной сферы в различных областях хозяйственной деятельности (например – особый правовой статус унитарного предприятия, и само понятие «унитарность», которое предполагает, кроме неделимости имущественного комплекса унитарного предприятия, невозможность обращения взыскания на имущественный комплекс, на основе которого было создано унитарное предприятие, что можно объяснить особой формой создания таких предприятий, при которой субъективными признаками юридического лица наделяется имущество, переданное не в собственность этому юридическому лицу, а в оперативное управление или хозяйственное ведение)¹.

Следовательно, публично-правовое образование, как сторона гражданских правоотношений, может быть субъектом гражданско-правового деликта, а, следовательно, и субъектом ответственности по обязательствам, вытекающим из этого деликта. При этом важно учитывать, что ответственность субъекта правонарушения вытекает только из виновности субъекта в противоправных действиях, а, следовательно, перед привлечением публично-правового образования к ответственности должно быть проведено определение степени его виновности.

Юридическая наука имеет несколько концепций вины, а именно нормативную, психологическую и концепцию опасного состояния [8].

Концепция опасного состояния сводит вину субъекта противоправных действий к свойству его личности, при этом правовая санкция наступает не за вину, а за опасность личности правонарушителя как таковую.

Вина, если ее рассматривать со стороны часто применяемой в частно-правовом порядке психологической концепции вины, это субъективное отношение лица, совершившего правонарушение, к совершенному им проступку и его последствиям [6]. Данный подход нашел значительное отражение в современном праве, например, Уголовный кодекс Российской Федерации определяет интеллектуальные и волевые характеристики², присущие вине, что явно предполагает осознание субъектом правонарушения своих действий, и, как итог, наличие сознания.

При этом описанная в концепции опасного состояния и психологической концепции связь понятия вины со способностью субъекта осознавать свои действия, в случае оценки вины коллективных лиц или организаций, не позволяет определить степень вины такого лица ввиду отсутствия у коллективного лица собственного сознания и воли, равно как и определенных личностных свойств.

Нормативная концепция вины предполагает оценку судом всех объективных и субъективных обстоятельств, связанных с противоправным деянием.

Рассматривая организацию как субъект вины, необходимо определить сущность организации в системе права. Гражданское законодательство³ определяет юридическое лицо как организацию или группу людей, преследующую коммерческие или некоммерческие цели, которая имеет обособленное имущество и от своего имени отвечает по своим обязательствам, может приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, зарегистрированную в установленном порядке. Другими словами, организация – это форма организации хозяйственной деятельности, в рамках которой выделяется обособленное имущество, которое в дальнейшем наделяется субъективными качествами [7]. Действия работников организации на основании ст. 402 Гражданского кодекса Российской Федерации признаются действиями организации, и организация несет ответственность за результат этой деятельности.

Учитывая вышесказанное, можно заключить, что несмотря на то, что юридическое лицо наделено определенными субъективными качествами, оно объективно не имеет сознания, вследствие чего не способно быть виновным на основании концепции опасного состояния и психологической концепции, а следовательно, определение степени виновности коллективного лица возможно только на основе нормативной концепции вины.

Ответственность за виновные действия также подразделяется на договорной и деликтный виды ответственности, и возникающие из них обязательства.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. – Ст. 113. – П. 1.

² Уголовный кодекс Российской Федерации. – Ст. 25, 26.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации. – Ст. 48.

Деликтная ответственность характеризуется тем, что наступает императивно, вне зависимости от воли и желания сторон правоотношений на основании принесенного ущерба третьему лицу.

Договорная ответственность определяет ответственность за неисполнение принятых договорных обязательств и основывается на договоренности лиц о порядке наступления и характере данной ответственности.

Учитывая вышесказанное, можно сказать, что к организации может применяться как деликтная, так и договорная ответственность на основании виновности организации в рамках нормативной концепции. При этом следует учитывать, что так как организация является формой объединения физических лиц, то любое возложение ответственности на организацию как на юридическое лицо является, в некоторой степени, распределением данной ответственности между бенефициарами и руководством организации, а также сотрудниками организации. Необходимо обратить внимание, что при возложении ответственности на организацию за действия сотрудников юридическое лицо имеет право регрессных требований в отношении виновного сотрудника, в рамках возмещения понесенного ущерба.

Рассматривая соотношение публично-правового образования и организации [5], можно прийти к следующим выводам: публично-правовое образование, как и организация, является участником гражданского оборота и создается в форме учреждения, приравненного к казенным учреждениям. Публично-правовое учреждение учреждается согласно волеизъявлению граждан соответствующей территории, прямо или с помощью решения избранных депутатов.

Следовательно, учредителем публично-правового образования является общество, передавая ему в собственность определенное имущество, которое в итоге наделяется субъективными правами участника гражданского оборота, что позволяет в целях определения вины публично-правового образования соотносить его, с некоторыми допущениями, с обычным юридическим лицом.

Вышесказанное позволяет утверждать, что вина публично-правового образования может определяться исключительно в рамках нормативной концепции вины.

Так как понятие «юридическая ответственность» предполагает санкции за противоправное поведение, необходимо рассмотреть, на кого, как на субъект, и на что, как на объект, в публично-правовом образовании могут быть наложены эти санкции. Санкции в случае ответственности могут быть наложены на руководство публично-правового образования персонально, могут быть выражены в виде обращения взыскания на средства и иное имущество, находящееся в собственности публично-правового образования в рамках возмещения причиненного вреда, а также могут быть выражены в принуждении публично-правового образования к каким-либо действиям (например – решение суда о признании выборов несостоявшимися с предписанием о проведении новых выборов).

