

Интервью номера

Совместные образовательные проекты в области цифровизации, права и экономики – приоритет для развития Прикаспия



На вопросы главного редактора Пановой Инны Викторовны отвечает:

Маркелов Константин Алексеевич

Ректор ФГБОУ ВО «Астраханский государственный университет» (АГУ), кандидат экономических наук, доцент.

Адрес: 414056, Российская Федерация, Астрахань, ул. Татищева, 20а. E-mail: asu@asu.edu.ru.

Маркелов Константин Алексеевич родился в 1962 году в с. Никольское Камызякского района Астраханской области. В 1984 году окончил Астраханский государственный педагогический институт им. С.М. Кирова (в настоящее время – Астраханский государственный университет) по специальности «Математика и физика».

С 1984 по 1986 г. – учитель математики и физики Полдневской восьмилетней школы.

С 1986 по 1987 г. – заместитель директора по учебно-воспитательной работе Полдневской восьмилетней школы.

С 1989 по 1990 г. – секретарь обкома ВЛКСМ.

С 1990 по 1991 г. – второй секретарь обкома ВЛКСМ.

С 1991 по 1997 г. – председатель комитета по делам молодежи администрации Астраханской области.

С 1997 по 2001 г. – председатель лицензионной палаты администрации Астраханской области.

С 2001 по 2005 г. – заместитель и первый заместитель Комитета по делам Содружества Независимых Государств Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В 2005–2017 гг. – вице-губернатор – председатель Правительства Астраханской области.

С 2005 по 2013 г. – преподавал на кафедре экономики и управления Астраханского государственного университета.

С 2013 по 2020 г. – доцент кафедры государственного и муниципального управления, учета и аудита АГУ.

С 2020 г. по настоящее время – профессор кафедры политологии и международных отношений АГУ.

С 2018 г. по настоящее время – ректор Астраханского государственного университета.

Президент Консорциума высших учебных заведений Прикаспийского региона в транспортно-логистической сфере.

Президент Консорциума образовательных организаций высшего образования и научных организаций Астраханской области.

Заведующий кафедрой ЮНЕСКО «Обучающееся общество и социально-устойчивое развитие».

Председатель Комиссии по науке, исследованиям и технологиям в рамках Ассоциации государственных университетов Прикаспийских стран.

Награжден рядом государственных наград, в числе которых медаль ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени (1998), почетная грамота Счетной палаты Российской Федерации (2005), орден Дружбы (2009). Медаль Министерства обороны Российской Федерации «За возвращение Крыма» (2014). Имеет благодарности Президента Российской Федерации (2015).

Аннотация

В интервью ректор Астраханского государственного университета Константин Алексеевич Маркелов рассказывает о современных успехах вуза с почти 90-летней историей. На базе университета реализуются различные научно-исследовательские проекты, например, «Морская многоцелевая беспилотная платформа», «АПК для продовольственной и технологической безопасности Прикаспийского макрорегиона». В структуре АГУ функционируют инновационно-технологические центры и научные лаборатории.

В регионе по инициативе вуза создан консорциум высших учебных заведений, деятельность которого направлена на создание коллективных центров доступа для использования лабораторного оборудования, организацию творческих научных групп, в том числе с участием молодых исследователей, взаимодействие с учреждениями среднего профессионального образования и школами. Многопрофильность подготовки выпускников университета обеспечивают многоуровневая система обучения, разнообразие образовательных программ, специальностей и специализаций. За последнее десятилетие АГУ приобрёл статус инновационного научно-исследовательского центра и продолжит развиваться в данном направлении.

Ключевые слова

Образовательные проекты; научные исследования; цифровизация; иностранные студенты; консорциум; непрерывное образование.

Для цитирования: Маркелов К.А. Совместные образовательные проекты в области цифровизации, права и экономики – приоритет для развития Прикаспия / К.А. Маркелов; И.В.Панова (интервью) // Публичное право сегодня. 2021. № 4(10). С. 6–26.

Астраханский государственный университет – один из старейших вузов региона – ведет свою историю от первого университета, открытого в г. Астрахани в ноябре 1918 года. За период существования АГУ превратился из вуза, который занимался подготовкой педагогических кадров, в университет, готовящий специалистов для различных сфер экономики, востребованных как в регионе, так и за его пределами. Это инженерно-технические, научные и управленческие кадры, специалисты в гуманитарной и экологической области, сфере сельского хозяйства, физической культуры и спорта. «Сегодня миссия университета – это содействие устойчивому развитию Астраханской области и Каспийского макрорегиона на основе получения и распространения передовых знаний, развития человеческого капитала и опережающей подготовки интеллектуальной элиты общества, генерации и трансфера научных знаний и технологий, сохранения и приумножения духовных ценностей и традиций», – подчеркивает ректор Астраханского государственного университета Константин Алексеевич Маркелов.

Константин Алексеевич – сам выпускник Астраханского государственного университета. Долгое время Константин Алексеевич возглавлял Правительство Астраханской области, а в 2018 году стал управлять Астраханским государственным университетом.

— Возвращение в университет стало для Вас важным событием?

— Да, безусловно, важным. Я педагог по образованию и после окончания института преподавал в школе. Затем долгое время работал в государственных структурах федерального и регионального уровня.

Но все эти годы я не терял связи с университетом и продолжал принимать участие в жизни alma mater: помогал в разных проектах, преподавал, был председателем государственной аттестационной комиссии выпускников. Поэтому возвращение в Астраханский госуниверситет стало для меня логичным и осознанным решением. Коллектив вуза поддержал предложенную мною стратегию развития университета, которую мы сейчас общими усилиями воплощаем в жизнь.

— Какая, по Вашему мнению, основная задача стоит перед АГУ сегодня?

— Есть глобальная цель – формирование вуза в качестве ядра научно-образовательного и экспертно-аналитического центра Каспийского макрорегиона. В этой связи привлекательна именно Астраханская область как приграничная геостратегическая территория.

Для достижения миссии университета ведется работа в нескольких направлениях. Это подготовка высококвалифицированных кадров в соответствии с потребностями Астраханской области и Каспийского макрорегиона, в том числе развитие системы непрерывного образования.

Проведение актуальных научных исследований и трансфер технологий, с учетом интересов индустриальных партнеров университета и региона. Интеграция университета в мировое научно-образовательное пространство и продвижение русского языка за рубежом.

— Вы упомянули о научных исследованиях университета. Чему уделяется особое внимание?

— В университете развивается более 30 научных направлений, а также функционируют 6 научных школ. Ресурсы в научно-исследовательской деятельности сконцентрированы на межрегиональной проблематике и специализации Астраханской области. Тут и разви-



тие транспортно-логистической инфраструктуры Каспийского региона, и производство экологически чистой продукции, здоровьесбережение населения, сохранение и восстановление уникальных биоресурсов Каспия.

— **Можете привести конкретные примеры?**

— Конечно. «Якорный» проект – «Морская многоцелевая беспилотная платформа» – заключается в создании универсального робота-носителя, способного к автономной навигации и решению задач освоения ресурсов Мирового океана. Морской робот осуществляет сбор и передачу данных в заданной акватории. Он проводит экологический и производственный мониторинг, наблюдение за рыбными запасами и состоянием окружающей среды. Проект представляет три модификации робота: монокорпусный вариант исполнения, катамаран и тримаран. Особенностью является использование жёсткого паруса-крыла для преобразования энергии ветра, солнечной энергии для обеспечения заданной энерговооружённости платформы и автономности плавания в течение 12 месяцев в морской среде.

Также команда ученых сфокусирована на разработке лёгких амфибий вместимостью до девяти пассажиров. В линейке уже есть трёхместная модель СВП-420, водное такси СВП-550 на девять человек. Спроектирована одноместная модель СВП-390. В производстве используются композиционные материалы, гибридные технологии при проектировании конструкций, разрабатывается интеллектуальная система помощи для амфибий. К технологическим преимуществам относятся низкие эксплуатационные расходы в своём классе. Судно способно перемещаться с большой скоростью не только над водой, но и над твёрдой поверхностью на небольшом расстоянии над ним.

Главное предназначение амфибийной техники – помощь в ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций. Но развиваем и новые направления в её использовании, например, внедрение в индустрию развлечений и спорта.



Еще стоит сказать о проекте «АПК для продовольственной и технологической безопасности Прикаспийского макрорегиона», он позволит получить новые конкурентоспособные технологии и продукты, осуществить их коммерциализацию с последующим мировым трансфером. Или, например, разработка и внедрение аппаратно-программного комплекса для создания персонализированных программ по профилактике заболеваний опорно-двигательного аппарата. В результате планируется создавать цифровой портрет состояния опорно-двигательного аппарата конкретного человека, индивидуальных программ профилактики патологии и контроля. Причем устройства разрабатываются с использованием системы роботизированных экзопротезов и экзоскелетов. И это только несколько примеров.

— **Для проведения таких исследований должна быть соответствующая инфраструктура?**

— В структуре АГУ функционируют профильные научно-исследовательские центры и лаборатории, центры коллективного пользования «Перспективные технологии в электронике и роботехнике», «Трёхмерное исследование биомеханики движения».

Технопарк АГУ реализует концепцию и стандарты CDIO с применением технологий проектного обучения. В него включены инновационно-технологические центры и научные лаборатории. Так что инструментарий для занятий наукой представлен. Но на достигнутом не останавливаемся, университет продолжает развивать свою внутреннюю инфраструктуру по наиболее востребованным и привлекательным для ученых направлениям. И усилия по этому вопросу мы объединяем с другими вузами региона.

— **Расскажите подробнее об объединении.**

— В регионе по инициативе нашего вуза создан консорциум высших учебных заведений. Деятельность как раз направлена на проведение общих исследований, повышение конкурентоспособности высших школ региона, совместное решение задач социально-экономического и инновационного развития Астраханской области.



Мы планируем создание коллективных центров доступа для использования лабораторного оборудования, организацию творческих научных групп, в том числе с участием молодых исследователей, взаимодействие с учреждениями среднего специального образования и школами. Каждый участник консорциума достиг значимых успехов в определённых сферах: от иностранных языков и IT до аграрных технологий, медицины и искусства.

— **Можете рассказать о молодых ученых Астраханского госуниверситета?**

— Отмечу, что заниматься наукой в АГУ можно еще до поступления в университет, что называется, со школьной скамьи. Два года успешно функционирует Дом научной коллаборации имени В.К. Тредиаковского. Научное творчество – одно из ведущих направлений его работы. В лаборатории робототехники ребята работают со специализированными конструкторами, в лаборатории аэро- и информационных технологий программируют дроны, а в лаборатории генной инженерии – учатся выделять ДНК, собирают генетические конструкции и изучают генетические коды. В качестве педагогов Дома научной коллаборации выступают преподаватели, молодые ученые и студенты профильных направлений.

Пандемия коронавируса всему миру показала, что наука не просто важна, а жизненно необходима! Свой вклад в борьбу с вирусом внесли и молодые ученые АГУ. Команда Центра перспективных технологий в электронике и робототехнике усовершенствовала необходимые для врачей средства индивидуальной защиты, разработав лицевые щитки со встраиваемым температурным датчиком.

Данная разработка была представлена на VII Национальной выставке достижений российской науки «ВУЗПРОМЭКСПО 2020».

— **Какие еще проекты были представлены?**

— Астраханский госуниверситет экспонировал восемь проектов вуза, в том числе готовые к внедрению в производство.

Были представлены агробот для сбора томатов, подводный робот SMELCOM ROV 200, эгодрон для мониторинга водоёмов «Легенда», программный комплекс для обнаружения дефектов на промышленных деталях, а также напечатанные на 3D-принтерах щитки с термодатчиками для лица SMART FACE SHIELD.

Среди экспонатов вуза были и инновационные программы в области искусственного интеллекта: чат-бот приёмной комиссии для автоматизированных ответов на часто задаваемые вопросы и сервис оценки эмоциональной вовлечённости в образовательный процесс. Разработки молодых ученых востребованы и у индустриальных партнеров АГУ.

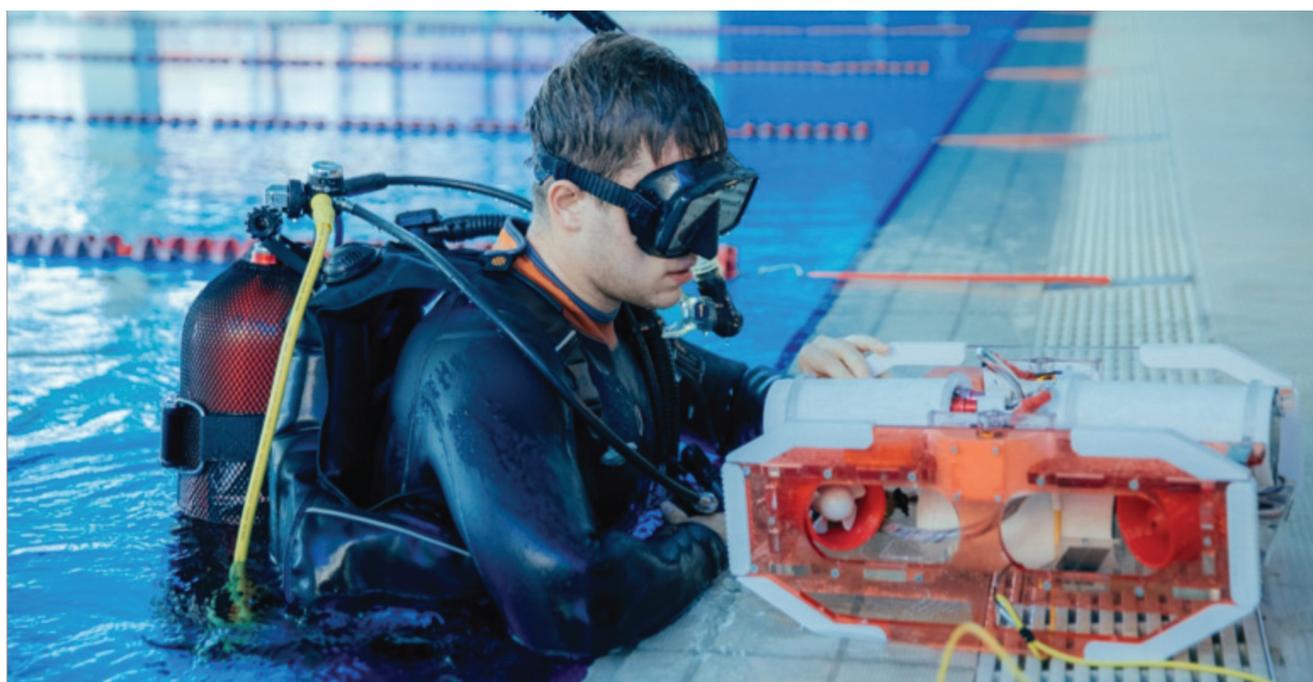
— С какими организациями сотрудничает Астраханский госуниверситет?

— Их много, университетом заключено порядка 100 соглашений о сотрудничестве. Например, ООО «ЛУКОЙЛ-Нижневолжскнефть» – его представителям уже презентована «Беспилотная авиационная платформа „Легенда“». Ее работа направлена на обнаружение загрязнений окружающей среды с использованием компьютерного зрения и нейронных сетей.

Второй проект по заказу «ЛУКОЙЛ-Нижневолжскнефть» – «Подводный робот» – в разработке. Подводный телеуправляемый робот предназначен для экологического мониторинга водных ресурсов и обследования подводных сооружений. Подводное обследование трубопроводов на наличие дефектов позволит избежать чрезвычайных ситуаций.

С ПАО «Сбербанк» ведется серьёзная работа по реализации совместных проектов по таким направлениям, как разработка приложения и курса по финансовой кибербезопасности, экология, переработка и разделение сбора мусора, разработка мобильного приложения для студентов.

Еще одним стратегическим партнером университета является АО «Российские железные дороги». В рамках взаимодействия с РЖД продолжилась работа по инновационным запросам, учеными АГУ выполняются проекты по разработке подповерхностных генераторов низкого напряжения для системы освещения железнодорожного вокзала г. Астрахани и проект «Импульсная система торможения вагонов».



— **Теория без практики невозможна. Как обстоят возможности с практикой студентов АГУ?**

— Для совершенствования практической подготовки и ориентации на рынок труда факультеты университета постоянно обновляют и расширяют базы практической подготовки – сейчас их около 300.

Такие организации, как Южный центр судостроения и судоремонта, «Россети Юг», ООО «Газпром энерго», ООО «Лукойл-Астраханьэнерго», Судостроительный завод «Лотос», АО «Технология магнитных материалов», ООО «Завод Первомайский», Российский сельскохозяйственный центр.

Астраханский государственный университет активно ведет работу по академической мобильности преподавателей и студентов. В университете действует Каспийская высшая школа перевода. Ежегодно ее магистранты проходят стажировку в подразделениях Европейской комиссии, Европейского парламента, в лингвистических службах ООН и МИД РФ.

Студенты АГУ стажировались в зарубежных вузах – Чэндуский университет (КНР), Хайнаньский университет (КНР), Университет Канагава (Япония), Венецианский университет Ка Фоскари (Италия), Университет Ниццы София-Антиполис (Франция), Университет Артуа (Франция).

— **В АГУ ведется преподавание на иностранных языках?**

— Университет уже реализует обучение на 8 иностранных языках: английском, немецком, французском, итальянском, китайском, персидском, турецком, японском. Есть готовность добавить еще 7.

Специализированное освоение иностранных языков проводится на факультете иностранных языков в рамках бакалавриата «Педагогическое образование» и «Лингвистика». Выпускники этих направлений в итоге осваивают два иностранных языка, выбор второго индивидуальный.





В образовательную программу магистрантов Каспийской высшей школы перевода включено изучение языков стран СНГ, таких как азербайджанский и казахский языки. Планируется изучение языка хинди, а также нового языка – русского жестового языка.

И не только на факультете иностранных языков, исторический факультет в рамках бакалавриата «Зарубежное регионоведение» предоставляет обучающимся возможность развития своих компетенций на трех иностранных языках – английском, немецком и французском, а при реализации профиля «Азиатские исследования» студенты осваивают английский, турецкий и персидский языки.

Факультет социальных коммуникаций предлагает студентам освоить несколько иностранных языков в бакалавриате «Международные отношения». С первого курса студенты изучают английский язык и еще один из языков – немецкий, французский или китайский.

На факультете экономики и управления в программы бакалавриата «Менеджмент», «Государственное и муниципальное управление» включены английский и китайский языки.

— Насколько популярен Астраханский госуниверситет у иностранных студентов?

— Почти пятую часть обучающихся в университете составляют иностранные студенты. География стран абсолютно разная – от Японии до Венесуэлы. Растет и число иностранцев, желающих у нас обучаться. За три года их количество увеличилось на четверть.

Для оказания всесторонней помощи студентам на базе университета действует Астраханский филиал Ассоциации иностранных студентов.

Сопровождение начинается с момента планируемого прибытия студента в Россию и осуществляется на протяжении всего адаптационного периода, включая помощь в оформлении документов для соблюдения миграционного законодательства, содействие в бытовом и жилищном устройстве студента, включение в учебную и внеучебную жизнь вуза.