Говоря о персональных санкциях, возлагаемых на руководителя, за противоправные действия публично-правового образования, следует отметить, что такая ответственность должностных лиц имеет значительно более персональный характер, чем ответственность юридических лиц, и, несмотря на ее расширение в рамках публичного права⁴, должностную ответственность сложно отнести к ответственности собственно организации.

Вопрос имущественной ответственности публично-правовых лиц в значительной мере связан с вопросом правового положения имущества публично-правового образования. В частности, часть имущества публично-правового образования не может быть предметом ответственности публично-правового образования, в силу того, что его передача может затронуть интересы широких слоев населения (к примеру – невозможно обращение взыскания на военные объекты, находящиеся в государственной собственности, или объекты коммунальной инфраструктуры).

В рамках тезиса о распределении ответственности юридического лица между учредителями юридического лица, в отношении публично-правовых образований, можно указать следующее: так как средства публично-правового образования, по сути, являются публичными, или общими деньгами, которые должны распределяться в общественных интересах, то обращение взыскания на публичные средства, в некотором роде, распределяет ответственность среди неопределенного круга лиц, что нарушает принцип адресности ответственности. Данная проблема, как правило, решается направлением

⁴ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ и др.

регрессных требований к лицу, по вине которого публично-правовое образование понесло ответственность [2; 4].

Подводя итог, можно сказать следующее:

1. Вина публично-правовых образований определяется только нормативным методом.
2. Виновные действия публично-правового образования являются виновными действиями физических лиц, действующих от имени публично-правового образования.
3. Публично-правовое образование является полноправным субъектом гражданского оборота, имея права и неся обязанности наравне с другими участниками.
4. Имущественная ответственность публично-правовых образований, в связи со спецификой их деятельности, а также спецификой самого имущества, может быть ограничена.

Список литературы

1. *Абдулвагапов В.Р.* Становление понятия «вина» // Актуальные проблемы экономики и права. – 2017. – № 4 (44). – С. 136–145.
2. *Бакулин А.Ф., Камаева А.В.* Публично-правовое образование как субъект спора, вытекающего из гражданских правоотношений // Марийский юридический вестник. – 2016. – № 1 (16). – С. 61–66.
3. *Дзагоев С.Б.* Государство и публично-правовые образования как субъекты по возмещению вреда в гражданском праве России // Вестник КРУ МВД России. – 2012. – № 1 (15). – С. 42–45.
4. *Егорова М.А., Кабанова И.Е.* Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: опыт межотраслевого исследования. – М.: Юстицинформ, 2016. – С. 330.
5. *Зернов И.В.* О соотношении понятий «публично-правовое образование» и «юридическое лицо публичного права» // Наука. Общество. Государство. – 2017. – № 4 (20). – С. 113–119.
6. *Исупова Е.А.* Вина как условие наступления гражданско-правовой ответственности // Концепт. – 2019. – № 1. – С. 1–15.
7. *Макаренко О.В.* Юридическое лицо как правовая категория // Бизнес в законе. – 2009. – № 5. – С. 42–45.
8. *Хужин А.М.* Вина в гражданском праве: ХСМП-исследование // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2016. – № 4 (36). – С. 45–50.

References

1. *Abdulvagapov V.R.* Stanovlenie ponyatiya “vina” // Aktual’nye problemy ekonomiki i prava. – 2017. – № 4 (44). – S. 136–145.
2. *Bakulin A.F., Kamaeva A.V.* Publichno-pravovoe obrazovanie kak sub»ekt spora, vytekayushchego iz grazhdanskih pravootnoshenij // Marijskij yuridicheskij vestnik. – 2016. – № 1 (16). – S. 61–66.
3. *Dzagoev S.B.* Gosudarstvo i publichno-pravovye obrazovaniya kak sub»ekty po vzmeshcheniyu vreda v grazhdanskom prave Rossii // Vestnik KRU MVD Rossii. – 2012. – № 1 (15). – S. 42–45.
4. *Egorova M.A., Kabanova I.E.* Grazhdansko-pravovaya otvetstvennost’ publichnyh sub»ektov: opyt mezhotraslevogo issledovaniya. – M.: Yusticininform, 2016. – S. 330.
5. *Zernov I.V.* O sootnoshenii ponyatij “publichno-pravovoe obrazovanie” i “yuridicheskoe lico publichnogo prava” // Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo. – 2017. – № 4 (20). – S. 113–119.
6. *Isupova E. A.* Vina kak uslovie nastupleniya grazhdansko-pravovoj otvetstvennosti // Koncept. – 2019. – № 1. – S. 1–15.
7. *Makarenko O.V.* YUridicheskoe lico kak pravovaya kategoriya // Biznes v zakone. – 2009. – № 5. – S. 42–45.
8. *Huzhin A.M.* Vina v grazhdanskom prave: HSMP-issledovanie // Yuridicheskaya nauka i praktika. Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. – 2016. – № 4 (36). – S. 45–50.