— **Кстати, о внеучебной жизни. Университет – это не только образование. Что касается общественной деятельности и культурной жизни, чем гордится вуз?**

— В университете очень сильно развито студенческое сообщество. Действуют разные молодежные клубы по интересам: это и КВН «Лига АГУ», и интеллектуальный клуб, и клуб настольных игр, музыкальные, волонтерские, спортивные, танцевальные клубы.

Ежегодно в университете реализуются масштабные студенческие проекты социализации. Студенты вовлечены в творчество, им предоставлена максимально возможная свобода в реализации своих инициатив.

Наряду с новыми проектами в университете отдается дань традициям. В 2019 я поддержал инициативу возрождения клуба КВН. Количество студентов, имеющих желание принимать участие в Клубе веселых и находчивых, только увеличивается. Сейчас в лиге АГУ более 15 команд, это и сборные команды факультетов, и межфакультетские сборные, и команды первого курса.

— **Пандемия повлияла на жизнь университета?**

— Безусловно. Но и в этой ситуации наши студенты показали себя с лучшей стороны. Они во время пандемии осуществляли информационную и техническую помощь преподавательскому составу университета при выстраивании удалённого обучения со студентами на платформах Moodle и Zoom, которые в настоящее время широко используются в образовательном процессе.

Во время карантина Астраханский государственный университет запустил проект «Международный онлайн против COVID-19».

Суть в том, что студенты и преподаватели АГУ и зарубежных вузов-партнёров участвовали в совместных лекциях, вебинарах, дискуссионных площадках и встречах в дистанционном формате.



В онлайн-встречах приняли участие более 1 000 студентов и преподавателей университетов-партнёров из Азербайджана, Болгарии, Ирана, Италии, Казахстана и Франции. Активисты студенческого совета АГУ активно приняли участие в Общероссийской акции взаимопомощи «Мы Вместе» во время пандемии коронавируса. Волонтеры обрабатывали заявки, приобретали и доставляли продукты питания и лекарственные препараты для пожилых и маломобильных граждан. Студент 4 курса юридического факультета Артур Оганесян выступил инициатором акции «Довези врача», ставшей всероссийской. За проявленную солидарность и оказанную в непростое время помощь медработникам он получил государственную награду – Благодарственное письмо Президента России.

— **Какие положительные моменты вуз вынес из ситуации с пандемией?**

— Условия самоизоляции стали хорошим стимулом и даже уроком. Преподаватели усовершенствовали свои умения и навыки в использовании компьютерных технологий при дистанционном обучении.

Хочу сказать о центре «Точка кипения» на базе АГУ, которая в условиях пандемии развила новые компетенции и открыла возможности работы, перейдя в онлайн, а потом и в смешанный формат.

Концепция пространства продумана с учётом самых современных разработок по зонированию. Центр оснащён новым профессиональным свето-звуковым оборудованием, экраном с обратной связью, высокотехнологичными камерами, профессиональными микрофонами и новейшим оборудованием конференц-связи для проведения заседаний и онлайн-встреч. Во время карантина «Точка кипения» ни на один день не останавливала свою работу. Нам удалось создать уникальную медиатеку, и мы доказали, что умеем работать онлайн. Участие в мероприятиях приняли более 15 тысяч человек. Повестка нашей «Точки кипения» интересна не только жителям Астрахани, четверть посетителей составляют жители других регионов.

— **Константин Алексеевич, у вуза наверняка много выпускников, которыми вы гордитесь?**

— наших студентов с удовольствием берут на работу в различные структуры не только региона, но и всей страны, а многие строят карьеру и за рубежом. Мы особенно гордимся нашими выдающимися выпускниками, которые достигли больших высот. Среди них олимпийские чемпионы и чемпионы мира в разных видах спорта, крупные менеджеры в известных организациях и госкорпорациях, руководители в федеральных вузах, видные политические и общественные деятели, депутаты Государственной Думы ФС РФ, востребованные специалисты в лидирующих мировых компаниях.

— **Участвуют выпускники сейчас в жизни университета?**

— Профессиональные и научные достижения выпускников способствуют формированию имиджа успешно развивающегося вуза. Сейчас мы собираем истории успеха выдающихся выпускников, приветствуем и поощряем активное общение выпускников после окончания учёбы, привлекаем их к сотрудничеству. Мы создали базу выпускников и продолжаем её пополнять. Она находится на официальном сайте АГУ в свободном доступе, и каждый может найти там своих одногруппников.

Активно развивается Клуб выпускников, который как раз представляет собой сообщество выпускников АГУ, причастных к развитию университета и активно вовлечённых в его жизнь. Это мощный инструмент объединения выпускников по интересам, формирования деловых связей, установления контактов. В рамках проектов Клуба мы привлекаем наших выдающихся, знаменитых выпускников стать наставниками молодых, провести мастер-классы, принять участие в обучении новых поколений студентов и внести свою лепту в развитие родного университета.

— **Как развивается направление непрерывного образования в Астраханском государственном университете?**

— Непрерывное образование в АГУ – это одна из основных миссий университета, предполагающая обеспечение образовательного лифта для каждого человека. И такая система у нас создана. Мы предлагаем программы для маленьких детей и программы для их родителей, бабушек и дедушек. У нас широкий спектр программ для студентов, которые сейчас закладывают основу для своей будущей профессиональной деятельности и получают дополнительную специальность, и множество программ для людей, которые уже состоялись в профессии, но в силу разных обстоятельств нуждаются в повышении своей квалификации и профессионального мастерства.

Программы по робототехнике, живописи, фитнесу, здоровому образу жизни, театральному искусству, истории, этикету – все это есть в Астраханском государственном университете.

— **Обучение преподавателей тоже проводите?**

— Да, у нас работает Центр развития компетенций. Его деятельность направлена на профессиональное совершенствование наших преподавателей и специалистов. Университет входит в консорциум образовательных учреждений, созданный по инициативе Универ-



ситета Иннополиса, с целью обучения преподавателей цифровым компетенциям, востребованным в условиях цифровой экономики в нецифровых областях реального сектора экономической деятельности.

— **Константин Алексеевич, в следующем году Астраханский госуниверситет будет праздновать 90-летие. Как себя сегодня видит университет с почти вековой историей?**

— За время своего существования Астраханский государственный университет стал крупным образовательным центром. Вуз подготовил тысячи высококвалифицированных специалистов, которые успешно работают не только в России, но и за рубежом. Многопрофильность подготовки наших выпускников обеспечивают многоуровневая система обучения, разнообразие образовательных программ, специальностей и специализаций.

За последнее десятилетие АГУ приобрёл статус инновационного научно-исследовательского центра и продолжит развиваться в данном направлении.

Мы прошли очень длинный путь и можем гордиться тем, что всегда университет держал и продолжит держать курс на качественное образование.

Уважаемый Константин Алексеевич!

Благодарим Вас за содержательное и интересное интервью нашему журналу. Хотим пожелать Вам и Вашим коллегам дальнейших успехов в ответственном деле подготовки специалистов для самых разных отраслей.

Астраханский госуниверситет является настоящим генератором проектов в сфере науки и образования. Уверены, у команды специалистов АГУ есть все шансы вывести вуз на первые позиции российских и мировых рейтингов.

Joint Educational Projects in Digitalization, Law and Economy – Priority for the Development of the Caspian Sea Region

answers the questions of the editor-in-chief Panova Inna Viktorovna

Markelov Konstantin Alekseevich

Rector of FSBEI HE “Astrakhan State University” (ASU), Candidate of Economics, Associate Professor.

Address: 20a Tatishchev Street, Astrakhan, Russian Federation, 414056.

E-mail: asu@asu.edu.ru.

Konstantin Alekseevich Markelov was born in 1962 in Nikolskoye village of the Kamyzyak district in the Astrakhan region. He graduated from the Astrakhan State Pedagogical Institute named after S. M. Kirov in 1984 (currently Astrakhan State University) with a degree in Mathematics and Physics

From 1984 to 1986, Teacher of Mathematics and Physics at the Poldnevskaya eight-year school.
From 1986 to 1987, Deputy Headmaster for Curriculum and Discipline of the Poldnevskaya eight-year school

From 1989 to 1990, Secretary of the Regional Committee of the Central Committee of the Komsomol

From 1990 to 1991, Second Secretary of the Regional Committee of the Central Committee of the Komsomol

From 1991 to 1997, Chairman of the Committee on Youth Affairs of the Astrakhan Region Administration

From 1997 to 2001, Chairman of the Licensing Chamber of the Astrakhan Region Administration

From 2001 to 2005, Deputy and First Deputy to the Federation Council Committee on the Commonwealth of Independent States of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation

From 2005 to 2017, Vice-Governor, Chairman of the Government of the Astrakhan Region

From 2005 to 2013, Lecturer at the Chair of Economics & Management of Astrakhan State University

From 2013 to 2020, Associate Professor of the Chair of State & Municipal Administration, Accounting, & Auditing

2020 – Present, Full Professor of the Chair of Political Science & International Relations

2018 – Present, Rector of Astrakhan State University

President of the Transport & Logistics Consortium of Caspian Higher Educational Institutions

President of the Consortium of Educational Institutions of Higher Education and Scientific Organizations of Astrakhan Region

Head of UNESCO Chair “The Learning Society and Human Sustainable Development”

Chair of the Commission for Science, Research and Technology at the Association of the Universities and Research Centers of the Caspian Region States

Awarded a number of state awards, including the Order “For Merit to the Fatherland” of the 2nd Class (1998), a Certificate of Merit from the Audit Chamber of the Russian Federation (2005) and the Order of Friendship (2009). Holds Medal of the Ministry of Defence of the Russian Federation “For the Return of Crimea” (2014) as well as Letters of Commendation from the President of the Russian Federation (2015).

Abstract

In his interview, Rector of Astrakhan State University Konstantin Markelov speaks about the current progress of the university with almost 90 years of history. The university implements various research projects like “Maritime Multipurpose Unmanned Platform” and “Agro-industrial Complex for Food and Technological Security of the Caspian Macroregion” and runs innovative and technological centers and scientific laboratories.

Upon the university’s initiative, a Consortium of Higher Educational Institutions has been created in the region, aimed at establishing resource-sharing centers to use laboratory equipment, organize creative research groups, including with the involvement of young researchers, and interact with secondary vocational institutions and schools. The multi-field specialization of the university’s graduates is ensured through a multi-level system of training and the diversity of educational programmes, majors and profiles. Over the past decade, ASU has gained the status of an innovative research center and will keep following this development track.

Key words

Educational projects; research; digitalization; international students; consortium; continuing education.

For citation: Markelov K.A. Joint Educational Projects in Digitalization, Law and Economy – Priority for the Development of the Caspian Sea Region / K.A. Markelov; I.V. Panova (Interview) // Public Law Today. 2021. No. 4(10). P. 6–26.

UDC 378.4
LBC 67.401

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0001

Astrakhan State University is one of the oldest universities of the region and traces its history to the first Astrakhan university, established in November 1918.

Over the period of its functioning, ASU has transformed from a university training teaching staff into a HEI that trains specialists for different spheres of economy that are in-demand both in the region and beyond. These are engineers, scientists and managers, specialists in the Humanities and ecology, agriculture, physical training and sports.

“Today’s mission of the university is to favour sustainable development of Astrakhan region and the Caspian macroregion through acquisition and dissemination of cutting-edge knowledge, development of human capital and forward-looking training of the intellectual elite in society, generation and transfer of scientific knowledge and technology, preservation and multiplication of moral values and traditions,” stresses Rector of Astrakhan State University Konstantin Markelov. Konstantin Markelov himself is a graduate of Astrakhan State University. He headed the government of Astrakhan region for a good while, and in 2018, he took charge of Astrakhan State University.

— **Was your return to the university a big event for you?**

— Of course, it was. I am a teacher by training, and having graduated from the institute, I gave classes at school. Then I worked for federal and regional government agencies for a good while. However, I never fell out of touch with the university those years and kept taking part in the life of my alma mater – I helped with different projects, gave classes, chaired the State Commission for Graduating Students’ Certification. That is why my return to Astrakhan State University was a logical and deliberate decision for me. The university’s staff supported my strategy of university’s development we are jointly implementing right now.

— **What do you think is the main task of ASU now?**

— Its global goal is to form a university as a core of the academic and analytical expert centre of the Caspian macroregion. It is Astrakhan region as a boundary geostrategic area that is especially attractive in this regard.

Work is being carried out in various areas to fulfil the university’s mission. These are the training of highly skilled HR in accordance with the needs of Astrakhan region and the Caspian macroregion, including development of the system of continuing education, up-to-date research and technology transfer with regard to the interests of industrial partners of the university and region, integration of the university into the global academic space and promotion of the Russian language abroad.

— **You have mentioned research activities of the university. What is in special focus?**

— The university develops more than 30 scientific areas and runs six scientific schools. The research resources are concentrated on interregional issues and Astrakhan region’s specialization. These are development of the transport and logistics infrastructure of the Caspian region, eco-friendly production, protection of the population’s health, preservation and recovery of the Caspian unique bioresources.

— **Could you give us specific examples?**

— Sure. The anchor project – maritime multipurpose unmanned platform – implies creation of a universal robotic carrier, capable of autonomous navigation and solution of tasks of resources development in the World ocean. The maritime robot collects and transmits data in a targeted water area. It carries out environmental and industrial monitoring, monitors the fish stock and environmental condition. The project presents three modifications of the robot – single-hull design, catamaran and trimaran. A specific feature is the use of a stiff wing sail to convert the wind

and solar energy to ensure the preset power-to-weight ratio of the platform and cruising endurance during 12 months in the marine environment.

The scientific team is also focused on developing light amphibians for up to nine passengers. The line-up already includes SVP-420 three-seat model and SVP-550 water taxi for nine passengers. SVP-390 single-seated model has also been designed. Vehicles are produced with the use of composite materials and hybrid technologies to design structures, an intellectual system to help the amphibians is also being developed. Their technological advantages include low maintenance in their class. The vessel can move at high speed both underwater and above the solid surface at a small distance above it.

The amphibious equipment is mainly meant for assisting in clean-up operations in case of natural disasters and emergencies. However, we also develop new areas of its application, for example, introducing it in the industries of entertainment and sports.

I should also mention the project of an agro-industrial complex for food and technological security of the Caspian macroregion. It will allow to get new competitive technologies and products, commercialize them and transfer globally later on. Or, for example, the development and introduction of a hardware and software package for creation of individualized programmes to prevent musculoskeletal diseases. As a result, it is planned to create a digital portrait of the locomotor apparatus of a specific person and individual programmes for pathology prevention and control. Moreover, the devices are developed with the use of robotic-aided exoprostheses and exoskeletons. These were only a few examples.

— **Is it necessary to have a respective infrastructure to do such a research?**

— ASU runs specialized scientific and research centres and laboratories, the Shared-Knowledge Centre of Viable Technologies in Electronics & Robotics and the Centre for 3D Studies on Biomechanics of Movements.

The ASU technopark implements the CDIO concept and principles with the use of project training technologies. It includes innovative and technological centres and scientific laboratories. So, all the tooling to pursue science is there. However, we are not ready to rest – the university keeps developing its internal infrastructure in the areas that are the most in-demand and attractive for scientists, joining its efforts with other HEIs of the region.

— **Could you tell us more about these joint efforts?**

— At the initiative of our university, a Consortium of Higher Educational Institutions has been established in the region. Its activity aims to coordinate research, improve competitiveness of the regional higher schools and jointly solve problems of socioeconomic and innovation-driven development of the region.

We are planning to create joint access centres for using laboratory equipment, to organize creative research teams, including those with the participation of young scientists, to interact with institutions of secondary vocational education and schools. Each participant of the consortium has achieved considerable success in certain spheres – from foreign languages and IT to agricultural technologies, medicine and art.

— **Will you tell us about young researchers of Astrakhan State University?**

— I should note that in ASU one can take up science even before entering the university, still going to school. The House of Scientific Collaboration named after V.K. Trediakovsky has been functioning for two years. Scientific creativity is one of its focus areas. In the laboratory of robotic science, schoolchildren work with specialized construction kits; in the laboratory of aero- and information technologies, they program drones; in the laboratory of gene engineering, they learn how to isolate DNA, assemble genetic constructs and study genetic codes. Teachers, young

researchers and students of the respective fields are the trainers in the House of Scientific Collaboration.

The global coronavirus pandemic showed that science is not just important but vital! ASU young researchers have made their contribution to the fight against the virus – the team of the Centre of Viable Technologies in Electronics and Robotics has improved individual protection means necessary for doctors by developing face shields with the built-in temperature sensors.

This R&D product was presented at the 7th national exhibition of the Russian science achievements VUZPROMEXPO 2020.

— **What other projects were presented?**

— Astrakhan State University exhibited eight projects, including those ready for manufacturing. We presented an agricultural robot for tomato harvesting, submersible robot SMELCOM ROV 200, remote-piloted vehicle for water bodies monitoring LEGENDA, a hardware and software package for detecting defective industrial parts, as well as 3D-printed face shields with built-in temperature sensors SMART FACE SHIELD.

Artificial intelligence innovation programmes were also among the university's exhibits — a chat bot of the Admissions Office for automatic answers to some frequently asked questions and a service to assess the emotional involvement into the educational process.

The developments by young researchers are also in great demand among ASU industrial partners.

— **What organizations does ASU cooperate with?**

— There are a lot of them – the university has concluded about 100 cooperation agreements. For example, LUKOIL-Nizhnevolzhskneft – we have already demonstrated remote-piloted aircraft Legenda to the company's representatives. It aims at detecting environmental pollution with the use of computer vision and neural networks.

Another project under the order of LUKOIL-Nizhnevolzhskneft “Submersible robot” is being developed. A submersible remote-controlled robot is designed for environmental monitoring of water bodies and examining of underwater structures. Underwater examining of pipelines for detecting defects will enable to avoid emergencies.

We are working with Sberbank on implementation of joint projects like development of an application for and a study course in cyber security, ecology, separate waste collection and processing and development of mobile application for the students.

Another strategic partner for the university is Russian Railways (RZD). Within the cooperation with RZD, we continue working on innovation requests, and ASU researchers are completing work on development of subsurface low-voltage generators for the lighting system of the Astrakhan railway station and impulse train braking system.

— **Theory is impossible without practice. What traineeship opportunities do ASU students have?**

— For the purpose of more advanced practical training and commitment to the labor market, the university faculties are constantly updating and expanding the practical training bases – now there are about 300 of them.

The list includes the Southern Centre of Shipbuilding and Ship Repair, energy companies Rosseti Yug, Gazprom Energo, Lukoil-Astrakhanenergo, shipbuilding yard Lotos, ferrite goods producer Tekhnologiya Magnitnyh Materialov, Pervomayskiy ship repairing yard and Russian Agricultural Centre.

Astrakhan State University is engaged in intensive academic mobility for teachers and students. One of the university units is the Caspian Higher School of Interpreting and Translation. Each year its master students undertake traineeship in the divisions of the European Commission, Eu

ropean Parliament, linguistic support services of the UN and Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation.

ASU students undergo training courses in foreign higher schools – Chengdu University (China), Hainan University (China), Kanagawa University (Japan), Ca'Foscari University of Venice (Italy), University of Nice-Sophia Antipolis (France) and Artois University (France).

— **Is the training at ASU delivered in foreign languages?**

— The university ensures training in eight foreign languages: English, German, French, Italian, Chinese, Farsi, Turkish and Japanese. And we are ready to add seven more languages.