УДК 342.9

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАТРУЛЬНО-ПОСТОВОЙ СЛУЖБЫ ПОЛИЦИИ

Шегало Дмитрий Дмитриевич,
оперуполномоченный 3 ОРЧ «М»,

e-mail: oy_sh@list.ru,

ОУР УВД по СЗАО ГУ МВД России по г. Москве, г. Москва

В настоящее время перед системой МВД России стоит глобальная задача – повысить качество работы по всем направлениям, которые находятся в компетенции Министерства, оптимизировать качественно-количественный состав полиции, внедрить в ее практическую деятельность современные технические и информационные средства. Разработать универсальные критерии эффективности работы полиции в целом и сотрудников патрульно-постовой службы в частности достаточно сложно, поскольку их деятельность носит весьма разносторонний характер. Деятельность подразделений патрульно-постовой службы полиции строится в соответствии с принципами соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, беспристрастности, открытости и публичности, общественного доверия и поддержки граждан, взаимодействия и сотрудничества, использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. Проанализировав правовые нормы в части организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции и Приказы МВД России о денежном довольствии сотрудника полиции, автор статьи пришел к выводу о необходимости внесения дополнений в нормативные правовые акты, которые должны положительно повлиять на эффективность работы сотрудников патрульно-постовой службы полиции.

Ключевые слова: МВД России, полиция, сотрудники полиции, направления деятельности, охрана общественного порядка, обеспечение безопасности граждан, патрульно-постовая служба полиции, денежное довольствие

PERFECTION OF ACTIVITY PATROLNO-POSTOVYY SERVICE POLICE

Shegalo D.D.,

operative of 3 ORCh “M”,

e-mail: oy_sh@list.ru,

*ESD ATC in the North-East Administrative District of the Ministry
of Internal Affairs of Russia in Moscow, Moscow*

Currently, the system of the Ministry of internal Affairs of Russia faces a global task – to improve the quality of work in all areas that are within the competence of the Ministry, to optimize the qualitative and quantitative composition of the police, to introduce modern technical and information tools into its practical activities. It is difficult to develop universal criteria for the effectiveness of the police in General, and patrol officers in particular, because their activities are very diverse. Analyzed the legal norms in the organization of the activities of combat units of the patrol service of the police and the Orders of the Ministry of internal Affairs of Russia on the monetary allowance of the police officer, the author came to the conclusion that it is necessary to make additions to the normative legal acts, which should positively affect the efficiency of employees patrolno-sentry duty of police.

Keywords: the Ministry of internal Affairs of Russia, police, police officers, directions of activity, protection of public order, ensuring safety of citizens, patrol service of police, monetary allowance

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-68-72

Правопорядок и безопасность являются залогом нормальной жизнедеятельности людей, существования общества и его развития. Качество поддержания правопорядка в общественных местах – это, с одной стороны, процесс, а с другой – результат реализации норм, значительная часть которых является административно-правовыми.

Обеспечение порядка в общественных местах можно определить как «деятельность уполномоченных субъектов по надзору за соблюдением действующего в этой сфере законодательства и непосредственной защите жизни, здоровья, чести, достоинства человека и гражданина, собственности, других прав и свободы физических и юридических лиц, интересов общества и государства от преступных и административно наказуемых посягательств, а также общественно опасных событий» [1, с. 33].

Функция охраны общественного порядка и обеспечения безопасности граждан носит общий характер. Указанное направление деятельности присуще всем подразделениям и службам органов внутренних дел. Однако существуют специальные подразделения, непосредственно специализирующиеся на ее решении, основным среди которых является патрульно-постовая служба полиции.

Патрульно-постовая служба полиции – одна из давних служб по обеспечению общественного порядка. Юридическое закрепление деятельности охраны правопорядка получила в 1649 году, во введенном Алексеем Михайловичем Романовым «Наказе о градском благочинии», впоследствии распространившемся на крупные поселения Руси. Претерпев реформирование, знакомое для нас понятие «полицейская постовая служба» упоминается в утвержденном в 1838 году «Положении о столичной полиции», уже на тот момент выполняющая различные функции для поддержания порядка в поселениях и городах внутри страны [2, с. 25]. 2 сентября 1923 года приказом Центрального административного управления НКВД РСФСР № 4 утверждена «Инструкция постовому милиционеру». Эту дату принято считать днем образования патрульно-постовой службы, основной задачей которой является охрана общественного порядка. Увеличение роста уличных преступлений и разделений постов (участков) патрульно-постовой службы 20 октября 1930 года приводит к реорганизации районных административных отделений милиции в Управления рабоче-крестьянской милиции и уголовного розыска. Таким образом, патрульно-постовая служба и служба уголовного розыска получили схожие задачи, что оказало негативное влияние на распределение функций.

В настоящее время строевые подразделения патрульно-постовой службы полиции входят в состав подразделений полиции, осуществляющих деятельность по охране общественного порядка. При выполнении своих служебных обязанностей патрульно-постовая служба полиции руководствуется Приказом МВД России № 80 от 29.01.2008 года (ред. от 12.02.2015 г.) «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции»¹. Однако, на наш взгляд, в условиях практической деятельности, организация работы данного подразделения требует корректировки.

Предложения, рассмотренные ниже, направлены на решение таких задач, как улучшение оперативной обстановки на территории отдельно взятого района, повышение результатов административной практики за счет замотивированности сотрудников, изменение критерия учета и оценки результатов деятельности патрульно-постовой службы полиции.

Согласно Приказу № 80 от 29.01.2008 года (ред. от 12.02.2015 г.) «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции», основными задачами подразделений ППСП являются:

1. Обеспечение правопорядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах [8, с. 7].
2. Обеспечение безопасности личности, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на постах и маршрутах патрулирования [3, с. 1058; 4, с. 26; 6, с. 31].
3. Выявление на постах, маршрутах и задержание лиц, совершивших преступления и скрывающихся от следствия и суда.
4. Оказание содействия подразделениям полиции, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, в исполнении возложенных на нее обязанностей [5, с. 197; 7].