The Faculty of Foreign Languages provides specialized training in foreign languages within bachelor programmes “Pedagogical Education” and “Linguistics”. The graduates of these programmes master two foreign languages, choosing the second one at their own discretion.

The master programme of the Caspian Higher School of Interpreting and Translation includes studying of CIS languages – Kazakh and Azerbaijani. We are planning to introduce Hindu and Russian sign language.

However, the Faculty of Foreign Languages is not the only one to offer training in foreign languages. The Faculty of History provides their students of bachelor programme “Foreign Area Studies” with the opportunity to develop their competencies in three foreign languages – English, German and French, and if the students choose programme “Asian Studies”, they study English, Turkish and Farsi.

The Faculty of Social Communications suggests its students studying several foreign languages within bachelor programme “International Affairs”. From the first study year, the students learn English and some other languages – German, French or Chinese.

English and Chinese are included in bachelor programs “Management” and “State and Municipal Administration”, offered by the Faculty of Economics and Management.

— **How popular is Astrakhan State University with international students?**

— International students make up almost a fifth of the university’s student body. Geographical spread of countries is broad – from Japan to Venezuela. The number of foreigners who wish to study here is also growing. This number has increased by a quarter in three years.

The Astrakhan branch of the International Students Association operates at the university to provide comprehensive assistance to students.

This assistance begins when students plan to come to Russia and then is carried out throughout the entire adaptation period. That includes assistance in drawing up documents to comply with migration laws, in everyday life and housing of students, inclusion in the educational and extra-curricular life of the university.

— **Speaking of extracurricular life. University is not just about education. What is the university proud of in terms of social activities and cultural life?**

— The university has a very active student community. There are various youth interest clubs like the ASU League of the Club of the Funny and Inventive People (KVN), intellectual club, tabletop games club, music, volunteering, sports, and dance clubs.

Every year, the university implements large-scale student socialization projects. Students are involved in creative work and are given as much freedom as possible to implement their initiatives. Alongside new projects, the university values traditions. In 2019, I supported the initiative to revive the KVN Club. The number of students wishing to take part in the Club of the Funny and Inventive People is only increasing. There are now more than 15 teams in the ASU League, including faculty teams, inter-faculty teams and freshers’ teams.

— **Has the pandemic had an impact on the university's life?**

— Of course it has. However, even in this situation, our students performed at their best. During the pandemic, they provided information and technical assistance to the university's teaching staff in setting up distance learning through the Moodle and Zoom platforms, which are now widely used in the educational process.

During the lockdown, Astrakhan State University launched project "Online International against COVID-19".

The idea is that students and professors from ASU and foreign partner universities could participate in joint lectures, webinars, discussion panels and meetings in a remote format.

More than 1,000 students and professors from partner universities from Azerbaijan, Bulgaria, France, Iran, Italy, and Kazakhstan participated in online meetings.

Activists from the ASU United Council of Students actively participated in the all-Russia mutual aid campaign "#WeTogether" during the COVID-19 pandemic. Volunteers handled requests, purchased and delivered food and medicines for the elderly people and persons with reduced mobility. Artur Oganessian, a fourth-year student of the Department of Law, has initiated the Project "Pick Up a Doctor", which has become nationwide. The student received a state award – a letter of gratitude of the Russian president – for solidarity and help, rendered to healthcare workers in these hard times.

— **What positive things has the university learned from the situation around the pandemic?**

— Lockdown was a good stimulus and even a lesson. Professors have improved their skills of using computer technology in distance learning.

I would like to mention the ASU Boiling Point Centre which developed new competencies and opened up work opportunities in the pandemic. First, it has started to work online and then has switched to a mixed format.

The space concept is designed with the latest zoning developments in mind. The centre is equipped with new professional lighting and sound equipment, a feedback screen, high-tech cameras, professional microphones and the latest videoconferencing equipment for various sessions and online meetings. During the lockdown, the Boiling Point Centre did not stop its work for a single day. We have managed to create a unique media library, and we have proved that we can work online. More than 15,000 people took part in the events. The agenda of the Boiling Point Centre is not only of interest to residents of Astrakhan. A quarter of visitors come from other regions.

— **Dr. Markelov, the University surely has many graduates of whom you are proud, doesn't it?**

— Various agencies not only in our region, but also in the whole country are happy to employ our students; many of them make their careers abroad as well. We are particularly proud of our outstanding graduates who have achieved much success. These are Olympic champions and world champions in various sports, senior managers in well-known organizations and state corporations, executives at federal universities, prominent politicians and public figures, members of the State Duma of the Russian Federation, and sought-after specialists at world-leading companies.

— **Are your alumni involved in the university's life now?**

— Professional and academic achievements of our alumni contribute to the image of a successfully developing university. We are now collecting success stories of our outstanding graduates, welcoming and encouraging active communication with our graduates, and engaging them in cooperation. We have set up an alumni database and continue to update it. It is freely accessible on the official ASU website, and anyone can find his or her peers there.

The Alumni Club is actively developing, which is precisely a community of ASU graduates who are involved in the development of the university and its life. It is a powerful tool for bringing graduates together around their interests, building business ties and making contacts. Through the club's projects, we invite our distinguished, famous graduates to mentor young people, run master classes, take part in the training of new generations of students and contribute to the development of our home university.

— **How is continuing education developing at Astrakhan State University?**

— Continuing education at ASU is one of the main missions of the University, involving provision of an educational elevator for everyone. And we have such system in place. We offer programmes for young children, their parents and grandparents. We have a wide range of programmes for students who are now laying the foundation for their future careers and obtaining an additional qualification, and many programmes for people who have achieved significant results in their job but, due to various circumstances, need to improve their qualifications and professional skills. Programmes in robotics, painting, fitness, healthy lifestyle, theatre, history, and etiquette are all available at Astrakhan State University.

— **Do you also train teaching staff?**

— Yes, we have the Competence Development Centre. Its activities are aimed at the professional development of our professors and specialists. The university is part of the Consortium of Educational Institutions, created at the initiative of Innopolis University to train teaching staff in digital skills that are in-demand in the digital economy and in non-digital areas of real economy.

— **Dr. Markelov, next year Astrakhan State University will celebrate its 90th anniversary. How does your university with almost a century-long history see itself today?**

— Astrakhan State University has become a major educational centre. The University has trained thousands of highly qualified specialists who work successfully not only in Russia, but also abroad. The multidisciplinary qualification of our graduates is ensured by a multi-level system of training and a variety of educational programmes, majors and specialization areas.

Over the past decade, ASU has gained the status of an innovative research centre and will further work in this direction.

We have come a long way and can be proud that the university has always stood and will continue to stand for quality education.

Dear Dr. Markelov!

Thank you for this informative and interesting interview for our journal. We would like to wish you and your colleagues further success in your responsible job of training specialists for a wide variety of industries. Astrakhan State University is a real generator of scientific and educational projects. We are sure that the team of ASU professionals has every chance of bringing the university to the top of Russian and global rankings.

Юридический факультет Астраханского государственного университета: есть профессии – века, а есть профессия веков!



Савельева Елена Викторовна

Декан юридического факультета Астраханского государственного университета, доктор исторических наук, профессор.

Адрес: 414056, Российская Федерация, Астрахань, ул. Татищева, 20а. E-mail: law@asu.edu.ru

Аннотация

Данная статья подготовлена к 25-летию Юридического факультета ФГБОУ ВО «Астраханского государственного университета». В ней отражены основные направления работы факультета. Одним из новых направлений в работе факультета стала цифровизация права. Юридическое образование является приоритетным направлением в работе факультета, вуза и региона в целом. Сегодня юридический факультет АГУ – это качественное образование, престижный диплом, индивидуальная траектория обучения и успешная карьера!

Ключевые слова

Астраханский государственный университет; юридический факультет; юридическое образование; образовательные программы; инновационная и научная деятельность; Центр юридического консалтинга; профориентационная работа.

Для цитирования: Савельева Е.В. Юридический факультет Астраханского государственного университета: есть профессии – века, а есть профессия веков! / Е.В. Савельева // Публичное право сегодня. 2021. № 4(10). С. 27–34.

УДК 378.34

ББК 67.401

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0002

2021 год стал юбилейным для юридического факультета Астраханского государственного университета. Двадцать пять лет назад из структуры исторического факультета был выделен юридический факультет.

Факультет закончили многие из тех, кто сегодня составляет юридическую элиту региона.

За время своей деятельности факультет подготовил и выпустил свыше 15 000 специалистов с высшим юридическим образованием. Факультет гордится своими выпускниками, среди которых работники прокуратуры, судебной системы, следственного комитета, адвокатуры, органов исполнительной власти и местного самоуправления, крупных корпораций, представителей бизнеса региона и страны. Быть его выпускником – почетно.

Сегодня учебный процесс и научно-исследовательскую работу на факультете обеспечивают шесть кафедр: гражданского права, уголовного права, корпоративного права, государственно-правовых дисциплин, международного права, теории и истории государства и права. На факультете действуют более пяти научных школ и направлений: школа российского конституционализ-

ма, правового регулирования работы с проблемными активами (совместно с ПАО «Сбербанк РФ»), школы экологического и природоресурсного права, организационных основ противодействия коррупции, медиативного урегулирования правовых конфликтов, сравнительного правоведения. Сохранение и поддержка ведущих научных школ обеспечивают развитие научного потенциала, преемственность поколений в научном сообществе, внедрение результатов научных исследований в образовательный процесс, стимулирование деятельности кафедр, научно-образовательных центров и иных научных подразделений университета, дальнейшее развитие интеграции науки и образования, внедрение результатов научных исследований в правотворческую, правоохранительную практику.

Наш факультет располагает всеми необходимыми условиями для подготовки квалифицированных юристов. Материально и технически оснащены лаборатории, криминалистический кабинет, имеются учебные полигоны, лекционно-демонстративные залы, учебный зал судебных заседаний, методические кабинеты снабжены мультимедийной техникой и компьютерами с правовыми базами данных.

На факультете работает Центр юридического консалтинга, который включает в себя Центр медиации и Школу юного юриста. Гордостью факультета является Школа международного делового этикета и протокола.

Профессорско-преподавательский состав насчитывает свыше пятидесяти преподавателей, среди которых доктора и кандидаты наук, заслуженные юристы Российской Федерации, почетные работники прокуратуры и высшего профессионального образования, члены Ассоциации юристов Российской Федерации.

Профессорско-преподавательский состав факультета обладает не только высокой профессиональной, но и активной гражданской позицией. В его числе члены экспертных советов по вопросам совершенствования законодательства и правоприменительной практики, а также комиссий по приему квалификационных экзаменов.

Юридический факультет тесно сотрудничает с администрацией г. Астрахани. Одним из совместных проектов являлось создание «Стратегии развития муниципальных образований региона». В рамках данного проекта преподаватели и студенты юридического факультета проводили мониторинг и анализ экономической и политической обстановки региона на основе действующего федерального и регионального законодательства. Итогом проведенной работы стало создание концепции развития конкретного муниципального образования. Такая форма работы дает возможность студентам факультета применить на практике полученные ими теоретические знания. Юридический факультет реализует совместный проект Думы Астраханской области и Астраханского государственного университета «Школа парламентской журналистики». Непосредственно при Думе создан и функционирует Молодежный парламент. В его состав входят и представители студенчества, делегируемые юридическим факультетом. Планируется совместный проект с Думой АО «Модель Федерального собрания». С целью дальнейшей реализации данного проекта студенты систематически участвуют в публичных слушаниях при Думе Астраханской области. Одним из важных направлений работы факультета является развитие и укрепление международных связей и отношений.

В связи с увеличением роли глобализации и интеграции в жизни мирового сообщества юридический факультет обращает особое внимание на развитие научной деятельности в области расширения международного сотрудничества. Подтверждением развития данного направления научной деятельности факультета служит организация и участие в международных научно-практических конференциях и круглых столах. Преподаватели и студенты факультета участвовали в международной научно-практической конференции «Россия и Восток. Обучающееся общество и социально-устойчивое развитие Каспийского региона», являлись организатором международного круглого стола «Безопасность Каспийского региона XXI века», целью которого было привлечение внимания к проблемам безопасности Каспийского региона через обмен мнениями между учеными России, Ирана, Казахстана, Азербайджана, представителями государственных органов и общественных организаций по широкому кругу угроз, возникших в регионе в XXI веке.

Цифровая экономика – это реальность нашего времени. Неслучайно один из национальных проектов, выдвинутых президентом РФ В. В. Путиным, – это проект, связанный с развитием цифровых технологий в России. Передовые учёные с мировым именем – экономисты, инженеры, математики, физики, IT-специалисты, биологи, химики, медики, юристы, гуманитарии всех направлений – очень активно обсуждают эту тему.

Тема цифровизации является весьма актуальной и для Каспийского региона. Жители Прикаспия вместе строят единое сообщество, включаются в работу над решением экономических, политических, интеграционных вопросов и процессов. Конвенция о статусе Каспийского моря, подписанная президентами пяти прикаспийских государств, дала возможность интенсивнее работать в этом направлении.

Дискуссионные площадки, существующие в рамках данного проекта, позволяют обсуждать вопросы трансграничного сотрудничества прикаспийских государств в условиях развития цифровой экономики, цифровых технологий в образовании, науке, бизнесе, кибербезопасности в виртуальном мире, этических и социокультурных аспектов цифровизации общества, юридического образования в эпоху цифровой революции и др.

Юридический факультет вовлечён в разработку вопросов цифровизации права и управления экономикой, участвует в проекте «Университет 20.35», занимается цифровой трансформацией. Развитие современных информационных и электронных технологий стимулирует работу факультета в данном направлении. В частности, студенты и преподаватели выступили организаторами и принимали активное участие в Международной научно-практической конференции «Электронная культура и новые гуманитарные технологии XXI века». Проведение этой конференции получило официальную поддержку Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, Правительства Астраханской области, Санкт-Петербургского института информатики и автоматизации Российской академии наук, а также многих российских и зарубежных университетов. В рамках данной конференции освещались такие немаловажные вопросы, как становление информационного общества, организация единого международного и регионального образовательного пространства, информационная безопасность.

Несмотря на акцентирование внимания на международные вопросы, юридический факультет занимается исследованием проблем внутригосударственного права, ведет активную деятельность по организации, проведению и участию в различного рода конференциях, конкурсах, брифингах и т.д. Важным направлением работы является проведение научных исследований профессорско-преподавательским составом и студентами факультета. Студенты под руководством преподавателей факультета и практических работников регулярно участвуют и занимают призовые места в межвузовских, всероссийских и международных научных конференциях, в частности, Московской международной модели ООН, конкурсе по международному праву имени Филипа Джессопа.

В течение последних лет существенно вырос объем опубликованных научных публикаций в журналах, индексируемых в научных базах данных, таких как Scopus, Web of Science и РИНЦ. Профессорско-преподавательский состав факультета активно участвует в отечественных и международных научных мероприятиях, осуществляет подготовку кадров по программам дополнительного профессионального образования.

Стоит также обратить внимание, что студенты факультета организовали Астраханское отделение студенческой молодежной организации РАССО (Российская ассоциация студентов по связям с общественностью). Члены данной организации принимали участие в Российском национальном конкурсе PRKIT, проводимом в г. Санкт-Петербурге. Кроме того, осуществлялось тесное сотрудничество с Центром информационно-правового обслуживания «Гарант», в рамках которого ежегодно проводится олимпиада среди студентов «Гарант для динамичных профессионалов».

Будущие юристы являются активными участниками заграничных стажировок, научных мероприятий – международных, региональных и межвузовских конференций, круглых столов, семинаров, студенческих чтений, проводимых на базе юридического факультета АГУ.

Немаловажным аспектом повседневной жизни факультета является систематическая работа по профилактике экстремизма и терроризма, борьбе с коррупцией в рамках различных лекций-дис-

куссий, профилактических видеофильмов, встреч с представителями религиозных объединений, консулами иностранных государств и т.д.

С момента основания на факультете работает Юридическая клиника при Центре медиации и права, в деятельности которой заняты все участники учебного процесса – студенты, магистранты, аспиранты и преподаватели факультета. Деятельность Клиники востребована, т. к. консультации проводятся в первую очередь для социально незащищенных слоев населения. Таким образом бесплатную юридическую помощь может получить каждый желающий.

В рамках пропаганды правовых знаний сотрудниками и студентами юридического факультета организуются встречи в средних общеобразовательных школах и учреждениях среднего профессионального образования г. Астрахани и Астраханской области. Активно работает Школа юного юриста, в которой старшеклассникам предоставляется возможность изучить основы гражданского, конституционного, уголовного и иных отраслей права России, закрепить полученные знания посредством практических занятий, деловых игр, мастер-классов. Проект помогает осознанно выбрать будущую профессию, повысить правовую грамотность слушателям Школы и их родителям.

Все получающие образование на факультете ведут активную научную деятельность, организацией которой занимаются члены Студенческого научного общества.

Любое обучение в первую очередь социализировано, а полученные знания должны быть направлены на конкретные действия студента и выпускника. Возможность участия в общественной жизни факультета, университета, региона и страны в целом дает способность понимания и применения полученных компетенций в реальной жизни, способствует повышению коммуникативных навыков выпускников.

Для реализации поставленных задач на факультете и в университете созданы студенческие органы самоуправления.

В целях активного вовлечения студентов во внеучебную деятельность, развития лидерских качеств, воспитания гармонично развитой личности и создания корпоративного духа будущие юристы эффективно работают в студенческих общественных объединениях Астраханского государственного университета, таких как, например, студенческий клуб по обучению оказанию первой медицинской помощи «Клевер», «Молодежка Общероссийского народного фронта АГУ», «Российский союз молодежи», «Интеллектуальный клуб АГУ», «Клуб КВН» и др. В период пандемии студенты нашего факультета выступили инициаторами Всероссийской акции «Довези врача», по итогам которой они были награждены государственной наградой – Благодарственным письмом Президента РФ В. В. Путина.

Для объединения обучающихся и повышения творческого потенциала и креативности в АГУ организуются ежегодные проекты социализации по технологии CDIO.

Идеология CDIO проста: студенты в процессе обучения получают не только теоретические знания, но и практические навыки в области личностных коммуникаций, профессиональной деятельности, создания и управления продуктами и системами, развивают свои творческие способности. Ведя речь о социализации, не стоит забывать о том, что данный процесс – это не только развитие творческих способностей, но и реализация своих идей, социальной мобильности и, конечно же, возможность формирования сообщества.

Как заявил президент РФ Владимир Путин: «Здоровье нации – важнейшая задача государства, без ее решения невозможно решать другие проблемы». Студенты нашего факультета поддержали инициативу президента и реализуют здоровый образ жизни, участвуя в спортивных мероприятиях АГУ, в частности, в таких проектах, как «Спортивная социализация», «Первокурсник на все 100», «Сдай ГТО» и др. Среди выпускников и студентов факультета имеются чемпионы мира, кандидаты и мастера спорта, обладатели значков ГТО и достигшие больших результатов в различных видах спорта. Проводится информационно-пропагандистская работа с обучающимися по формированию здорового образа жизни в рамках Дня здоровья, различных тематических уроков и круглых столов, направленных на борьбу со злоупотреблением наркотическими и психотропными веществами.