В учет и оценку результатов деятельности патрульно-постовой службы полиции, согласно п. 6.3 и п. 132.3 Приказа МВД России № 80 от 29.01.2008 года (в ред. Приказа МВД России от 12.02.2015 г.), вхо-

¹ Приказ МВД России от 29.01.2008 № 80 (ред. от 12.02.2015) «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции») // СПС «Консультант-Плюс».

дит количество задержанных лиц, скрывавшихся от следствия и суда, что, по нашему мнению, требует отмены. Осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших является одной из основных задач оперативных подразделений на основании ст. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1998 года № 144². Поэтому задача по задержанию лиц, скрывавшихся от следствия и суда патрульно-постовыми службами, вносит разлад с подразделениями, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Оперативные подразделения осуществляют свою деятельность негласно. Например, сотрудники патрульно-постовой службы при задержании лица, скрывающегося от следствия и суда, могут быть не осведомлены о «разработке» данного лица оперативными подразделениями, с целью задержания в условленное время и проведение следственных действий в сроки, установленные УПК РФ.

На основании изложенного, считаем, что исключение п. 132.3 и изменение п. 6.3 Приказа МВД России от 29.01.2008 года № 80 (ред. от 12.02.2015 г.) не только избавит патрульно-постовую службу от решения несвойственных для нее задач, но и увеличит показатели в данном направлении деятельности оперативных подразделений.

Отметим, что на момент реорганизации районных административных отделений милиции в Управления рабоче-крестьянской милиции и уголовного розыска, полномочия патрульно-постовой службы и ГИБДД на тот момент не разделялись. Так, своевременное пресечение правонарушений, предусмотренных ст. 12.1 КоАП «Управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра» или ст. 12.8 КоАП «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения» способствует снижению причинения вреда здоровья третьим лицам или пресечению готовящихся преступлений с использованием транспортного средства.

После распределения функций между ППС и ГИБДД, при выявлении сотрудниками патрульно-постовой службы полиции одного из вышеперечисленных административных правонарушений, для составления административного материала необходимо вызывать подведомственные службы – сотрудников ГИБДД. Однако, из-за высокой загруженности такая «передача» правонарушения может затянуться на три и более часов, что может обернуться нарушением положений ст. 27.5 КоАП «Сроки административного задержания».

Таким образом, легитимное возвращение сотрудникам патрульно-постовой службы права оформления ряда правонарушений способствует экономии времени службам ППС и ГИБДД, повышению результатов служебной деятельности ППС и улучшению оперативной обстановки на участке (посту).

Также отметим, что составление административного материала сотрудниками полиции за совершенные гражданами административные правонарушения на территории обслуживания, такие как ст. 20.20 КоАП «Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах», ст. 20.21 КоАП «Появление в общественных местах в состоянии опьянения» требует проведения больших мероприятий, нежели иные. Так, для оформления указанных правонарушений необходимо не только составление материала для привлечения к административной ответственности, но и направление гражданина на медицинское освидетельствование с целью установления факта опьянения. Данное мероприятие занимает значительную часть времени. Именно поэтому подобные правонарушения и многие другие остаются невыявленными. В то же время указанные случаи относятся к коррупционной составляющей в подразделениях патрульно-постовой службы полиции.

Отметим, что денежное довольствие сотрудника полиции устанавливается:

– Приказом МВД России № 65 от 31 января 2013 года «Об утверждении порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)³;

² Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Приказ МВД России от 31.01.2013 № 65 (ред. от 12.11.2018) «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

– Приказом МВД России № 314 от 21 мая 2018 года «О размерах надбавки к должностному окладу сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации за выполнение задач, непосредственно связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время»⁴;

– Приказом МВД России № 522 от 25 июля 2017 года «Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям»⁵.

Соответственно, при ежемесячной выплате денежного довольствия сотрудник полиции довольствуется фиксированной суммой, которая не зависит от количества выявленных им административных правонарушений. В этой связи сотрудники патрульно-постовой службы полиции, как уже было сказано, могут оставить без внимания правонарушения, которые требуют повышенного внимания и затрат времени на сбор административного материала. К тому же, невыявленные правонарушения создают возможность приумножить личный бюджет, за счет непривлечения лица к административной ответственности. Так как же замотивировать сотрудника полиции не только выявлять административные правонарушения, но и отказаться от мысли получения «денежного вознаграждения» за невыявленные правонарушения?

На основании изложенного, предлагаем внести некоторые изменения в Приказ № 65 «Об утверждении порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации», и «...установить надбавку сотрудникам патрульно-постовой службы за выявленные административные правонарушения в размере 50% от суммы штрафа».

Так, штраф за совершение административного правонарушения, предусмотренного по ч. 1 ст. 20.20 КоАП «Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах» составляет от 500 до 1000 руб., по ч. 2 – от 4000 до 5000 руб., по ч. 3 – от 4000 до 5000 руб., по ст. 20.21 КоАП «Появление в общественных местах в состоянии опьянения» – от 500 до 1500 руб. К примеру, при выявлении за пятнадцать рабочих дней пятнадцати административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.20 КоАП «Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах», при условии наложения штрафа в размере 500 руб., надбавка будет составлять 3750 руб.