На факультете особое внимание уделяется формированию гражданской позиции наших студентов. Это проявляется в ходе брейн-рингов («Знаешь ли ты избирательное право?», «Право

и молодежь»), открытых диспутов («Молодежная политика сегодня»), совместного квеста с избирательной комиссией «По следам выборов». Юридический факультет активно сотрудничает с Государственной думой Астраханской области, Администрацией губернатора АО, Управлением Федеральной налоговой службы России по АО, Прокуратурой АО, Следственным комитетом РФ по АО, принимая участие в днях открытых дверей, общественных заседаниях и круглых столах, а также непосредственно в следственных действиях в качестве наблюдателей и понятых.

Для координации внеучебной работы на всех курсах работает система кураторов и старост групп. Наш коллектив многонационален и многоконфессионален, на факультете обучаются представители разных субъектов Российской Федерации, государств ближнего и дальнего зарубежья. Деятельность преподавателей и студентов направлена на сплочение, сохранение культурных традиций народов и развитие толерантности. Безусловно, это ложится в основу жизненной философии наших выпускников, определяющей их дальнейший путь согласия, сотрудничества, равенства.

Слоган университета – «Абсолютная гарантия успеха», а факультет живет и работает по принципу «Есть профессии – века, а есть профессия веков». Неоспорим тот факт, что все происходящее в обществе невозможно без правового регулирования, поэтому цель и результат работы ЮФ – высококвалифицированный, грамотный юрист-профессионал, готовый решать любые поставленные перед ним задачи.

Идти в ногу со временем, сочетать в себе множество качеств и знаний, иметь возможность развивать свои интересы и способности в различных сферах деятельности, изучать весь комплекс базовых юридических дисциплин, знать свои права, работать над предупреждением их нарушений, принимать участие в совершенствовании российского законодательства и разработке законопроектов, создавать положительный имидж политиков, руководителей и организаций – это лишь немногие задачи деятельности юридического факультета.

Сегодня юридический факультет АГУ – это качественное образование, престижный диплом, индивидуальная траектория обучения и успешная карьера!

Department of Law of the Astrakhan State University: Some Professions Live for an Age, Others Exist for Ages!

Savelieva Elena Viktorovna

Dean of the Department of Law, Astrakhan State University, Dr Sc. (History), Full Professor.
Address: 20a Tatishchev st., Astrakhan, Russia Federation, 414056. E-mail: law@asu.edu.ru

Abstract

The article has been written to mark the 25th anniversary of the Department of Law of Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Astrakhan State University”. It reflects the main directions of the Department’s work. The digitalization of law is one of the new directions of the Department. Legal education is a priority for the Department, the University, and the region as a whole. Today, ASU Department of Law stands for quality education, a prestigious diploma, an individual learning curve, and a successful career!

Key words

Astrakhan State University; Department of Law; legal education; educational programs; innovative and scientific activities; Legal Consulting Centre; career guidance.

For citation: Savelieva E.V. Department of Law of the Astrakhan State University: some professions live for an age, others exist for ages! / E.V. Savelieva // Public Law Today. 2021. No. 4(10). P. 27–34.

UDC 378.34
LBC 67.401

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0002

The year of 2021 marked a significant anniversary for the Department of Law of the Astrakhan State University. Twenty-five years ago, the Department of Law was separated from the structure of the Historical Department.

Many of the region's legal elite have graduated from the Department.

During its existence, the Department has trained and graduated more than 15,000 specialists with a law degree. The Department is proud of its graduates, who include employees of the prosecutor's office, judicial system, investigation committee, advocacy, executive authorities and local self-government, major corporations, business representatives of the region and the country. It is an honor to be a graduate of the Department of Law.

Today, there are six Chairs at the Department, to provide the learning and research activity: Chair of Civil Law, Chair of Criminal Law, Chair of Corporate Law, Chair of State Legal Disciplines, Chair of International Law, Chair of Theory & History of State & Law. There are more than five schools and scientific fields within the Department: the School of Russian Constitutionalism, the School of Distressed Assets Legal Regulation (jointly with PJSC Sberbank of Russia), the School of Environmental and Natural resource law, the School of Organisational Foundations of Anti-Corruption, and the School of Mediative Resolution of Legal Conflicts and Comparative Law. Maintaining and supporting of leading scientific schools ensures the scientific capability advancement, continuity of generations in the scientific community, introduction of research results in the educational process, encouragement of chairs, research and education centers and other scientific units of the University, further development of science and education integration, transfer of research results into law-making and law-enforcement practice.

Our Department of Law has all the facilities needed to train qualified lawyers. Laboratories and a forensic science room are materially and technically equipped. There are training areas, lecture and demonstration halls and a court sitting classroom. The classrooms are equipped with multimedia technology and computers running legal databases.

The Department runs the Legal Advice Centre, which includes the Center of Mediation & Law and the Junior Lawyer's School. The School of International Business Etiquette and Protocol is the pride of the Department.

The teaching staff consists of over fifty professors, including PhDs and Candidates of sciences, Honored lawyers of the Russian Federation, honorary members of the Prosecutor's Office and higher professional education, and members Law Society of the Russian Federation.

The teaching staff of the Department possess not only a high professional level, but also an active civic stand. Members of expert councils on the improvement of legislation and law enforcement practice, as well as commissions for the qualification examinations are among its members.

The Department of Law cooperates closely with the Astrakhan city administration. One of the joint projects was the creation of a "Strategy for the Development of Municipalities in the Region". As part of this project, law professors and students monitored and analyzed the economic and political situation in the region on the basis of existing federal and regional legislation. The outcome of the project was the concept drafting of a particular municipality. This type of work gives the opportunity for the students of the Department to put the theoretical knowledge they have acquired into practice.

The Department of Law is implementing "The School of Parliamentary Journalism". It is a joint project between the Astrakhan Regional Duma and the Astrakhan State University. A Youth Parliament has been set up and operates directly with the Duma. This brunch also includes student representatives delegated by the Department of Law. A joint project with the Astrakhan Regional Duma called "Model Federal Assembly" is being planned. The students regularly participate in Astrakhan Regional Duma public hearings in order to further implement this project.

One of the important activities of the Department is the development and strengthening of international relations and relationships.

With the increasing role of globalization and integration in the world community, the Department of Law is paying particular attention to developing research activities in the field of international cooperation. The progress of this scientific activity of the Department of Law is evidenced by the organization and participation in international scientific conferences and round tables. Teachers and students of the Department took part in the international scientific-practical conference "Russia and the East. Learning Society and Socially Sustainable Development of the Caspian Region" were the hosts of the international round table "Security of the Caspian Region in the 21st Century", which aimed to attract attention to the security problems of the Caspian region through the exchange of views between scientists from Russia, Iran, Kazakhstan, Azerbaijan, representatives of state bodies and public organizations on a wide range of threats that have arisen in the region in the 21st century.

The digital economy is a reality of our time. It is not by chance that one of the national projects put forward by Russian President Vladimir Putin is a project related to the digital development of Russia. The world's foremost scientists such as economists, engineers, mathematicians, physicists, IT specialists, biologists, chemists, doctors, lawyers, humanists of all disciplines, are actively debating this topic.

The topic of digitalisation is also quite relevant for the Caspian Sea region. The inhabitants of the Caspian Sea region are building a united community together and are involved in working on economic, political and integration issues and processes. The Convention on the legal status of the Caspian Sea, signed by the presidents of the five Caspian Sea states, has made it possible to work more intensively in this direction. The open communication platforms existing within the framework of this project allow the discussion of the issues of cross-border cooperation of the Caspian Sea states in the development of digital economy, digital technologies in education, science, business, cybersecurity in the virtual world, ethical and socio-cultural aspects of the society digitalisation, legal education in the era of the digital revolution, etc.

The Department of Law is involved into the development of law digitalisation and economic management, participates in the "University 20.35" project and is engaged in digital transformation. The development of modern information and electronic technologies stimulates the work of the Department in this direction. In particular, students and professors organized and actively participated in the International scientific and practical conference "Electronic Culture and New Humanitarian Technologies of the 21st Century". This conference was officially supported by the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, Government of Astrakhan region, the St. Petersburg Institute for Informatics and Automation of the Russian Academy of Sciences as well as many other Russian and foreign universities. The conference covered such important issues as the development of information society, organization of a unified international and regional educational space, and information security.

Despite its focus on international issues, the Department of Law is involved in research in the domestic law issues and is actively working on organizing and hosting various conferences, competitions, briefings, etc. and participating in them.

An important area of work is the Department members and students' researches. Supervised by the Department professors and practitioners, the students regularly participate and win prizes in intercollegiate, all-Russian and international scientific conferences, in particular, the Moscow International UN Model and the Philip C. Jessup International Law Moot Court Competition.

In recent years, the number of scientific publications in journals indexed in scientific databases, such as Scopus, Web of Science and RSCI (Russian Science Citation Index) has significantly increased. The Department members actively participate in national and international scientific events and provide staff training on supplementary vocational education programmes.

We can't but mention that the Department students organised the Astrakhan branch of the student youth organisation RASSO (Russian Student Public Relations Association). The members of this organisation took part in the Russian national PRKIT competition held in St. Petersburg. In addition, there was close cooperation with the "Garant" Information and Legal Services Centre, which holds an annual competition among students called "Garant for Dynamic Professionals".

Future lawyers actively participate in foreign internships, scientific events - international, regional and interuniversity conferences, round tables, seminars and student readings - held at the ASU Department of Law.

The systematic work on the prevention of extremism and terrorism, fight against corruption through various lectures and discussions, prevention videos, meetings with representatives of religious associations, consuls of foreign states, etc., is an important aspect of the everyday life of the Department.

Since its foundation, the Department has run a Legal Clinic at the Centre of Mediation and Law, in which all participants of the educational process - undergraduate, graduate and postgraduate students and professors of the Department - are involved. The activity of the Clinic is in demand, as the consultations are conducted primarily for socially vulnerable groups of the population. In this way everyone can get free legal assistance.

As part of the promotion of legal knowledge, employees and students of the Department of Law organise meetings in secondary schools and vocational institutions in Astrakhan and the Astrakhan region. The School of Young Lawyers where senior schoolchildren have an opportunity to study the basics of civil, constitutional, criminal and other branches of Russian law actively operates, to consolidate their knowledge through practices, business games, master classes. The project helps students and their parents to thoughtfully choose their future profession and to improve their legal literacy.

All the Department students actively participate in researches, organised by the members of the Student Scientific Society.

First of all, any learning should be socialized, and the acquired knowledge should be aimed at particular actions of an undergraduate or a graduate student. The opportunity to participate in the social life of the Department, University, region and country as a whole gives the ability to understand the acquired competences and to apply them in real life and contributes to the improvement of graduates' communication skills.

Student government bodies have been set up at the Department and the University to implement the tasks set.

In order to actively involve students in extracurricular activities, develop leadership skills, educate a harmoniously developed personality and create a corporate spirit, future lawyers effectively work in student public associations of Astrakhan State University, such as "Klever" student club for teaching the first aid, "ASU Youth Team of All-Russia People's Front", "Russian Youth Union", "Intellectual Club of ASU", "KVN (Club of the Funny and Inventive People) Club", etc. During the pandemic, the students of our Department initiated the All-Russia campaign "Give Doctor a lift", based on the results of which they were awarded a letter of gratitude from President of the Russian Federation V.V. Putin.

Annual CDIO (Conceive – Design – Implement – Operate) socialization projects are organised at ASU to bring learners together and enhance creativity.

The CDIO's ideology is simple: students in the process of learning acquire not only theoretical knowledge, but also practical skills in personal communication, professional activities, creating and managing products and systems, and developing their creative abilities. When talking about socialization, one should not forget that this process is not only about developing creative abilities, but also about realising one's ideas, social mobility and, of course, the possibility to form a community.

As Russian President Vladimir Putin once stated: "The health of the nation is the most important task of the state, it is impossible to solve other problems without solving it". Students of our Department have supported the President's initiative and are following a healthy lifestyle by participating in ASU sports events, in particular, in such projects as "Sports Socialization", "100% Freshmen", "Complete GTO (Ready for Labor and Defense) Complex", etc. Some of the graduated students and students of the Department are world champions, Candidate for Master of Sports and Masters of sports, GTO badge holders, and those who have achieved high results in various sports. Advocate work with students is carried out to promote a healthy lifestyle in the framework of the Health Day, various thematic lessons and round tables aimed at combating narcotic drugs and psychotropic substances abuse.

The Department pays special attention to the formation of our students' civic attitudes. This is manifested in the course of brain-rings ("Do you know the electoral law?", "Law and youth"), open debates ("Youth politics today"), joint quest with the electoral commission "Following the trail of elections". The Department of Law actively cooperates with the State Duma of Astrakhan region, the Administration of Astrakhan region Governor, Department of the Federal Tax Service of Russia in Astrakhan region, Prosecutor's Office of Astrakhan region, Investigative Committee of the Russian Federation in Astrakhan region, takes part in open days, public meetings and round tables, as well as in investigative actions as observers and witnesses directly.

A system of curators and leaders is implemented to coordinate extracurricular activities at all the courses. Our team is multinational and multi-confessional, with students from different regions of the Russian Federation and from neighbouring countries and beyond. The activities of professors and students are aimed at unity and preservation of cultural traditions of peoples and development of tolerance. Undoubtedly, this forms the basis of the graduates' life philosophy, which determines their further path of reconciliation, cooperation, and equality.

The University's slogan is "Absolute Guarantee of Success", and the Department lives and works according to the principle "Some professions live for an age, others exist for ages". It is an undeniable fact that everything that happens in our society is impossible without legal regulation, so the aim of the work of the Department of Law and its result is a highly qualified, competent professional lawyer who is ready to solve any tasks set before him.

Keeping up with the times, combining many qualities and knowledge, being able to develop your interests and abilities in various fields of activity, learning the whole range of basic legal disciplines, knowing your rights, working to prevent their violation, taking part in improving Russian legislation and drafting legislation, creating a positive image of politicians, leaders and organisations - these are only a few objectives of the activities of the Department of Law.

Today's ASU Department of Law means quality education, a prestigious diploma, an individual learning curve, and a successful career!



Колонка Следственного комитета Российской Федерации



МОСКОВСКАЯ
АКАДЕМИЯ
Следственного комитета
Российской Федерации



САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКАЯ
АКАДЕМИЯ
Следственного комитета
Российской Федерации

Следствие в годы Великой Отечественной войны

М.А. Иващенко, И.В. Панова

Аннотация

В статье представлены результаты исследования, проведенного сотрудниками Московской академии Следственного комитета Российской Федерации в Центральном архиве Министерства обороны Российской Федерации, архиве МВД России с привлечением территориальных следственных органов СК России.

Ключевые слова

Следователь; Великая Отечественная война; расследование; героизм; архивные сведения; служба; следственные дела.

Для цитирования: Иващенко М.А., Панова И.В. Следствие в годы Великой Отечественной войны / М.А. Иващенко, И.В. Панова // Публичное право сегодня. 2021. № 4(10). С. 35–39.

О подвигах ветеранов написано немало книг и создано множество фильмов. О сотрудниках правоохранительных органов, служивших в годы Великой Отечественной войны, также имеется объемная информация. Однако нам мало известно о следователях, которые работали во время войны, а также о судьбах тех воинов, которые решили стать следователями после войны. Следственный комитет Российской Федерации уделяет особое внимание вопросам данной тематики и с трепетом относится к каждому ветерану, в том числе – к ветеранам следствия. Именно с целью сохранения памяти о следователях-героях войны сотрудниками Московской академии Следственного комитета была организована и проведена работа в Центральном архиве Министерства обороны Российской Федерации, архиве МВД России с привлечением территориальных следственных органов СК России.

Об объеме работы органов следствия в годы Великой Отечественной войны свидетельствуют следующие рассекреченные цифры: только в РСФСР судами общей юрисдикции за все виды преступлений было осуждено:

в 1941 г. – 903 799, в 1943 г. – 592 147, в 1944 г. – 685 246, в 1945 г. – 554 881 человек¹.

Военные трибуналы осудили: в 1941 г. – 216 142, в 1942 г. – 686 582, в 1943 г. – 727 207, в 1944 г. – 543 745, в 1945 г. – 357 007 человек².

В ходе проводимого исследования были выявлены ранее неизвестные факты. Работа с архивами предоставила возможность ознакомиться с героическими судьбами следователей, служивших в годы Великой Отечественной войны, в том числе и тех, кто погиб при исполнении своих должностных обязанностей. Например, помощник прокурора Ставропольского края Абрамова Клавдия Ильинична и её малолетние дочери была расстреляны фашистами за то, что она отказалась отречься от Родины.

Следователь особого отдела НКВД Карельского фронта Багрянский Евгений Михайлович в период с октября 1941 года по сентябрь 1942 года служил в следственной части Особого отдела и благодаря неутомимой энергии и самоотверженной работе разоблачил ряд важных преступников. Им расследовано 50 следственных дел в отношении 65 человек, в том числе 3 групповых дела. Багрянским Е.М. следственным путем разоблачен ряд шпионов, изменников Родины и предателей, проникших в части Красной Армии Карельского фронта.

Следователь военной прокуратуры Войтов Кузьма Егорович, выполняя оперативное задание в боевой группе Петрозаводского направления, лично принял участие в боях с немецкими оккупантами, где был тяжело ранен в левое плечо, после чего находился в госпитале на излечении в течении 6 месяцев. После излечения Войтов К.Е. с 21 июня 1944 года служил военным следователем ВП 20 Танкового Звенигородского Корпуса, расследовал следственные дела по воинским преступлениям. За время с 21 июня 1944 года по 1 января 1945 года им окончено 27 следственных дел, а в 1945 году – 17 следственных дел, причем ни одно из них не было возвращено на доследование.

Кашин Анатолий Иванович в 1944 году приступил к работе следователя в прокуратуре Щёкинском районе Тульской области: *«Не имея юридического образования и какой-либо юридической подготовки, как говорит народная мудрость, попал из огня да в полымя»*³. Ежемесячно в его производстве находилось 10-20 уголовных дел различных категорий. *«Транспорта никакого не было, по району передвигался на попутках, в основном на лошадях. Документы писались от руки. Обеспеченность техническими средствами была низкая, поскольку страна поднималась из руин и разрухи, не хватало продуктов питания, одежды, строительных материалов»*. *«...Мне пришлось исколесить и изучить всю Тульскую область, побывать в отдалённых посёлках и деревнях. Работая много лет следователем и возглавляя следственную работу, всегда всесторонне проверял объективность и достоверность показаний обвиняемых. Меня настораживали и вызывали глубокие сомнения признания обвиняемых, не подтверждённые объективными данными. Этому я постоянно учил и следователей...»*⁴. Кашин А.И. прошел путь до заместителя прокурора области.

Примечательна судьба Ворогушина Бориса Владимировича. В 1940 г. поступил в Юридический институт Прокуратуры СССР. Со 2 июля 1941 года был направлен на работу в

¹ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Приговоренные временем. Российские и советские прокуроры. XX век. 1937–1953 гг. М., 2001. С. 531.

² Звягинцев А.Г. Война на весах Фемиды. Война 1941–1945 гг. в материалах судебно-следственных дел. М., 2006. С. 736.

³ Статья «Фронты Анатолия Кашина», содержащая воспоминания ветерана. Аргументы и факты в Туле. 20 сентября 2017 года (20) // <https://www.pressreader.com/russia/aif-v-tule-tula/20170920/page/20>.

⁴ Там же.

органы прокуратуры Московской области. В первые самые тяжелые месяцы героической обороны Москвы работал в прифронтовой обстановке помощником прокурора Куровского района, следователем прокуратуры Новопетровского района, который на некоторое время был оккупирован немецко-фашистскими захватчиками, а после освобождения от фашистов города Клин – следователем военной прокуратуры этого города. Далее был долгий трудовой путь, и в январе 1967 года Ворогушин Б.В. завершил службу в должности помощника Генерального прокурора СССР в классном чине государственного советника юстиции 3 класса в связи с переходом на ответственную работу в аппарате Министерства охраны общественного порядка СССР. Особенное представление о личности Ворогушина Б.В. составляет обнаруженный в фондах при Центральном музее МВД России его личный экземпляр комментария к Уголовному кодексу РСФСР. На обложке, обернутой бумагой, имеется надпись: «Этот комментированный кодекс сопровождал меня всю войну и хорошо помогал в следственной работе».

Молодым следователям можно привести пример коллег, которые оформляли следственные дела в окопах под огнём противника и, несмотря на тяжелейшие условия работы, проводили расследование качественно и оперативно, в установленный законом срок.

Переоценить деятельность следственных органов в годы Великой Отечественной войны невозможно. Вместе с согражданами следователи приложили невероятные усилия для защиты своей Родины, зачастую ценой собственного здоровья и жизни, проявляя пример невероятного мужества и стойкости. Совместно со всем советским народом они плечом к плечу прошли через сильнейшие испытания военных лет ради сохранения территориальной целостности и обеспечения свободы, мира и порядка на родной земле. Многочисленные подвиги следователей как на поле боя, так и в повседневной работе были удостоены высочайших государственных наград.

Поиск героев-следователей продолжается. Эта святая задача легла на плечи последующих поколений. В органах Следственного комитета Российской Федерации организован масштабный исторический поиск.

На основе результатов проведенных исследований коллективом авторов Московской академии Следственного комитета подготовлена монография «Следствие в годы Великой Отечественной войны», на страницах которой описаны биографии более 70 следователей. Эта монография – первый шаг к возвращению в российскую историю биографий героев войны, работавших следователями. Сделав этот шаг, мы увидели, как много еще предстоит узнать о самом важном событии XX века в героическом прошлом нашей Родины. Пусть подвиг следователей в годы войны вдохновит современных следователей на трудовой подвиг, а учёных – на продолжение поисковой деятельности.

Investigation during the Great Patriotic War

M.A. Ivaschenko, I.V. Panova

Abstract

The article presents the results of a study carried out by employees of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation in the Central Archives of the Ministry of Defense of the Russian Federation, the archive of the Ministry of Internal Affairs of Russia with the involvement of territorial investigative bodies of the Investigative Committee of Russia.

Key words

Investigator; the Great Patriotic War; investigation; heroism; archival information; service; investigative cases.

For citation: Ivaschenko M.A., Panova I.V. Investigation during the Great Patriotic War / M.A. Ivaschenko, I.V. Panova // Public Law Today. 2021. No. 4(10). P. 35–39.

Many books have been written about the exploits of veterans and many films have been made. There is also voluminous information about law enforcement officers who served during the Great Patriotic War. However, we know little about the investigators who worked during the war, as well as about the fate of those soldiers who decided to become investigators after the war. The Investigative Committee of the Russian Federation pays special attention to the issues of this topic and treats with trepidation every veteran, including veterans of the investigation. It was with the aim of preserving the memory of the war heroes investigators by the employees of the Moscow Academy of the Investigative Committee that work was organized and carried out in the Central Archives of the Ministry of Defense of the Russian Federation, the archive of the Ministry of Internal Affairs of Russia with the involvement of the territorial investigative bodies of the Investigative Committee of Russia.

The following declassified figures testify to the volume of work of the investigating bodies during the Great Patriotic War: only in the RSFSR, the courts of general jurisdiction were convicted for all types of crimes: in 1941 – 903 799, in 1943 – 592 147, in 1944 – 685 246, in 1945 – 554 881 people.

Military tribunals convicted: in 1941 – 216 142, in 1942 – 686 582, in 1943 – 727 207, in 1944 – 543 745, in 1945 – 357 007 people.

In the course of the study, previously unknown facts were revealed. Working with the archives provided an opportunity to get acquainted with the heroic destinies of investigators who served during the Great Patriotic War, including those who died in the line of duty. For example, the assistant to the prosecutor of the Stavropol Territory Abramova Klavdia Ilyinichna and her young daughters were shot by the Nazis for refusing to renounce the Motherland.

Investigator of the special department of the NKVD of the Karelian front Bagryansky Evgeny Mikhailovich from October 1941 to September 1942 served in the investigative unit of the Special department and, thanks to tireless energy and selfless work, exposed a number of important criminals. He investigated 50 investigative cases against 65 people, including 3 group cases. Bagryanskiy E.M. a number of spies, traitors to the Motherland and traitors who had penetrated into the units of the Red Army of the Karelian Front were exposed by investigation.

The investigator of the military prosecutor's office Voitov Kuzma Yegorovich, performing an operational task in the battle group of the Petrozavodsk direction, personally took part in the battles with the German invaders, where he was seriously wounded in the left shoulder, after which he was in the hospital for treatment for 6 months. After recovery, Voitov K.E. from June 21, 1944, he served as a military investigator of the VP of the 20th Tank Zvenigorod Corps, investigated investigative cases on military crimes. During the period from June 21, 1944 to January 1, 1945, he completed 27 investigative cases, and in 1945 - 17 investigative cases, and none of them was returned for further investigation.

Kashin Anatoly Ivanovich in 1944 began work as an investigator in the prosecutor's office of the Shchyokinsky district of the Tula region: *“Without a legal education and any legal training, as folk wisdom says, I got out of the fire and into the fire.”* Every month, 10-20 criminal cases of various

categories were in its proceedings. *“There was no transport, I hitchhiked around the area, mostly on horseback. The documents were written by hand. The provision of technical means was low, since the country was rising from ruins and devastation, there was not enough food, clothing, building materials. “... I had to travel and explore the entire Tula region, visit remote villages and villages. Working for many years as an investigator and leading the investigative work, he always comprehensively checked the objectivity and reliability of the testimony of the accused. I was alarmed and aroused by deep doubts about the confessions of the accused, not confirmed by objective data. This is what I constantly taught the investigators ... ”.* Kashin A.I. worked his way up to the Deputy Regional Prosecutor.

The fate of Boris Vladimirovich Vorogushin is remarkable. In 1940 he entered the Law Institute of the USSR Prosecutor's Office. On July 2, 1941, he was sent to work in the prosecutor's office of the Moscow region. In the first most difficult months of the heroic defense of Moscow, he worked in a front-line situation as an assistant to the prosecutor of the Kurovsky district, an investigator in the prosecutor's office of the Novopetrovsky district, which was occupied for some time by the Nazi invaders, and after the liberation of the city of Klin from the Nazis, as an investigator in the military prosecutor's office of this city. Then there was a long career, and in January 1967 Vorogushin B.V. Completed his service as Assistant Prosecutor General of the USSR in the class rank of State Counselor of Justice of the 3rd class in connection with the transition to responsible work in the apparatus of the Ministry of Public Order of the USSR. A special idea of the personality of Vorogushin B.V. compiles his personal copy of the commentary to the Criminal Code of the RSFRS, found in the funds at the Central Museum of the Ministry of Internal Affairs of Russia. On the cover, wrapped in paper, there is an inscription: *“This commented code accompanied me throughout the war and helped me well in my investigative work.”*

Young investigators can be cited as an example of colleagues who filed investigative cases in the trenches under enemy fire and, despite the harshest working conditions, carried out the investigation efficiently and promptly, within the time limit established by law.

It is impossible to overestimate the activities of the investigative bodies during the Great Patriotic War. Together with fellow citizens, the investigators made incredible efforts to protect their homeland, often at the cost of their own health and life, showing an example of incredible courage and resilience. Together with the entire Soviet people, they went side by side through the hardest trials of the war years for the sake of preserving territorial integrity and ensuring freedom, peace and order in their native land. Numerous exploits of investigators both on the battlefield and in their daily work were awarded the highest state awards.

The search for heroic investigators continues. This sacred task fell on the shoulders of subsequent generations. A large-scale historical search has been organized in the bodies of the Investigative Committee of the Russian Federation.

Based on the results of the research carried out by a team of authors from the Moscow Academy of the Investigative Committee, a monograph *“Investigation during the Great Patriotic War”* has been prepared, on the pages of which the biographies of more than 70 investigators are described. This monograph is the first step towards a return to Russian history of the biographies of war heroes who worked as investigators. Having taken this step, we saw how much remains to be learned about the most important event of the 20th century in the heroic past of our Motherland. Let the exploit of investigators during the war years inspire modern investigators to labor exploits, and scientists to continue their search activities.

Нормотворческий процесс

Верховенство Конституции Российской Федерации



Гошуляк Виталий Владимирович

Директор юридического института Пензенского государственного университета, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор.

Адрес: 440026, Российская Федерация, г. Пенза, ул. Красная, 40.

E-mail: vvgoshulyak@rambler.ru. ORCID: 0000-0001-8648-4664.

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы обеспечения верховенства Конституции РФ в целях обеспечения государственного суверенитета Российской Федерации в условиях роста русофобских настроений в западных странах, усиления санкционного давления на Россию и наращивания военного противостояния. Обеспечение верховенства Конституции РФ в свете поправок к ней представлено как правовая форма защиты государственного суверенитета Российской Федерации. Верховенство Конституции РФ автор рассматривает через поведенческий и регулирующий аспекты, которые вместе взятые характеризуют процесс реализации Конституции РФ в законодательстве и правоприменительной деятельности, обеспечивая тем самым ее юридическое верховенство. Анализируется соотношение Конституции РФ, общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации по их юридической силе. Сделан вывод о том, что верховенство Конституции РФ означает ее приоритет над нормами международного права. Общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы при верховенстве Конституции РФ.

Ключевые слова

Верховенство Конституции РФ; нормы международного права; заключение Венецианской комиссии; поправки к Конституции РФ.

Для цитирования: Гошуляк В.В. Верховенство Конституции Российской Федерации / В.В. Гошуляк // Публичное право сегодня. 2021. №4(10). С. 40–52.

УДК 342.41
ББК 67.400.1

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0003

Введение

Поводом для написания настоящей статьи по, казалось бы, общеизвестной теме стало заключение Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) от 18 июля 2020 г¹.

Венецианская комиссия была создана в 1990 г. в качестве независимого консультационного органа, который сотрудничает с государствами – членами Совета Европы, присоединившимися к ней странами и международными организациями с целью претворения в жизнь принципов демократии и правового государства, изучения и сближения правовых систем государств, исследования проблем, связанных с функционированием и развитием демократических институтов. Венецианская комиссия оказывает правовую помощь государствам по вопросам развития конституционного права. Россия присоединилась к Венецианской комиссии в 2002 г.

Внимание Венецианской комиссии было приковано к поправкам к статьям 79 и 125 Конституции РФ, в которых Российская Федерация провозгласила верховенство своей Конституции над истолкованием межгосударственными органами международных договоров Российской Федерации, признанных Конституционным Судом РФ противоречащими Конституции РФ.

Венецианская комиссия при вынесении своего заключения исходила из возможности неисполнения в Российской Федерации решений межгосударственных органов на основе заключений Конституционного Суда РФ. И это неслучайно, так как поправки к Конституции РФ принимались в период конфронтации России и западных государств, ростом в них русофобских настроений, санкционного давления и военного противостояния.

В этих условиях межгосударственные органы, в значительной степени контролируемые западными государствами, путем расширительного толкования международных договоров Российской Федерации получили бы возможность вмешательства во внутренние дела Российской Федерации. Поэтому заключение Венецианской комиссии по проекту поправок к Конституции РФ было вполне ожидаемым. В нем говорится о том, что поправки в Конституцию РФ могут оказать негативное влияние на исполнение решений Европейского суда по правам человека в Российской Федерации. А поскольку Россия является членом Совета Европы, на нее распространяется юрисдикция Европейского суда по правам человека, решения которого Российская Федерация обязана исполнять.

Итоговым выводом Венецианской комиссии стало предложение изменить или исключить поправки к Конституции РФ об исполнимости в Российской Федерации только соответствующих Конституции РФ решений межгосударственных органов. Между тем указанные поправки к Конституции РФ усиливают ее юридическое верховенство и обеспечивают правовую защиту государственного суверенитета Российской Федерации в условиях все усложняющейся международной обстановки и продолжающихся попыток усиления давления на Россию с целью изменения ее внутренней и внешней политики.

Основная часть

Верховенство конституции любого государства включает в себя два аспекта – поведенческий и регулирующий. Поведенческий аспект исходит из того, что верховенство конституции означает такое юридическое свойство, при котором определяется ее главенствующее положение во всей системе национального законодательства. При этом все органы

¹ Opinion No. 981/2020. Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (as Signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020) Related to the Execution in the Russian Federation of Decisions by the European Court of Human Rights / European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Strasbourg, 18 June 2020.

государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, учреждения, организации, граждане и их объединения обязаны соблюдать конституцию своего государства.

Регулирующий аспект верховенства конституции указывает на тот факт, что конституция закрепляет наиболее важные общественные отношения. Последние находят свое выражение и конкретизацию в текущем законодательстве.

Кроме указанных аспектов специалисты различают конституцию юридическую и конституцию фактическую. «Юридическая конституция – это должный, установленный принципами и нормами действующий конституционный порядок. Фактическая конституция – это реально существующая система общественных отношений и институтов, “материализованный” Основной Закон» [Шахрай С.М., 2013: 26]. Нетрудно заметить, что регулирующий аспект верховенства Конституции накладывается на юридическую конституцию, а поведенческий – на фактическую. «До тех пор, пока Конституция действует, – как справедливо пишет Б.С. Эбзеев, – она свята для всех государственных и общественных органов и их должностных лиц, граждан, всех субъектов права» [Эбзеев Б.С., 1996: 8].

Верховенство Конституции РФ закреплено в ч. 1 ст. 15, где говорится, что «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Следовательно, Конституция РФ является ядром всей правовой системы государства, его основным законом. Она играет направляющую и координирующую роль во всем правотворческом процессе.

Верховенство Конституции РФ также определяется особой природой конституционных правовых норм. Они имеют самую высокую степень обобщенности и относятся к конституционным принципам, которые олицетворяют приоритет права и являются выражением идей правового государства.

Высокая степень обобщенности конституционных норм находит свою конкретизацию в федеральных конституционных и федеральных законах. Данную конкретизацию в юридической науке принято считать конституционализацией отраслей российского права. «Конституция, – писал В.О. Лучин, – это своего рода несущая конструкция, на которой строится практически все законодательство» [Лучин В.О., 2002: 79].

Верховенство конституции, как справедливо отмечает И.А. Кравец, «характеризует не только ее положение в системе нормативных правовых актов, но и ее влияние на процесс создания новых правовых норм и актов, которыми обеспечивается проведение политических, культурных и социально-экономических преобразований в обществе. Насколько стабильным будет развитие самой конституции, насколько заверченный характер приобретет реформирование государственной и общественной сфер жизнедеятельности» [Кравец И.А., 2008: 6].

Все сказанное относится к регулирующей конституционализации, под которой мы понимаем развитие конституционных идей и принципов в текущем законодательстве, а также обеспечение соответствия законов и иных нормативных правовых актов Конституции РФ.

Поведенческий характер обеспечения верховенства Конституции РФ находит свое выражение в практической конституционализации или конституционализации правоприменения [Лексин И.В., 2016: 228–229].

При таком подходе верховенство Конституции РФ не сводится только к ее приоритету перед другими нормативными правовыми актами, а указывает на ее доминирование во всех отраслях жизнедеятельности общества и государства.

Как известно, верховенство Конституции РФ обеспечивается такими ее юридическими свойствами как высшая юридическая сила и прямое действие. Декларирования названных свойств в целях обеспечения реального верховенства Конституции РФ явно недостаточно. Здесь требуется правовая охрана Конституции РФ, которая осуществляется Конституционным Судом РФ. Такое расширенное понимание верховенства Конституции РФ приобретает все больше сторонников в науке конституционного права. Поэтому следует поддержать тех исследователей, которые обосновывают не усеченное, а расширенное понимание верховенства Конституции РФ, включающее ее правовую охрану [Безруков А.В., 2017: 14].

Поведенческий и регулирующий характер конституционализации, вместе взятые, характеризуют процесс реализации Конституции РФ в законодательстве и правоприменительной деятельности, обеспечивая тем самым ее юридическое верховенство. Отдельные авторы этот процесс называют «конституционализацией правопорядка, необходимыми условиями которого являются установление единого нормативно-правового пространства и эффективная деятельность органов публичной власти» [Безруков А.В., 2017: 15].

Верховенство Конституции в федеративных государствах имеет свои особенности, связанные с законами субъектов федерации, принятыми по предметам исключительного ведения субъектов федерации. Части 4 и 6 статьи 76 Конституции РФ закрепляют положения о том, что субъекты РФ вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, которые имеют приоритет над федеральным законодательством. Однако это не означает, что такие региональные законы могут противоречить Конституции РФ.

Федеративная природа российского государства предопределила верховенство Конституции РФ в предметах ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. (статья 3) «Федеральными законами, договорами о разграничении полномочий, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, соглашениями о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также предметы ведения субъектов Российской Федерации. В случае противоречия Конституции Российской Федерации положений указанных актов действуют положения Конституции Российской Федерации»².

Верховенство Конституции имеет прямое отношение к обеспечению государственного суверенитета Российской Федерации. Под ним в юридической науке понимается способность государственной власти независимо и самостоятельно осуществлять свои функции как внутри страны, так и на международной арене. Значимость обеспечения верховенства Конституции РФ для сохранения государственного суверенитета особенно усилилась в последние годы, когда под предлогом соблюдения норм международного права предпри-

² Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

нимаются попытки внешнего давления на нашу страну с целью повлиять на ее внутреннюю и внешнюю политику.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Эта формулировка конституционной нормы таит в себе некоторые неясности, связанные с отсутствием в международном праве признанного всеми понятия таких принципов и норм [Кутафин О.Е., 2002: 50]. Но в любом случае, речь идет именно об общепризнанных принципах и нормах международного права, а не тех нормах, которые могут содержаться в разного рода конвенциях, декларациях, договорах и иных источниках международного права. Это, как правило, нормы обычного конституционного права, получившие вначале всеобщее признание, а затем закрепление в международных правовых актах. Указанные нормы имеют самостоятельное значение, существуют автономно и не требуют их имплементации в национальную систему права.

Формулировка указанной статьи Конституции РФ не определила место общепризнанных норм международного права в правовой системе России и их соотношение с Конституцией РФ [Баглай М.В., Габричидзе Б.Н., 1996: 23]. Однако она позволяет, как писал Б.С. Эбзеев, сделать вывод о том, что из Основного Закона «не следует надконституционность общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, которые в основном покрывают сферу межгосударственных отношений. Но эти принципы и нормы, выражающие общечеловеческие ценности и соответствующие интересам всех народов, не являются чем-то внешним по отношению к Основному Закону, а в силу волеизъявления конституционного законодателя выступают частью российской конституционной системы» [Комментарий к Конституции Российской Федерации, 2009: 172].