Таким образом, внесение предложенных дополнений в Приказ № 65 будет не только мотивировать сотрудника полиции работать, но и значительно снизит уровень коррупционной составляющей в подразделениях полиции. Ведь если сотрудник полиции будет понимать, что при усиленной и честной работе его труды будут вознаграждены законным способом, то прибегать к мелкому взяточничеству не будет необходимости. С увеличением работоспособности сотрудников бюджет страны увеличится, а 50% от суммы штрафа будет взиматься, как и сам штраф, с гражданина, допустившего административное правонарушение.

В заключение отметим, что при практическом применении нововведений ожидается улучшение оперативной обстановки на территории обслуживания, повышение результатов административной практики, пресечение тяжких и особо тяжких преступлений, снижение коррупционной составляющей.

Список литературы

1. *Аврутин О.Е.* К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 32–36.

⁴ Приказ МВД России от 21.05.2018 № 314 «О размерах надбавки к должностному окладу сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации за выполнение задач, непосредственно связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время, и утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых устанавливается надбавка к должностному окладу за выполнение задач, непосредственно связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Приказ МВД России от 25.07.2017 № 522 (ред. от 04.12.2018) «Об утверждении Перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Административная деятельность полиции / под ред. А.К. Дубровина. – Иркутск: ФГКОУ ВПО ВСИ «МВД России», 2013. – 304 с.
3. Адмиралова И.А. Правовое регулирование повышения эффективности административной деятельности полиции в механизме обеспечения прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 1055–1066.
4. Адмиралова И.А. Правовое регулирование методов убеждения и принуждения в деятельности полиции как средств обеспечения прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 18–31.
5. Владимиров С.И. К вопросу о дефиниции «содействие граждан оперативным подразделениям органов внутренних дел» // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 6. – С. 195–201.
6. Грищенко А.Н. К вопросу об охране и защите прав и свобод граждан в деятельности полиции // Современное право. – 2017. – № 8. – С. 29–34.
7. Смирнов М.П. Комментарии законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации и за рубежом (постатейный). – 5-е изд., расширенное и перераб. // СПС «КонсультантПлюс».
8. Упорникова-Пивоварова И.В. Профессионально-психологическая подготовка сотрудников специальных подразделений органов внутренних дел к действиям в экстремальных условиях // Юридическая психология. – 2010. – № 4. – С. 5–8.

References

1. Avrutin O.E. On the issue of administrative and legal regime of public order // Administrative law and procedure. – 2013. – № 7. – Pp. 32–36.
2. Administrative activities of the police / ed. A. K. Dubrovin. – Irkutsk: FGKOU VPO ALL “MIA of Russia”, 2013. – 304 p.
3. Admiralova I.A. Legal regulation of increase of efficiency of administrative activity of police in the mechanism of ensuring the rights and freedoms of citizens // Administrative and municipal law. – 2014. – № 10. – Pp. 1055–1066.
4. Admiralova I.A. Legal regulation of methods of persuasion and coercion in the activities of the police as a means of ensuring the rights and freedoms of citizens // Administrative and municipal law. – 2015. – № 1. – Pp. 18–31.
5. Vladimirov S.I. To the question of the definition of “assistance of citizens to operational units of the internal Affairs bodies” // Actual problems of Russian law. – 2017. – № 6. – Pp. 195–201.
6. Grishchenko A.N. On the protection and protection of the rights and freedoms of citizens in the activities of the police // Modern law. – 2017. – № 8. – Pp. 29–34.
7. Smirnov M.P. Comments on the legislative regulation of investigative activities in the Russian Federation and abroad (article). – 5-e izd., expanded and reworked // SPS “ConsultantPlus”.
8. Upornikova-Pivovarova I.V. Professional psychological training of employees of special units of internal Affairs bodies to act in extreme conditions // Legal psychology. – 2010. – № 4. – Pp. 5–8.

УДК 325.1

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ ДОСОВЕТСКОГО ПЕРИОДА

Сергеева Светлана Николаевна,

канд. юрид. наук, доцент, заместитель заведующего кафедры
теории и истории государства и права,

e-mail: ssergeeva@muiv.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

В современном обществе миграционные процессы стали довольно распространенным и значительным феноменом. Миграция как явление, исторически свойственное людям, также приобретает новые формы и характер. Институт миграции носит комплексный характер и рассматривается в исторических, демографических, социальных и иных аспектах. Учитывая значение миграционного законодательства в реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, проблемы регулирования миграционных отношений всегда находятся в центре внимания государства. Это обстоятельство выдвигает среди прочих задач и необходимость историко-правового анализа процессов становления и развития миграционного законодательства на различных исторических этапах. В статье подтверждается важность исследований миграции для современного общества, рассматриваются основные аспекты становления и развития миграционного законодательства России досоветского периода. Указаны факторы, влияющие на формирование миграционного законодательства России до октября 1917 года. Краткая характеристика каждого из этапов становления миграционного законодательства России проиллюстрирована наиболее значимыми законодательными актами. Определена взаимозависимость миграционных процессов и историко-политических событий. Использование исторического метода позволило выделить этапы становления миграционного законодательства России досоветского периода, проследить тенденции его развития и совершенствования до 1917 года.

Ключевые слова: история, этапы эволюции, население, миграция, миграционное законодательство, миграционная политика, миграционное право, нормативно-правовые акты, правовое положение, миграционные процессы, Российская империя, государство

HISTORICAL ASPECTS OF DEVELOPMENT OF THE MIGRATION LEGISLATION OF RUSSIA OF THE PRESOVIET PERIOD

Sergeeva S.N.,

PhD in law, associate professor, deputy head of the department
of theory and history of state and law,

e-mail: ssergeeva@muiv.ru,

Moscow Witte University, Moscow

In modern society, migration processes have become quite common and significant phenomenon. Migration as a phenomenon historically characteristic of people also takes on new forms and character. The Institute of Migration is comprehensive and is considered in historical, demographic, social and other aspects. Given the importance of migration legislation in the implementation of the state migration policy of the Russian Federation, the problems of regulating migration relations are always in the center of attention of the state. This circumstance puts forward, among other tasks, the need for a historical and legal analysis of the processes of formation and development of migration legislation at various historical stages. The article confirms the importance of migration studies for modern society. The study examines the main aspects of the formation and development of migration legislation in Russia of the pre-Soviet period. The factors affecting the formation of the migration legislation of Russia until October 1917 are indicated. A brief description of each of the stages in the formation of the migration legislation of Russia is illustrated by the most significant legislative acts. The interdependence of migration processes and historical and political events is determined. Using the historical method made it possible to single out the stages of the develop-

ment of the migration legislation of Russia of the pre-Soviet period, to trace the trends of its development and improvement until 1917.

Keywords: history, stages of evolution, population, migration, migration law, migration policy, migration law, regulatory legal acts, legal status, migration processes, Russian Empire, state

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-73-77

Миграция населения, во всех разнообразных ее формах, является одним из тех уникальных по своей сложности явлений, которое выступает как объект исследования многих отраслей науки и постоянно привлекает внимание исследователей. История человечества – это во многом история миграции.

Последние десятилетия миграционные процессы в мире, в частности, на постсоветском пространстве, значительно активизировались. В каждой стране существует система необходимых мер, с помощью которых государство регулирует потоки мигрантов, определяет систему их адаптации, разрабатывает законодательные документы о юридическом, правовом и политическом положении мигрантов в стране, контролирует национальные службы миграции и межнациональные соглашения по вопросам миграции.

Обращение к генезису миграционных процессов и их регулированию, а также к историческому наследию российской правовой мысли имеет важное научное и практическое значение. Ключевые этапы становления и развития миграционного законодательства России должны быть тщательно проанализированы наукой права.

Ретроспективный анализ миграционного законодательства показывает взаимозависимость миграционных процессов и историко-политических событий, происходящих в государстве, взаимосвязь между кардинальным изменением экономической и социальной жизни в обществе. Под воздействием данных процессов происходит постоянное изменение миграционного законодательства и в современный период.

Для осуществления ретроспективно-правового изучения миграционного законодательства необходимо привлечь теоретические положения двух наук – юридической и исторической.

По нашему мнению, проведение историко-правовых исследований трансформации миграционного законодательства в России более чем актуально, так как отражает динамику правовой политики государства в сфере обеспечения ряда основных прав, касающихся свободы передвижения.

Кроме того, исследуемую тему актуализирует как ее комплексный характер, так и необходимость анализа сущности, характера, динамики развития, последствий преобразований миграционного законодательства, практики его применения и реализации, что позволяет осознать логику современных государственно-правовых преобразований в России, помогает спрогнозировать тенденции развития миграционного законодательства в комплексе с другими реформами, которые происходят в правовой системе государства.

Многочисленные публикации в современных средствах массовой информации и научной литературе о закреплении статуса мигрантов в России, основных положениях государственно-правового регулирования миграционных процессов, сопоставлении правового положения мигрантов в России и за рубежом подчеркивает актуальность нашего исследования.

Вопросы правового регулирования и эффективной миграционной политики находятся в центре внимания ряда отечественных и зарубежных ученых. Анализ российских фундаментальных исследований и публикаций в сфере миграции является актуальным среди научного сообщества. В изучении становления и эволюции миграционного законодательства наблюдается распределение научных работ по досоветскому периоду (до 1917 г.), советскому (1917–1991 гг.), и современные научные исследования.

Целью нашей статьи является анализ становления миграционного законодательства, характеристика основных аспектов становления миграционной политики в досоветский период.

Процессы государство- и правообразования на Руси характеризуются достаточной сложностью, в них отражены экономические, политические и культурные факторы, этнические, социальные особенности.

Развитие правовых норм обычно идет параллельно развитию государства, определяя специфику страны и ее внутреннего уклада. Становление древнерусского права – длительный исторический процесс, для формирования которого характерно как влияние и рецепция византийского права, так и

определенная избирательность отечественного законодателя в вопросах рецепирования. Усвоение нивелировалось местными обычаями в сочетании с практической необходимостью.

В древнерусском государстве были распространены обычное право, которое сформировалось в определенную систему на этапе образования у восточных славян племенных княжений; договоры Руси с Византией; княжеское законодательство; каноническое законодательство.

Княжеская Русь не имела какой-либо законодательной базы, регламентирующей переселение населения внутри государства. Первые сведения о регулировании миграционных процессов зафиксированы еще в древнерусских летописях. В частности, в договорах Киевской Руси с Византией 911 и 944 годов закреплена возможность взаимного предоставления сторонами убежища [1, с. 5–15]. Древнерусское право регулировало отношения, связанные с приездом иностранных купцов, также регулировало вопросы о правовом положении иностранцев.

Установлено, что процесс колонизации получил распространение уже в древности. Колонизация является важным звеном в цепи основных факторов исторического развития России, так как во время ее реализации постепенно оформлялась территория страны. Славянская колонизация Северо-Восточной Руси (процесс заселения славянами земель Волго-Окского междуречья и Русского Севера, начавшийся в VI веке и продлившийся вплоть до позднего Средневековья) характеризовалась несколькими миграционными волнами. Для этого исторического периода было свойственно желание обычных людей, представителей княжеской власти переселяться в эти земли, с целью создания новой государственности. Как указывает в своем исследовании К. И. Чернышев, «это было внутреннее осознание всеми потоками колонистов цели миграционной политики, а точнее, миграционной стратегии как жизненной необходимости для русского народа и его государства» [7, с. 51–59].