В советский период за исключением отдельных работ [Верещагин В.С., Мюллерсон Р.А., 1989] примат норм международного права над национальным законодательством не признавался. В первые годы после распада СССР многие юристы-государствоведы в противовес юридической науке советского периода стали признавать примат международных норм над внутренним законодательством [Комментарий к Конституции Российской Федерации, 1996: 62]. Однако такое признание порождало вторую крайность – возможность вмешательства во внутренние дела государства и его внешнюю политику.

Поправками в Конституцию РФ в значительной степени было скорректировано и конкретизировано положение о примате международного права. В соответствии со статьей 78 Конституции РФ «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации». Кроме того, частью 5¹ статьи 125 Конституции РФ к полномочиям Конституционного Суда отнесено разрешение вопроса в порядке, установленном федеральным конституционным законом о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации. Данные поправки указывают на верховенство Конституции РФ по отношению к нормам международного права в их истолковании межгосударственными органами или соответствующими судами. Здесь Россия не отказалась от норм международного права, которые остаются составной частью ее

правовой системы, а только лишь констатировала, что истолкование норм международного права, противоречащее Конституции РФ, не подлежит исполнению в Российской Федерации.

Вместе с тем Российскую Федерацию также затронули процессы глобализации, наблюдающиеся в современном мире. Наше государство является частью мирового сообщества и в условиях усиления интеграционных процессов оно должно заботиться, чтобы эти процессы не оказывали негативного воздействия на сохранение государственного суверенитета.

Следует отметить, что не только Россия, но и другие страны проявляют заботу об этом и передают полномочия наднациональным органам лишь в той мере, в какой они не противоречат сохранению национального суверенитета [Панов О.Л., 2018: 32]. Конституционный Суд РФ, учитывая эту тенденцию, в своем решении от 14 июля 2015 г. указал, что «суверенитет Российского государства, защищенный основами конституционного строя, означает всю полноту государственной власти и не может быть ограничен, даже в связи с членством в Совете Европы»³. Поэтому мы не можем сделать вывод об абсолютном приоритете норм международного права над национальным законодательством, которые действуют с согласия государства и в той мере, в какой не оказывают негативного влияния на основы конституционного строя и состояние государственного суверенитета.

Многие государства в условиях углубления глобализационных процессов сталкиваются с внешними угрозами и посягательствами на государственный суверенитет. Для нейтрализации этих угроз они пытаются задействовать разнообразные механизмы государственной защиты и применяют для этого соответствующие экономические, политические, дипломатические, правовые и иные меры [Красинский В.В., 2016: 122]. Для Российской Федерации такой мерой защиты стало обеспечение верховенства Конституции РФ над международными правовыми актами.

Однако это не означает, что в Российской Федерации не действуют общепризнанные принципы и нормы международного права. В ней нормы международного права выражаются в конституционных положениях о вхождении их в российскую правовую систему в качестве ее составной части, об основных правах и свободах человека и гражданина, в законах о ратификации международных договоров Российской Федерации, актах о присоединении Российской Федерации к международным союзам и организациям. Отсюда следует, что верховенство Конституции РФ определяется ее верховенством над национальным законодательством, в которое включены нормы международного права и международных договоров Российской Федерации.

Российская Федерация стремится к выполнению решений международных органов, в которых она принимает участие в соответствии с заключенными ею и ратифицированными международными договорами. В качестве примера можно привести практику Европейского суда по правам человека и исполнимости его решений в государствах – членах Совета Европы, действующего на основе Европейской конвенции об основных правах человека 1950 года.

Следует отметить, что процент исполненных решений ЕСПЧ государствами недостаточно высокий. Исследователи приводят статистику по девяти странам – членам Совета Европы. Так, в 2010–2013 гг. ФРГ исполнила 80% решений Суда, Турция – 31%, Великобритания – 61% (!), Италия – 18%. Средний показатель по этим странам за три года составил 42% исполненных решений [Лукашевич В.А., 2017: 18; Anagnostou D., Mungiu-Pippidi A., 2014: 225].

³ Собрание законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

В Российской Федерации исполнение решений ЕСПЧ осуществляется в соответствии с федеральным законом от 30 апреля 2010 г. «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»⁴. Согласно ему «размер компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок определяется судом, арбитражным судом, исходя из требований заявителя, обстоятельств дела, по которому было допущено нарушение, продолжительности нарушения и значимости его последствий для заявителя, а также с учетом принципов разумности, справедливости и практики Европейского суда по правам человека». И далее: «лица, подавшие в Европейский суд по правам человека жалобу на предполагаемое нарушение их права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, в отношении которой не вынесено решение по вопросу ее приемлемости или по существу дела, могут обратиться в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и процессуальным законодательством Российской Федерации, в суд, арбитражный суд с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок с указанием в нем даты обращения с жалобой в Европейский суд по правам человека и номера этой жалобы».

Российская Федерация признала обязательность положений Европейской конвенции об основных правах человека и ее толкование ЕСПЧ, что напрямую вытекает из части 4 статьи 15 Конституции РФ о вхождении норм международного права в состав правовой системы России. В этой связи Верховный Суд РФ принял постановление Пленума Верховного Совета от 27 июня 2013 г. «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней»⁵. Согласно ему правовые позиции ЕСПЧ, принятые в их окончательном решении в отношении Российской Федерации, являются обязательными для судов общей юрисдикции. По аналогичным обстоятельствам обязательными для судов являются и правовые позиции ЕСПЧ, принятые в отношении других государств. Также обращено внимание судов на то, что российское законодательство может представлять более высокий уровень защиты прав и свобод человека, чем это отражено в Европейской конвенции по правам человека. В таких случаях судам, руководствуясь статьями указанной Конвенции, следует применять положения российского законодательства.

Ранее вышло Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»⁶. В нем под общепризнанными принципами международного права понимаются «основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо». В постановлении подчеркнуто, что «судами непосредственно могут применяться те вступившие в силу международные договоры, которые были официально опубликованы в Собрании законодательства Российской Федерации, в Бюллетене международных договоров, размещены на Официальном интернет-портале правовой информации».

Как видим, ни в одном, ни в другом постановлении Пленума Верховного Суда РФ не идет речь о верховенстве общепризнанных норм международного права и договоров Российской Федерации над Конституцией РФ. Более четко эта позиция выражена в постановле-

⁴ Собрание законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 8.

⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

нии Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1996 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»⁷. В нем суды при осуществлении правосудия должны исходить из того, что «общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности, во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах), и международные договоры Российской Федерации являются <...> составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Вместе с тем выполнение решений ЕСПЧ не может носить безоговорочного характера. В этом процессе должны быть задействованы и нормы национального права. В этой связи во многих странах наблюдается тенденция гармонизации национального и международного права, смысл которой состоит в обязанности судов применять нормы Европейской конвенции о правах человека в гармонии с национальным правом. Так, в Великобритании Акт о правах человека 1998 г. «обязал все органы власти осуществлять “совместимое” (compatible) толкование национального права, а судам предоставил возможность при разрешении соответствующих споров избирать такие средства судебной защиты, которые они сочтут “справедливыми и должными” (just and appropriate). Схожую обязанность выявил Конституционный суд ФРГ в деле Gorgulu, в котором он охарактеризовал нормы Конвенции и практику Суда как указующие принципы толкования, определяющие содержание и объем основных прав и конституционных принципов, поскольку они не приводят к ограничению или уменьшению защиты, предоставляемой Основным Законом» [Лукашевич В.А., 2017: 18, 21].

Одновременно с этой гармонизацией некоторые страны, например, ФРГ, выполнение решений ЕСПЧ поставили в зависимость от фундаментальных основ конституционного правопорядка, установленного Основным законом ФРГ [Лукашевич В.А., 2017: 24].

Стремление к гармонизации национального и международного права проявила и Российская Федерация. Наглядным примером может служить Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации Постановления Европейского суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации⁸. Оно заслуживает того, чтобы на нем остановится поподробнее.

4 июля 2013 г. ЕСПЧ вынес постановление «Анчугов и Гладков против России». В нем он пришел к выводу, что установленное Конституцией РФ ограничение избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, нарушает гарантированное статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод субъективное право на участие в выборах. В связи с этим Министерство юстиции РФ обратилось с запросом в Конституционный Суд РФ о возможности исполнения данного постановления.

Аргументами ЕСПЧ в обосновании своей позиции стали выводы о том, что в Европейской конвенции по правам человека нет места для автоматического лишения избирательных прав, даже в случае приобретения лицом статуса заключенного; что данное ограничение носит слишком общий характер и относится к слишком широкому кругу наказаний;

⁷ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

⁸ Российская газета. 2016. 5 мая.

что даже конституционное ограничение избирательных прав граждан не может служить оправданием недифференцированного и несоразмерного ограничения активного избирательного права.

В своем постановлении Конституционный Суд РФ предпринял попытку найти разумный баланс между решением ЕСПЧ и Конституцией РФ и гармонизировать это решение с национальным законодательством. В нем отмечается, что «взаимодействие европейского конвенционного и российского конституционного правопорядков невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия, и от уважения Европейским судом по правам человека национальной конституционной идентичности во многом зависит эффективность норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод в российском правопорядке».

Конституционный Суд РФ признал фундаментальное значение европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина и оказался готов к поиску «правомерного компромисса ради поддержания этой системы, оставляя за собой определение степени своей готовности к нему, поскольку границы компромисса в данном вопросе очерчивает именно Конституция Российской Федерации».

Здесь Конституционный Суд РФ указал, что он «должен в соответствии с международными обязательствами России находить <...> разумный баланс, с тем чтобы принятое им решение, с одной стороны, отвечало бы букве и духу постановления Европейского суда по правам человека, а с другой – не вступало бы в противоречие с основами конституционного строя Российской Федерации и установленным Конституцией Российской Федерации правовым регулированием прав и свобод человека и гражданина».

Анализируя указанное постановление ЕСПЧ, Конституционный Суд РФ указал, что Европейская конвенция по правам человека, обязывая проводить свободные выборы, не допускает каких-либо ограничений. Тем не менее ЕСПЧ в своей прецедентной деятельности допускает наличие «подразумеваемых ограничений». Следовательно, избирательные права граждан не могут быть абсолютными и государства – участники Конвенции обладают достаточно широкой свободой усмотрения при закреплении таких ограничений в национальном праве. ЕСПЧ вполне правомерно для аргументации своего постановления сослался на заключение Венецианской комиссии о возможности лишения политических прав по решению суда. Другими словами, лишение избирательных прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, должно быть увязано с тяжестью преступления и не может носить общего характера.

В Российской Федерации нормативное предписание о лишении избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, в правовую систему внесено Конституцией РФ и продублировано в текущем законодательстве. Отсюда «основанные на интерпретации Конвенции о защите прав человека и основных свобод постановления Европейского суда по правам человека, в том числе содержащие предложения о необходимости внесения каких-либо изменений в национальные правовые нормы, не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции Российской Федерации, а потому – в контексте ее статьи 15 (части 1 и 4) – подлежат реализации на основе принципа верховенства и высшей юридической силы именно Конституции Российской Федерации в правовой системе России, составной частью которой являются международно-правовые акты».

ЕСПЧ в своей интерпретации Конвенции придал смысл, предполагающий внесение изменений в часть 3 статьи 32 Конституции РФ, на что Российская Федерация не давала своего согласия при подписании Конвенции, так как предполагала, что указанная статья Кон-

ституции РФ ей не противоречит. В этой связи Конституционный Суд РФ констатировал, что «вывод о нарушении Российской Федерацией статьи 3 Протокола N 1 к Конвенции, к которому пришел Европейский суд по правам человека, основан на истолковании ее положений, расходящемся с их смыслом, из которого исходили Совет Европы и Россия как сторона данного международного договора при его подписании и ратификации. При таких обстоятельствах Российская Федерация вправе настаивать на интерпретации статьи 3 Протокола N 1 к Конвенции и ее имплементации в российское правовое пространство в том понимании, которое имело место при введении в действие данного международного договора Российской Федерации как составной части российской правовой системы».

Придя к такому категоричному выводу, Конституционный Суд РФ одновременно указал, что он готов «к поиску правомерного компромисса, пределы которого очерчивает Конституция Российской Федерации». Этим компромиссом является указание Конституционного Суда РФ на то, что «федеральный законодатель не лишен возможности, последовательно реализуя принцип гуманизма в уголовном праве, оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав».

Следует отметить, что в последние годы в Российской Федерации наблюдается тенденция либерализации уголовного законодательства, связанного с декриминализацией ряда статей Уголовного кодекса и переводом их из уголовной ответственности в разряд уголовных проступков или административных правонарушений.

Таким образом, Конституционный Суд РФ выступил за диалог с ЕСПЧ в поиске разумного баланса между нормами международного и национального права в их истолковании высшими судами. Пределами этого баланса является суверенитет Российской Федерации и верховенство Конституции РФ. Другими словами, это разумный баланс между нормами международного и национального права при верховенстве Конституции РФ.

Заключение

Таким образом, верховенство Конституции РФ необходимо рассматривать через поведенческий и регулирующий аспекты, которые характеризуют процесс реализации Конституции РФ в законодательстве и правоприменительной деятельности, обеспечивая тем самым ее юридическое верховенство.

Верховенство Конституции имеет прямое отношение к обеспечению государственного суверенитета Российской Федерации, особая значимость которого усилилась в последние годы, когда под предлогом соблюдения норм международного права предпринимаются попытки внешнего давления на нашу страну с целью повлиять на ее внутреннюю и внешнюю политику.

Верховенство Конституции РФ означает ее приоритет над нормами международного права. Общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы при верховенстве Конституции РФ.

В советский период примат норм международного права над национальным законодательством не признавался. В первые два десятилетия после распада СССР в противовес юридической науке советского периода стал признаваться примат международных норм над внутренним законодательством. Однако такое признание порождало вторую крайность – возможность вмешательства во внутренние дела государства и его внешнюю политику.

Поправками в Конституцию РФ в значительной степени было скорректировано и конкретизировано положение о примате международного права. Данные поправки усилили принцип верховенства Конституции РФ по отношению к нормам международного права в их истолковании межгосударственными органами или соответствующими судами. Здесь Россия не отказалась от норм международного права, которые остаются составной частью ее правовой системы, а только лишь констатировала, что истолкование норм международного права, противоречащее Конституции РФ, не подлежит исполнению в Российской Федерации. Это означает, что принцип верховенства Конституции РФ стал формой защиты государственного суверенитета Российской Федерации от внешних угроз.

Библиография

1. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. – Москва: Инфра-М, 1996. – 512 с.
2. Безруков А.В. Обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации в контексте конституционализации отраслей национального права // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 9. – С. 13–17.
3. Верещагин В.С., Мюлерсон Р.А. Примат международного права в мировой политике // Советское государство и право. – 1989. – № 7. – С. 3–11.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – Москва: Эксмо, 2009. – 1056 с.
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А. Окунькова. – Москва: БЕК, 1996. – 635 с.
6. Кравец И.А. Верховенство Конституции: подходы и измерения // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2008. – № 22(123). – С. 5–9.
7. Красинский В.В. Конституционно-правовое регулирование защиты государственного суверенитета в зарубежных странах // Современное право. – 2016. – № 3. – С. 122–128.
8. Кутафин О.Е. Источники конституционного права. – Москва: Юристъ, 2002. – 348 с.
9. Лексин И.В. Конституционное право и конституционный судебный процесс в свете представлений о конституционализации отраслей российского права // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции. – Часть 1. – Москва: Проспект, 2016. – С. 226–229.
10. Лукашевич В.А. Имплементация европейских стандартов в национальном праве: краткий обзор концептуальных основ и практики // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. – Вып. 3. – Москва: Статут, 2017. – С. 27–43.
11. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – Москва: Юнити-ДАНА, 2002. – 687 с.
12. Панов О.Л. Концепция государственного суверенитета в современном праве // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 6. – С. 31–33.
13. Шахрай С.М. О Конституции: Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. – Москва: Наука, 2013. – 919 с.

14. Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. – Москва: Закон и право, 1996. – 349 с.

15. Anagnostou D., Mungiu-Pippidi A. Domestic Implementation of Human Rights Judgments in Europe: Legal Infrastructure and Government Effectiveness Matter // European Journal of International Law. – 2014. – Vol. 25. – № 1. – P. 205–227.

Supremacy of the Constitution of the Russian Federation

Goshulyak Vitaly Vladimirovich

Director of the Law Institute of Penza State University, Doctor of Law, Dr Sc. (History), Professor.
Address: 40 Krasnaya Street, Penza, Russian Federation, 440026.
E-mail: vvgoshulyak@rambler.ru. ORCID: 0000-0001-8648-4664.

Abstract

The article deals with the issues of ensuring the supremacy of the Constitution of the Russian Federation in order to ensure the state sovereignty of the Russian Federation in the context of growing Russophobic sentiments in Western countries, increasing sanctions pressure on Russia and increasing military confrontation. Ensuring the supremacy of the Constitution of the Russian Federation in the light of amendments to it is presented as a legal form of protection of the state sovereignty of the Russian Federation. The author considers the supremacy of the Constitution of the Russian Federation through behavioral and regulatory aspects, which together characterize the process of implementing the Constitution of the Russian Federation in legislation and law enforcement, thereby ensuring its legal supremacy. The article analyzes the correlation between the Constitution of the Russian Federation, generally recognized principles and norms of international law, and international treaties of the Russian Federation in terms of their legal force. It is concluded that the supremacy of the Constitution of the Russian Federation means its priority over the norms of international law. Generally recognized principles and norms of international law and international treaties of the Russian Federation are a component part of its legal system under the rule of the Constitution.

Key words

The supremacy of the Constitution; international law; the opinion of the Venice Commission; the amendments to the Constitution.

For citation: Goshulyak V.V. Supremacy of the Constitution of the Russian Federation / V.V. Goshulyak // Public Law Today. 2021. No. 4(10). P. 40–52.

UDC 342.41
LBC 67.400.1

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0003

References

1. Baglay M.V., Gabrichidze B.N. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional Law of the Russian Federation]. Moscow: Infra-M, 1996. 512 p. [In Russian].
2. Bezrukov A.V. *Obespechenie verkhovenstva Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii v kontekste konstitutsionalizatsii otraslei natsional'nogo prava* [Ensuring the Supremacy of the Constitution of the Russian Federation in the Context of the Constitutionalization of Branches of National Law] // *Constitutional and Municipal Law*. 2017. No. 9. P. 13–17. [In Russian].
3. Vereshchagin V.S., Mulerson R.A. *Primat mezhdunarodnogo prava v mirovoi politike* [The Primacy of International Law in World Politics] // *The Soviet State and Law*. 1989. No. 7. P. 3–11. [In Russian].
4. *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii* [Commentary to the Constitution of the Russian Federation] / V.D. Zorkin, L.V. Lazarev (eds.). Moscow: Eksmo, 2009. 1056 p. [In Russian].
5. *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii* [Commentary to the Constitution of the Russian Federation] / L.A. Okunkov (ed.). Moscow: BEK, 1996. 635 p. [In Russian].
6. Kravets I.A. *Verkhovenstvo Konstitutsii: podkhody i izmerenii* [The Supremacy of the Constitution: Approaches and Measurement] // *Bulletin of the Chelyabinsk State University. Series: Law*. 2008. No. 22(123). P. 5–9. [In Russian].
7. Krasinsky V.V. *Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie zashchity gosudarstvennogo suvereniteta v zarubezhnykh stranakh* [Constitutional and Legal Regulation of the Protection of State Sovereignty in Foreign Countries] // *Modern Law*. 2016. No. 3. P. 122–128. [In Russian].
8. Kutafin O.E. *Istochniki konstitutsionnogo prava* [Sources of Constitutional Law]. Moscow: Yurist, 2002. 348 p. [In Russian].
9. Laksin I.V. *Konstitutsionnoe pravo i konstitutsionnyi sudebnyi protsess v svete predstavlenii o konstitutsionalizatsii otraslei rossiiskogo prava* [Constitutional Law and Constitutional Judicial Process in the Light of Ideas about the Constitutionalization of Branches of Russian Law] // *Razvitie rossiyskogo prava: novye konteksty i poskami resheniya problemov. III Moscow Legal Forum. X International Scientific and Practical Conference (Kutafin Readings): conf. proc. Part 1*. Moscow: Prospekt, 2016. P. 226–229. [In Russian].
10. Lukashevich V.A. *Implementatsiya evropeiskikh standartov v natsional'nom prave: kratkii obzor kontseptual'nykh osnov i praktiki* [Implementation of European Standards in National Law: a Brief Overview of the Conceptual Framework and Practice] // *Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights*. Vol. 3. Moscow: Statut, 2017. P. 27–43. [In Russian].
11. Luchin V.O. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. Problemy realizatsii* [Constitution of the Russian Federation. Problems of Implementation]. Moscow: Yuniti-DANA, 2002. 687. [In Russian].
12. Panov O.L. *Kontseptsiya gosudarstvennogo suvereniteta v sovremennom prave* [The Concept of State Sovereignty in Modern Law] // *Constitutional and Municipal Law*. 2018. No. 6. P. 31–33. [In Russian].
13. Shakh-ray S.M. *O Konstitutsii: Osnovnoi Zakon kak instrument pravovykh i sotsial'no-politicheskikh preobrazovaniy* [About the Constitution: The Basic Law as an Instrument of Legal and Socio-Political Transformations]. Moscow: Nauka, 2013. 918 p. [In Russian].
14. Ebzeev B.S. *Konstitutsiya. Pravovoe gosudarstvo. Konstitutsionnyi Sud* [Constitution. A State Governed by the Rule of Law. Constitutional Court]. Moscow: Zakon i pravo, 1997. 349 p. [In Russian].
15. Anagnostou D., Mungiu-Pippidi A. *Domestic Implementation of Human Rights Judgments in Europe: Legal Infrastructure and Government Effectiveness Matter* // *European Journal of International Law*. 2014. Vol. 25. № 1. P. 205–227. [In English].

Правоприменение

Кадровое производство – вид административно-правонаделительного процесса

Панова Инна Викторовна

Научный руководитель юридического факультета Астраханского государственного университета, профессор кафедры публичного права и правового обеспечения управления Государственного университета управления, доктор юридических наук, профессор. Адрес: 109542, Российская Федерация, Москва, Рязанский проспект, 99, стр. 4.
E-mail: innapanova@list.ru. ORCID: 0000-0002-7367-487X.



Панов Алексей Борисович

Начальник управления правового обеспечения, государственной службы и кадров Федерального агентства по рыболовству, кандидат юридических наук, доцент. Адрес: 107996, Российская Федерация, Москва, Рождественский бульвар, 12.
E-mail: a.panov@mcx.ru; alex@panov.in. ORCID: 0000-0002-1603-143X.



Аннотация

Цель данной работы заключается в проведении комплексного анализа узловых административно-правовых вопросов кадрового производства. К ним относятся: а) порядок поступления (правила приема) на службу; б) порядок продвижения по службе с учетом анализа опыта российского дореволюционного и современного зарубежного законодательства по установлению процедур и других процессуальных правил кадрового производства; в) аттестационное производство; г) производство гарантий для государственного служащего (гарантийное производство); д) порядок прекращения государственной службы.

Процедура и методы исследования. В статье рассматриваются проблемы кадрового производства, его место в административно-процессуальной деятельности. Но некоторые положения и выводы могут быть использованы и в других видах службы, таких как муници-

пальная служба, служба в политических партиях, общественная служба (в объединениях и организациях) и служба в частных организациях. Исследование является общим, межотраслевым. Особенности организации кадрового производства в отдельных отраслях не исследуются, но некоторые положения и рекомендации могут быть полезны и в отраслевом регулировании.

Методические, теоретические и нормативные основы данной работы опираются на диалектико-методологическую теорию, общественно-политическую, специальную, юридическую, а также экономическую, философскую литературу. Были использованы частно-научные приемы исследования, такие как исторический, логический, системный, сравнительного правоведения и социологический. Теоретические и практические выводы опираются на критическое осмысление трудов российских и зарубежных ученых.

Результаты проведенного исследования. Содержание кадрового (служебного) производства как вида административно-правоприменительного процесса позволило выделить следующие входящие в него виды (за исключением мер ответственности): поступление (прием) на службу; поощрение и продвижение по службе; аттестационное производство; гарантийное производство и прекращение службы.

Теоретическая и практическая значимость. Результаты исследования вносят вклад в теорию и практику. Предложения, сформулированные в заключении исследования, могут быть использованы как для освещения теории государственно-служебных отношений, так и для практики кадровой работы, совершенствования законодательства о государственной службе и административного процесса. Отдельные выводы и предложения, полученные в результате исследования, могут быть использованы в учебном процессе преподавания курса административного права и процесса при освещении вопросов кадрового производства как вида административно-правонаделительного процесса.

Ключевые слова

Кадровое производство; административно-правонаделительный процесс; оперативно-распорядительный процесс; порядок поступления (правила приема) на службу; порядок (правила) поощрения и продвижения по службе; перечень гарантий для государственно-гражданского служащего (гарантийное производство); ротация служащих.

Для цитирования: Панова И.В., Панов А.Б. Кадровое производство – вид административно-правонаделительного процесса / И.В. Панова, А.Б. Панов // Публичное право сегодня. 2021. № 4(10). С. 53–75.

УДК 342.951
ББК 67

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0004

Введение

Проблемы процессуального регулирования кадрового производства приобретают сейчас особую остроту и практическую актуальность. Процессуализация властной деятельности публичных органов исполнительной власти необходима для эффективной деятельности последних; а также гарантирует невластным субъектам реализацию их прав и законных интересов.

Отсутствие процедуры в применении нормы властеотношения ведет фактически либо к ее парализации, либо к субъективному усмотрению (произволу) чиновников. И то, и дру-

гое в правовом государстве является недопустимым. До тех пор, пока в стране не будут проведены серьезные мероприятия по правовой процессуализации материального права, реального прогресса в защите прав граждан, которые им представляют Конституция РФ и федеральные законы, не будет.

Основная часть

Административно-правонаделительный процесс, являясь видом правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, имеет следующие черты.

1. Его целевое назначение и задачи ориентированы на активное, добросовестное выполнение определенными субъектами публичной исполнительной власти своих полномочий.
2. Правонаделительную деятельность осуществляет широкий круг субъектов.
3. Результатом данной подзаконной деятельности всегда является индивидуально-конкретное решение (правоприменительный акт), содержащее властное волевое изъявление субъекта.

Вопросы о стадиях и режимах административно-правонаделительного процесса ждут дальнейшей разработки, хотя им в юридической литературе уделялось внимание.

Административно-правонаделительный (оперативно-распорядительный) процесс – это вид административно-процессуальной деятельности, регламентирующей правоприменительную неюрисдикционную деятельность широкого круга исполнительных органов публичной власти и Банка России по реализации прав и обязанностей индивидуальных и коллективных субъектов в сфере управления, осуществляемой в административно-процессуальной форме. Эта деятельность состоит из производств: 1) по обращениям (предложениям и заявлениям) граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления; 2) разрешительного; 3) регистрационного; 4) учредительного; 5) по комплектованию личного состава (кадровое (служебное) производство); 6) административно-договорного; 7) приватизационного и др.

Кадровое (служебное) производство призвано регулировать весьма обширный круг отношений, касающихся института службы.

В настоящее время основы российской государственной службы заложены:

А) в Конституции РФ: ст. 37 – право на труд, ст. 32 – равный доступ к государственной службе;

Б) в федеральных законах:

- 1) Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- 2) Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;
- 3) Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О противодействии коррупции»;
- 4) Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.10.2020) «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

В) в законах субъектов РФ: к примеру: Закон Астраханской области от 9 сентября 2005 года № 48/2005-ОЗ «О государственной гражданской службе Астраханской области», Закон Свердловской области «Об особенностях гражданской службы в Свердловской области», Закон Республики Татарстан от 16 января 2003 г. № 3-ЗРТ «О государственной гражданской службе Республики Татарстан», Закон Саратовской области от 2 февраля 2005 г. № 15-ЗСО «О государственной гражданской службе в Саратовской области», Закон

г. Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы», Закон Астраханской области от 4 сентября 2007 года № 52/2007-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования муниципальной службы в Астраханской области» (с изменениями на 26 октября 2020 года), Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области», Закон г. Москвы от 22 октября 2008 г. № 50 «О муниципальной службе в городе Москве», Закон Саратовской области от 2 августа 2007 г. № 157-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области»;

Г) в актах, закрепляющих правовой статус службы на отраслевом уровне: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации», Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; Закон РФ от 21.03.1991 № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации», Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О полиции», Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 30.04.2020) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека», Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 (ред. от 15.05.2020) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе»; Указ Президента РФ от 25.12.2008 № 1847 (ред. от 21.05.2012) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии», Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О государственной охране», Федеральный закон от 19.07.1998 № 113-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О гидрометеорологической службе», Федеральный закон от 05.12.2005 № 154-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О государственной службе российского казачества», Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы”»;

Д) в целом ряде актов, регламентирующих отдельные элементы организации государственной службы, в том числе в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденном Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574;

Е) в Указах Президента РФ для государственного гражданского служащего:

1) Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 16 (ред. от 12.10.2017) «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы»;

2) Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 111 (ред. от 01.07.2014) «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)»;

3) Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной граждан-

ской службы Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112;

4) Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим, утвержденное Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113;

5) Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

6) Указ Президента РФ от 16.02.2005 № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации»;

7) Указ Президента РФ от 30.05.2005 № 609 «Об утверждении положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела»;

8) Указ Президента РФ от 21.02.2019 № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

9) Указ Президента РФ от 19.11.2007 № 1532 «Об исчислении стажа государственной гражданской службы Российской Федерации для установления государственным гражданским служащим Российской Федерации ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Российской Федерации»;

10) Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»;

11) Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера);

12) Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера);

13) Указ Президента РФ от 08.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции» (вместе с Порядком размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъек-

тов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования);

14) Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

15) Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»;

16) Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации»;

17) Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы»;

18) Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»;

19) Указ Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”»;

20) Указ Президента РФ от 23.06.2014 № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»;

21) Указ Президента РФ от 08.03.2015 № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции»;

22) Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (вместе с Типовым положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, Типовым положением о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, Типовым положением об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений);

23) Указ Президента РФ от 24.06.2019 № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы»;

Ж) Постановления Правительства РФ, регулирующие гражданскую службу:

1) Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»;

2) Постановление Правительства РФ от 18.05.2019 № 618 «Об утверждении Положения о прохождении служебной стажировки государственными гражданскими служащими Российской Федерации»;

3) Постановление Правительства РФ от 26.06.2008 № 472 «О порядке включения (зачета) в стаж государственной гражданской службы Российской Федерации отдельных периодов замещения должностей, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2007 г. № 1532»;

4) Постановление Правительства РФ от 21.01.2015 № 29 «Об утверждении Правил общения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора

на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации»;

5) Постановление Правительства РФ от 31.03.2018 № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов»;

6) Постановление Правительства РФ от 18.05.2019 № 619 «О государственном образовательном сертификате на дополнительное профессиональное образование государственного гражданского служащего Российской Федерации»;

7) Постановление Правительства РФ от 09.09.2020 № 1387 «Об утверждении единой методики проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

И) нормативные акты, регулирующие воинскую службу:

1) Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О статусе военнослужащих»;

2) Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «Об обороне»;

3) Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации»;

4) Указ Президента РФ от 16.09.1999 № 1237 (ред. от 21.12.2020) «Вопросы прохождения военной службы» (вместе с Положением о порядке прохождения военной службы).

Процедурному аспекту служебной деятельности в последнее время уделялось внимание, хотя можно было и в большем объеме этот вопрос рассмотреть как на нормотворческом, так и на научном уровне. В названном выше законодательстве о службе обозначены лишь отправные начала, принципиальные позиции процессуального порядка в государственной деятельности. Но материальные нормы кадровой деятельности будут «мертвы» без процессуального производства. С одной стороны, институт прохождения службы (государственной, в частности) – категория, которая охватывает время, период, начинающийся с момента оформления поступления на государственную службу, продолжающийся в течение всего времени исполнения полномочий по должности и заканчивающийся прекращением служебных отношений (т.е. отставкой). С другой (содержательной) стороны, эта категория включает все юридически значимые действия: поступление (прием) на службу; аттестацию и повышение квалификации; продвижение по службе и присвоение квалификационных обозначений (персональных званий, разрядов, квалификационных классов, дипломатических рангов и т.п.); прекращение службы (отставку).

Объемность кадрового (служебного) производства (мы рассматриваем всю деятельность позитивного характера, исключая меры ответственности) позволяет говорить о следующих видах, входящих в него в зависимости от правовой регламентации, которые могли бы иметь право на выделение (обособление) и закрепление в положениях. Это порядок поступления (правила приема) на службу; порядок (правила) поощрения и продвижения по службе; аттестационное производство; производство гарантий для государственного служащего (гарантийное производство); порядок прекращения государственной службы. *Рассмотрим названные виды кадрового (служебного) производства.*

Порядок поступления (правила приема) на службу. И в Конституции РФ (ч. 4 ст. 32), и в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 3 ч. 1 ст. 4) говорится о равном доступе граждан РФ, владеющих государственным языком Российской Федерации, к государственной гражданской службе; недопущении прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, нацио-

нальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия либо отсутствия гражданства субъектов РФ, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

В ст. 16 названного закона установлены ограничения при поступлении на службу: 1) признание лица недееспособным или ограниченно дееспособным в судебном порядке; 2) осуждение лица к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия неснятой или непогашенной судимости; 3) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну; 4) наличие заболевания, препятствующего исполнению должностных обязанностей и подтвержденного заключением медицинского учреждения (излишне говорить, что требуется незамедлительная регламентация данного рода заболеваний); 5) близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; 6) выход из гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства другого государства; 7) наличие гражданства иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации; 8) представление подложных или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу; 9) отказ от представления сведений о доходах гражданского служащего, об имуществе и обязательствах имущественного характера или представление заведомо ложных сведений; 10) несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции.

Как известно, в советский период кадровое продвижение в нашей стране было традиционной сферой деятельности партии. Партийные документы устанавливали общие требования для всех категорий руководителей: политические, деловые, моральные. Рассматриваемый закон провозглашает принцип комплектования государственных гражданских служащих в соответствии с профессионализмом и компетентностью гражданского служащего (п. 4 ч. 1 ст. 4) применительно к каждой государственной должности. В квалификационные требования, предъявляемые служащим, включаются требования к уровню профессионального образования, стажу государственной гражданской службы и опыту работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей; уровню знаний Конституции РФ, федеральных законов; наличию гражданства Российской Федерации. В определенных случаях применяется возрастной ценз.

Анализируемый закон не предусматривает исчерпывающего перечня требований, предъявляемых к занятию государственных должностей (ст. 12). И на федеральном уровне, и на уровне субъектов РФ они могут дополняться. Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» установил конкретные квалификационные условия к стажу работы по специальности от высших до младших должностей федеральной государственной гражданской службы.

Статья 26 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» перечисляет документы, необходимые для представления при поступлении на государственную гражданскую службу. Хотя перечень проверяемых при допуске к службе документов не является исчерпывающим и, как уже было отмечено, может быть рас-

ширен законом, думается, ни на личную, ни на семейную жизнь проверки не должны распространяться. Анализируемый закон в отличие от ранее действовавшего Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» не закрепляет за государственным органом право проверки документов на предмет допуска лица к государственной гражданской службе, однако подразумевает, что данная проверка является обязательной.

Правовые условия для поступления на государственную гражданскую службу, т.е. для первоначального определения на должность, и для последующего занятия должностей при перемещении от одной должности к другой в порядке продвижения не тождественны. Статья 27 анализируемого закона предусматривает испытание при замещении должности государственной гражданской службы. Оно может быть установлено для лица, впервые принятого на государственную гражданскую службу, а также при назначении на должность гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа. Установлен и срок испытания – от трех до шести месяцев. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержится перечень случаев, при которых испытательный срок не устанавливается, в частности: для беременных женщин – государственных служащих; граждан, окончивших обучение в образовательных учреждениях профессионального образования и впервые поступающих на гражданскую службу в соответствии с договором на обучение с обязательством последующего прохождения гражданской службы; граждан и гражданских служащих при замещении должностей гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», которые замещаются на определенный срок полномочий; государственных служащих, назначенных на должности гражданской службы в порядке перевода в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы. Указанный перечень не является исчерпывающим, и в федеральных законах могут быть предусмотрены иные случаи, при которых испытание при приеме на работу не устанавливается. Если претендент успешно выдержал испытание, он продолжает государственную гражданскую службу, если нет – он может быть переведен на ранее замещаемую должность гражданской службы, либо с ним расторгается служебный контракт с указанием причин, послуживших основанием для признания этого гражданского служащего не выдержавшим испытание.

Согласно ст. 9 анализируемого закона должности гражданской службы подразделяются на категории и группы. Выделяется четыре категории должностей государственной гражданской службы: руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты. В законе предусмотрено пять групп должностей гражданской службы: высшие, главные, ведущие, старшие, младшие. Специализация должностей вводится в зависимости от функциональных особенностей должностей гражданской службы и от особенностей предмета ведения соответствующих государственных органов. Законом определены квалификационные требования к служащим, в том числе уровень профессионального образования с учетом группы и специализации государственных должностей; стаж и опыт работы по специальности; уровень знаний Конституции РФ, федеральных законов, уставов субъектов РФ применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Требования к претенденту на должность довольно высоки. В ст. 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплены классные чины гражданской службы. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы без ограничения срока полномочий, классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена. Присваиваемые классные чины зависят от того,

к какой группе должностей относится должность, замещаемая гражданским служащим. Так, классный чин действительного государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3-го классов присваивается гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы; государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3-го классов – гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы; советника государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3-го классов – гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы; референта государственной гражданской службы 1, 2 и 3-го классов – гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы старшей группы; секретаря государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3-го классов – гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы младшей группы.

Порядок присвоения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации определен Положением о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим, утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113.