Как известно, источниками средневекового права обычно называют, помимо обычаев, рецепированное византийское и германское право, тексты межгосударственных договоров, княжеские уставы, неофициальные кодификации законов. Надо обратить внимание, что в нашей истории царствование Ивана Грозного, первого царя всея Руси (с 1547 г.), является одной из самых важных и переломных эпох. В период русского средневековья возникает ряд важных вопросов, связанных с внутренней и внешней политикой.

Изучая историю развития миграционных процессов данного периода, согласимся с утверждением А. М. Фумм, что «специфика регулирования порядка приезда иностранцев в Русское государство до XV в. свидетельствовала о правильном взгляде русских властей на чужеземцев, отличавшемся большей лояльностью по сравнению с положением иностранцев в зарубежных странах» [5, с. 6–9].

Для эпохи Средневековья в России характерно усиление миграционного движения, благодаря которому изменился этнический, культурный и политический облик европейского континента и вопросы институтов, относящихся к сфере миграционного урегулирования, обуславливались отдельными указами.

Соборное Уложение 1649 года, как исторический памятник отечественной юриспруденции, обобщило и подытожило основные тенденции в развитии русского права XV–XVII веков. Свод законов Русского царства, принятый Земским собором в 1649 году, стал первым государственным законодательным актом по урегулированию передвижения населения, законодательно утвердившим необходимость удостоверения личности для подданных [4, с. 1–51]. После принятия Соборного уложения официально формируется практика оформления выезда за рубеж.

Законодательство Петра I – одно из самых интересных явлений в мировой истории права, утверждает выдающийся государственный деятель, российский ученый-правовед В. А. Томсинов [3]. Множество историков сходятся в том, что начало миграции в ее сегодняшнем понимании положил именно Петр I, проводя реальную политику европеизации и осуществляя интенсивную законодательную деятельность. Россия на то время была полиэтническим по составу населения государством, и Петр I это обстоятельство учитывал в своей законодательной деятельности.

Действительно, в первой четверти XVIII века в России осуществляются значительные преобразования во многих сферах жизнедеятельности, с использованием достижения передовых европейских стран. Началом формирования правового статуса иностранцев в Российской империи стал период 1702–1762 годов, ознаменовавшийся открытием свободного доступа иностранцев в Россию. Для этого

периода характерно снятие запрета на свободный въезд, урегулированы многие вопросы правового положения иностранцев.

Бесспорно, знаковым, историческим моментом в истории России является Манифест Петра I (1702 г.), который провозглашал совершенно цивилизованные, европейские условия жизни и работы, высокое жалование, успешную карьеру и тем самым стимулировал привлечение в Россию иммигрантов со всей Европы. Специальный Регламент, принятый в 1723 году, определял права иностранного предпринимательства в России [6, с. 185–192].

Акцентируем внимание, что 20-е годы XVIII века, когда пребывание иностранцев в России стало четко урегулировано благодаря принятию ряда указов Петра I, касающихся специально «иноземцев», было вызвано рядом политических, социальных, культурных причин.

Следует также отметить, что отношение к иммигрантам в России на протяжении российской истории было благожелательным. В целом начало XVIII века в России было ознаменовано введением ряда административных учреждений, регулирующих вопросы пребывания иностранцев в России.

Политика Петра I, направленная на усиление могущества России, была продолжена Екатериной II, период правления которой назван золотым веком Российской империи, в ее манифестах: «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, поселяться в которых Губерниях они пожелают и о дарованных им правах»; «О свободном поселении иностранцев в России» (декабрь 1776 г.); «О реестрах свободных и удобных для поселения земель» (1777 г.) и др.

После Екатерины II российский император Павел I за время своего правления подписал 2179 законодательных актов, хотя находился у власти недолго. Указы Павла связаны с запретом на иностранную литературу, также, согласно его Указу, в 1800 году молодые люди лишились права выезжать за границу.

Александр I, один из внуков Екатерины II, император и самодержец Всероссийский, отличавшийся нерешительностью и половинчатостью в проведении реформ, создал ряд законодательных актов, которыми ввел ограничения привилегированного правового положения иностранцев в России. Государственная деятельность молодого Александра не выходила за рамки просвещенного абсолютизма екатерининского образца.

Обратим внимание на факт, что на протяжении всей истории России миграции были направлены в Сибирь, на Север, Юг. Также характерной особенностью начала XX века было отсутствие массовой эмиграции из России, в то время как при Петре I и Екатерине Великой переселение иностранцев в Россию было частью целенаправленной миграционной политики.

Отметим, что в результате земли и народы, включенные в Российскую империю в разные исторические периоды, получили различный политико-административный и гражданский статус. Одни народы получили все права и обязанности российских подданных, будучи причисленными к тому или иному сословию, другие, войдя в состав империи на правах инородцев, сохраняли свой традиционный уклад, вплоть до традиционных органов управления и судопроизводства [2, с. 44–47].

В целях национальной безопасности вторая половина XIX века характеризуется активным развитием законодательства, регламентирующего миграционные процессы. Принятие Закона от 6 июня 1904 года «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев» определило новый курс миграционной политики страны. Советские историки связывали появление закона с аграрными волнениями, именно тогда был завершен целый период в истории русской переселенческой политики ограничительного характера.

В добавление к вышесказанному уточним, что за всю историю Российской империи вплоть до 1917 года такие понятия, как государственная «миграционная политика» и «миграционное право» могли относиться только к привилегированным слоям населения. Следует подчеркнуть, что именно отказ от крепостного права стал первым значимым шагом, благодаря которому появилась современная миграционная политика.

Для России в исследуемый исторический период были характерны как внутренние, так и внешние миграционные процессы. Обозначим, что формирование российского миграционного законодательства в дореволюционный период было направлено на колонизацию и освоение окраин, а также осуществление контроля за передвижением собственного населения и иностранных подданных. Исто-

рический период XVII–XIX веков связан с активным привлечением иностранцев на территорию России, их правовой статус подлежит законодательной регламентации.

Исторический опыт правового регулирования миграции является не только интересным, но и полезным. Сегодня в исследовании миграционных процессов есть научно оформившиеся подходы и концепции, фиксирующие онтологические явления миграции в истории.

Изучение многовековой российской истории, истории зарубежных стран приводит к неоспоримому выводу, что миграционная политика во все времена была и остается неотъемлемой частью внешней и внутренней политики государства. Изучение истории миграции в России, анализ взаимозависимости миграционных процессов и историко-политических событий является одним из важнейших условий формирования миграционной политики в будущем.

Миграционное законодательство досоветской России, а затем и Российской Федерации прошло через несколько ключевых этапов эволюции. Каждый этап развития миграции имел свои, особенные черты, и в то же время относительную устойчивость в направлениях развития и преемственности между ранними и последующими этапами эволюции.

Сформулированные нами положения имеют общетеоретическое значение и способствуют расширению и углублению представлений о развитии миграционного законодательства России досоветского периода.

Список литературы

1. Биби́ков М.В. Русь в византийской дипломатии: договоры Руси с греками X в. // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. – 2005. – № 1 (19). – С. 5–15.
2. Ковалев А.С. Миграционные процессы в истории российского общества // Сибирский вестник специального образования. – 2015. – № 1 (14). – С. 44–47.
3. Томсинов В.А. «Все́м должно хранить интерес государев и государственной»: Петр как законодатель // Законодательство Петра I. 1696–1725 годы / сост., автор предисл. и вступ. ст. В.А. Томсинов. – М.: Зерцало, 2014. – 528 с. – (Русское юридическое наследие).
4. Томсинов В.А. Соборное уложение 1649 года как памятник русской юриспруденции // Соборное уложение 1649 года: Законодательство царя Алексея Михайловича. – М.: Зерцало, 2011. – С. 1–51.
5. Фумм А. М. Из истории въезда иностранцев на территорию Древней Руси // История государства и права. – 2012. – № 8. – С. 6–9.
6. Цыганова Л.А. Иностранцы специалисты в Российском государстве: исторический опыт привлечения // Бизнес. Общество. Власть. – 2011. – № 6. – С. 185–192.
7. Чернышев К.И. Институт миграции в России: история и развитие // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2014. – № 4 (32). – С. 51–59.

References

1. Bibikov M.V. Russia in Byzantine diplomacy: treaties of Russia with the Greeks of the X century // Ancient Russia. Questions of Medieval Studies. – 2005. – № 1 (19). – S. 5–15.
2. Kovalev A.S. Migration processes in the history of Russian society Siberian Bulletin of Special Education. – 2015. – № 1 (14). – S. 44–47.
3. Tomsinov V.A. “Everyone should keep the interest of the sovereigns and the state”: Peter as a legislator // Legislation of Peter I. 1696–1725 / compiled, author of the preface and introductory article V.A. Tomsinov. – M.: Zertsalo, 2014. – 528 s. – (Russian legal heritage).
4. Tomsinov V.A. Cathedral Code of 1649 as a monument to Russian jurisprudence // Cathedral Code of 1649: Legislation of Tsar Alexei Mikhailovich. – M.: Zertsalo, 2011. – S. 1–51.
5. Fumm A.M. From the history of the entry of foreigners into the territory of Ancient Russia // History of state and law. – 2012. – № 8. – S. 6–9.
6. Tsyganova L.A. Foreign specialists in the Russian state: historical experience of attraction // Business. Society. Power. – 2011. – № 6. – S. 185–192.
7. Chernyshev K.I. Institute of Migration in Russia: History and Development // News of Higher Education Institutions. Volga region. Social Sciences. – 2014. – № 4 (32). – S. 51–59.

Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте
Серия 2. Юридические науки
№ 2 (20)' 2019

Электронный научный журнал (Электронное периодическое издание)

Редактор и корректор

Демиденко В.К.

Компьютерная верстка

Савеличев М.Ю.

Электронное издание.

Подписано в тираж 23.12.2019 г.

Печ. л. 9,75. Усл.-печ. л. 9,07. Уч.-изд. л. 6,73.

Объем 4,01 Мб. Тираж – 500 (первый завод – 30) экз. Заказ № 19-0180.

Отпечатано в ООО «СиДи Копи»,

111024, Москва, ул. Пруд Ключики, д. 3, тел. 8 (495) 730-41-88.

Макет подготовлен в издательстве электронных научных журналов

ЧОУВО «Московский университет им. С.Ю. Витте»,

115432, Россия, Москва, 2-й Кожуховский проезд, д. 12, стр. 1,

тел. 8(495) 783-68-48, доб. 45-11.