Согласно названному положению классные чины присваиваются федеральным гражданским служащим персонально, с соблюдением последовательности, в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы, а также с учетом профессионального уровня, продолжительности государственной гражданской службы Российской Федерации в предыдущем классном чине и в замещаемой должности гражданской службы.

В ранее действовавшем Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» предусматривались не «классные чины гражданской службы», а «квалификационные разряды государственных служащих», которые присваивались только по итогам квалификационного экзамена либо на основании аттестации государственных служащих. В соответствии с ч. 2 ст. 11 ныне действующего Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» классный чин присваивается только по результатам квалификационного экзамена.

В настоящее время законодательством предусмотрены такие способы замещения государственных должностей, как зачисление, назначение, выборы и конкурс.

Порядок (правила) поощрения и продвижения по службе. Правовое нормирование продвижения и поощрения по службе имеет длинную и противоречивую историю и уходит в глубину веков.

В России уже в XVII–XIX вв. продвижение по службе было урегулировано рядом тщательно продуманных нормативных актов, в числе которых Указ Петра I «О порядке государственной службы» 1722 г., Устав о службе по определению от правительства 1857 г., уставы о пенсиях и единовременных пособиях, Положение об особых преимуществах государственных служащих в отдаленных местностях, а также в губерниях западных и Царства Польского и т.д.

Октябрь 1917 г. внес в данную сферу общественных отношений значительные изменения. Декретом советской власти «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», утвержденным ВЦИК 23 (10) ноября 1917 г., дореволюционный служебно-правовой институт продвижения по службе (чинопроизводства) был отменен. Позднее, правда, жизнь заставила детально урегулировать прохождение службы в Вооруженных Силах и органах внутренних дел. Что касается института государственной службы, то в качестве основных источников, существовавших до 1990 г., можно назвать Временные правила о работе в

государственных учреждениях и на предприятиях, утвержденные Декретом СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г.; указы о введении классовых чинов, рангов и специальных званий в некоторых отраслях¹; Единую номенклатуру должностей служащих, утвержденную Госкомтрудом СССР 9 сентября 1967 г.; Положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности, утвержденное ВЦИК и СНК РСФСР 20 марта 1932 г.; перечни № 1 и 2 к Положению о порядке рассмотрения трудовых споров.

Известную негативную роль в законодательном регулировании вопросов государственной службы сыграла идея Программы КПСС, принятой XXI съездом КПСС в 1962 г., которая заключалась в том, чтобы работа в аппарате перестала быть особой профессией, а навыками управления овладевали все более широкие массы. Следствием этого стало отсутствие единого закона о государственной службе.

Позднее, однако, потребности государственного обеспечения реализации принятых решений обусловили возросшее внимание к этой проблеме. В Конституции СССР 1977 г. (ст. 35) впервые появилось слово «продвижение». Говорилось о продвижении по работе, что подразумевало все виды деятельности, в том числе работу в государственном аппарате [см.: Панова И.В., 1993: 8–12].

После провозглашения государственного суверенитета РСФСР в 1990 г., распада СССР в 1991 г. в России обозначился новый период в становлении нормативной базы государственной службы (о котором речь шла выше). Одним из основных нормативных правовых актов, регламентирующих данный вопрос, до недавнего времени являлся Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации».

В п. 10 ст. 21 этого закона был закреплен институт ротации, т.е. командирование (направление) служащего с его согласия в другой государственный орган для исполнения должностных обязанностей по государственной должности по его специальности на срок до двух лет. В соответствии с действующим Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» возможность перевода служащего с его согласия на не обусловленную служебным контрактом должность гражданской службы в случае необходимости предусмотрена, но такой перевод возможен только на должность в том же государственном органе и на срок не более одного месяца. При этом в указанном законе четко установлены случаи, когда подобный перевод возможен.

Ротация служащих внутри государственного органа, а также переход (перевод) в другой орган государственного управления (особенно правоохранительной системы) – вещь не только возможная, но и нужная, жизненно необходимая. Однако для этого законодатель должен не только обозначить, но и четко закрепить ряд положений, связанных с переходом государственного служащего в другой орган. Речь, к примеру, идет о нормативной регламентации вопроса о присвоении лицу соответствующего класса при переходе, скажем, в звании майора из системы МВД России в систему правосудия на судебскую должность. При нормативной регламентации института ротации выигрывают все: служащий, имеющий стаж и специальное звание, знает, на что он может претендовать в системе правосудия; государственной службе «грозит» лишь пополнение квалифицированными кадрами. В рассматриваемом институте значительное место занимают правовые условия продвижения по службе, под которыми понимаются такие фактические обстоятельства, с наступлением которых у служащего возникает право на продвижение по службе. Данные

¹ См., например, указы Президиума Верховного Совета СССР «Об установлении рангов для дипломатических представителей СССР за границей», «Об установлении рангов для дипломатических работников Народного комиссариата иностранных дел, посольств и миссий СССР за границей», «Об установлении дипломатических классов».

условия не должны быть абсолютно общими для всех государственных органов. Едиными могут быть лишь некоторые принципиальные начала, а сами условия продвижения в каждом государственном органе должны конкретизироваться в зависимости от специализации. В связи с этим существенное значение имеет п. 10 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», закрепивший право государственного служащего на должностной рост на конкурсной основе. По сути дела, это закрепление права на продвижение, реализуемого по инициативе государственного служащего, точнее, даже на самовыдвижение.

В некоторых отраслевых нормативных актах в качестве условия производства в классный чин или специальное звание без соблюдения очередности называется выдвижение на вышестоящую должность. Тем самым в ряде органов (прокуратуре, государственной налоговой службе, юстиции, нотариате, МВД России) допускаются случаи занятия должности при отсутствии у претендента соответствующего чина или звания. Представляется, однако, что такое автоматическое присвоение разрядов (званий, чинов) на основе занятия вышестоящей должности ведет в отдельных случаях к «засорению» государственных органов некомпетентными людьми.

О кадровом резерве на гражданской службе говорится в ст. 64 анализируемого закона. В других нормативных актах устанавливаются критерии отбора кандидатов в резерв. При подборе специалистов в кадровый резерв следовало бы учитывать, в частности, выводы аттестации, состояние здоровья, возраст, профессиональную компетентность, соответствие квалификационным требованиям должности.

Процессы продвижения по службе и поощрения за нее должны быть нормативно закреплены путем принятия служебного кодекса РФ и служебных (кадровых) кодексов субъектов РФ. Можно предложить следующую структуру правового решения данного вопроса. Необходимо определить круг государственных служащих, на которых будет распространяться действие соответствующего нормативного акта. Это может быть сделано на федеральном уровне, а также на уровне субъектов РФ.

Понятие, цели и задачи продвижения по службе и поощрения. При наличии определенных правовых условий у государственного служащего возникает право на продвижение по службе, а государственные органы в лице администрации обязаны обеспечить реализацию данного права в соответствии с установленным порядком. Цель продвижения по службе двоякая: государственный орган комплектуется компетентными, наиболее достойными кадрами, а сам служащий реализует свою естественную потребность в раскрытии собственных способностей.

Виды продвижения по службе (по вертикали и по горизонтали). Первое служебное продвижение связано с перемещением на новую должность, т.е. продвижением на более высокую должность при наличии соответствующего этой должности квалификационного разряда. Закон об основах государственной службы закрепил в качестве первичного (определяющего) условия вертикального продвижения наличие у служащего квалификационного разряда.

Продвижение по горизонтали представляет собой:

- 1) присвоение квалификационного разряда по результатам квалификационного экзамена без перевода на другую должность гражданской службы, но с установлением надбавки за классный чин;
- 2) повышение в классе (с 1-го по 3-й) в пределах группы должностей гражданской службы без занятия новой должности с установлением надбавки за классность;
- 3) увеличение денежного содержания, которое основывается на принципах стимулирования, т.е. с наступлением конкретных условий у администрации появляется обязан-

ность по выплате денежного содержания в виде надбавки за выслугу лет (к примеру, 10% к должностному окладу при стаже гражданской службы от одного года до пяти лет); особые условия гражданской службы (в частности, ненормированный рабочий день, сложные климатические условия, частые командировки, иные поездки, работа в выходные дни, праздники, работа, связанная с риском для здоровья).

Надбавки за особые условия гражданской службы могут выплачиваться одновременно или равномерно в течение года, но законодательно должны быть установлены минимальный и максимальный (скажем, не превышающий должностного оклада за три месяца) пределы выплат (для федеральных государственных гражданских служащих данные пределы установлены Указом Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих»); ежемесячное денежное поощрение (в расчете на год), например в федеральных государственных органах в размере 30 должностных окладов; единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданским служащим.

Правовые условия и порядок продвижения. Продвижение на более высокую должность возможно при следующих правовых условиях: 1) наличие соответствующего квалификационного образования, стажа, специализации, опыта работы, знания Конституции РФ; 2) наличие вакантной должности; процедура замещения должности при вертикальном продвижении – в порядке конкурсного отбора. Продвижение без занятия новой должности (по горизонтали) возможно при следующих условиях: добросовестное и успешное выполнение должностных полномочий, подтвержденных положительной оценкой при аттестации, стаж, выслуга.

Как уже было сказано выше, правовые условия продвижения по службе должны быть конкретными (специальными) для каждого вида государственных органов, но общие принципы в системе продвижения, безусловно, должны быть едины. Поэтому, исходя из сказанного, во всех государственных органах могут приниматься во внимание: ученая степень, звание (или иное квалификационное обозначение), почетные звания, результаты должностной стажировки, переподготовки; повышение квалификации, состояние в кадровом резерве и т.д. Вопрос о продвижении по горизонтали должен решаться в аттестационном порядке, при этом возможно вычленив следующие стадии продвижения по службе.

1. Инициирование. Определяется круг субъектов, от которых исходят предложения о кандидатах на государственную гражданскую службу. Впервые Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» (п. 2 ст. 22) закрепил право на самовыдвижение на должность. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 22) и в Положении о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации (п. 5, 8) данные положения также закреплены. Более того, предусмотрено, что гражданский служащий вправе на общих основаниях участвовать в конкурсе независимо от того, какую должность он замещает на период проведения конкурса;

2. Оценка служебной деятельности и аттестация. Анализируя нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», можно выделить два вида аттестации: очередную (обязательную) и внеочередную. Согласно ч. 4 ст. 48 этого закона очередная (обязательная) аттестация государственного служащего проводится один раз в три года. Внеочередная аттестация может проводиться: после принятия решения о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, об изменении условий оплаты труда гражданских служащих; по соглашению сторон служебного

контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. По результатам внеочередной аттестации гражданским служащим, имеющим преимущественное право на замещение должности гражданской службы, могут быть предоставлены для замещения иные должности гражданской службы, в том числе в другом государственном органе.

В названном законе четко определены категории гражданских служащих, которые не участвуют в проведении аттестации: проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года; достигшие возраста 60 лет; беременные женщины, находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, а также в течение одного года после выхода гражданских служащих из указанных отпусков; замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт; в течение одного года со дня сдачи квалификационного экзамена.

Специалисты солидарны в том, что получение абсолютно объективной оценки служащих является настолько сложным, в том числе дорогостоящим процессом, что теряет эффективность. Установление нового порядка аттестации (аттестационной оценки) представляется весьма актуальным, особенно в вопросе, кто должен производить эту оценку. Так, на уровне субъектов РФ могут быть созданы оценочные центры с привлечением специалистов, экспертов при управлении государственной службы администрации (как в Саратовской области).

3. Утверждение результатов аттестации. Осуществляется руководством, в связи с чем важны и необходимы меры объективного обеспечительного характера.

4. Контроль и обжалование результатов аттестации (возможны, на наш взгляд, только по процессуальным основаниям в такого рода инстанциях, как Управление государственной службы субъектов Федерации, кадровая служба государственного органа, вышестоящий государственный орган, судебная инстанция).

Органы и должностные лица, координирующие осуществление механизма продвижения по службе:

- 1) федеральный орган по вопросам государственной службы – Управление при Президенте РФ по вопросам государственной службы и кадров, которое выполняет аналитические, организационные, методические функции;
- 2) органы по вопросам государственной службы субъектов РФ, например Управление государственной службы администрации Саратовской области, с функциями, аналогичными функциям федерального органа, но отличающимися меньшим объемом;
- 3) кадровая служба государственного органа, обеспечивающая проведение конкурса, аттестации, испытания и выполняющая оформительские, консультативные, аналитические функции в пределах полномочий данного органа.

Поощрение как положительная оценка работы служащего является прерогативой администрации, и о праве на эту меру у служащего едва ли может идти речь. Как один из элементов прохождения службы поощрение закреплено в ст. 55 рассматриваемого закона, из смысла которой вопросы, касающиеся поощрений, относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов.

Таким образом, данный вопрос поставлен, но еще не решен в деталях. Полагаем важным, чтобы условием поощрения были достигнутые успехи выше среднего уровня. В ранее действовавшем Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» основанием поощрения назывались успешное и добросовестное выполнение государственным служащим своих должностных обязанностей, продолжительная и безупречная служба, выполнение заданий особой важности и сложности. В соответствии с

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» основанием применения мер поощрения является безупречная и эффективная гражданская служба.

В Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» говорилось только о поощрениях, при этом виды и порядок применения мер поощрения устанавливались федеральными законами и законами субъектов РФ. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» выделяет награждение как самостоятельное правовое явление, ранее награждение считалось одним из видов поощрения. Поощрение – это мера общественного признания заслуг гражданского служащего, выражающаяся в материальной форме (денежное вознаграждение), а награждение, скорее, имеет моральный характер. При этом ст. 55 данного закона не предусматривает исчерпывающего перечня поощрений и наградений гражданских служащих, устанавливая, что в государственном органе, в котором замещает должность гражданский служащий, могут устанавливаться иные меры поощрения и награждения (награждение нагрудным знаком, помещение на Доску почета, награждение ценным подарком и т.д.). Размер поощрения также устанавливается соответствующими государственными органами (например, Инструкция о порядке и размерах выплаты федеральным государственным служащим Главного управления специальных программ Президента РФ единовременного поощрения за безупречную и эффективную гражданскую службу, утвержденная приказом начальника ГУСП от 14 августа 2006 г. № 19).

В Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» впервые со времени введения персональных званий (чинов, рангов) в 30–50-е гг. XX в. аттестационное производство обозначено как способ, позволяющий проводить сбор, анализ и обобщение всесторонней и объективной информации о служащем и делать на этой основе выводы о степени его соответствия занимаемой должности, потенциальных возможностях, а также решать другие задачи: обеспечения справедливого продвижения по службе, стимулирования высокопроизводительного и творческого управленческого труда и т.д.

Регламентация аттестационного процесса началась с отраслевого уровня. В соответствии с Постановлением Совмина СССР от 26 июля 1973 г. № 531 ГКНТ по согласованию с Минюстом СССР и ВЦСПС утвердили 5 октября 1973 г. Положение о порядке проведения аттестации руководящих инженерно-технических работников и других специалистов предприятий и организаций промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта и связи. В нем в целях наиболее рационального использования специалистов, повышения эффективности их труда и ответственности за порученное дело, определения деловых качеств работников урегулирована аттестационная процедура (сроки, порядок оценки, голосования, принятия решений по результатам аттестации и т.п.). Совместным Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР, Совмина СССР, ВЦСПС, ЦК ВЛКСМ 5 марта 1987 г. было утверждено Примерное положение о порядке проведения аттестации ответственных работников аппарата советских и общественных органов.

Позднее появилось Положение о порядке проведения аттестации государственных служащих органов исполнительной власти, утвержденное Постановлением Минтруда России от 12 октября 1992 г. № 23. Затем было принято Постановление Правительства РФ от 5 августа 2008 г. № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба,

оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений».

Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 360 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» предусматривал проведение аттестации государственных служащих при максимальном использовании ее возможности для укрепления государственного аппарата, улучшения работы по подбору, подготовке и расстановке кадров, предупреждению коррупции.

Статья 24 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» закрепляла цели аттестации: определение уровня профессиональной подготовки, соответствие служащего занимаемой государственной должности, решение вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда.

В настоящее время аттестация гражданского служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданского служащего. Главный итог аттестации – оценка работы служащего. Вопрос об установлении порядка и условий проведения аттестации относится к компетенции и федеральных органов, и органов субъектов РФ. В состав аттестационной комиссии включаются представители нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти общего числа членов аттестационной комиссии.

Думается, что условием продвижения по службе могут быть способности служащих успешно и добросовестно выполнять должностные полномочия, подтвержденные оценкой при аттестации. Наряду с обязательными условиями продвижения по службе могут учитываться такие качества служащих, как состояние в кадровом резерве, наличие ученой степени, психологическая уравновешенность, а также социально-психологические характеристики. Условиями продвижения по службе с перемещением на новую должность можно назвать: заслуги в прошлом; уровень квалификации, пригодный к занятию новой должности; навыки, умения; служебную переподготовку, завершленную сдачей экзамена на соответствующий по должности квалификационный разряд; наличие вакансии.

Более детальный порядок проведения аттестации для государственного гражданского служащего определен Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации». Положения названного документа относятся к государственным гражданским служащим Российской Федерации в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта РФ или их аппаратах.

Практика показывает острую необходимость законодательного совершенствования и глубокой детализации аттестационного производства.

Перечень гарантий для государственного гражданского служащего (гарантийное производство) нуждается в скорейшей нормотворческой разработке. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» лишь перечислены гарантии защиты государственного служащего от произвола сменяющих друг друга руководителей. Это доступное продвижение по службе (п. 3 ст. 4); гласность (п. 6 ст. 4);

стабильность (п. 5 ст. 4); профессионализм и компетентность (п. 4 ст. 4); личное дело, реестр государственных гражданских служащих (ст. 42, 43); обусловленность продвижения непрерывным повышением квалификации, дальнейшего образования (п. 1 ст. 53); право гражданского служащего на обращение в государственные органы или суд для решения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам проведения квалификационных экзаменов и аттестации, приема на государственную гражданскую службу, ее прохождения, реализации прав гражданского служащего (ст. 19, 48, 49); условия прохождения гражданской службы (п. 3 ч. 1 ст. 52); денежное содержание и иные выплаты (п. 1 ч. 1 ст. 52); отдых (п. 4 ч. 1 ст. 52); медицинское и социальное страхование и обслуживание (п. 5, 6 ч. 1 ст. 52); профессиональная переподготовка (п. 1 ч. 1 ст. 53); обязательность согласия государственного служащего при его переводе; пенсионное обеспечение за выслугу лет, в случае потери кормильца (п. 11 ч. 1 ст. 52); защита государственного гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз (п. 10 ч. 1 ст. 52); возмещение расходов, связанных со служебными командировками, с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган (п. 8, 9 ч. 1 ст. 52); транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей (п. 2 ч. 1 ст. 53); единовременная субсидия на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы (п. 4 ч. 1 ст. 53).

Приведенный перечень гарантий не носит исчерпывающего характера и может быть дополнен в соответствии с федеральным законом и законами субъектов РФ.

Порядок прекращения государственной гражданской службы имеет большое теоретическое и практическое значение. Действующее законодательство о государственной гражданской службе, трудовое законодательство закрепляют правовые основания прекращения службы и порядок (процедуру) прекращения служебных полномочий, хотя исчерпывающими эти основания прекращения служебных отношений назвать нельзя.

Государственная служба прекращается:

1) по соглашению сторон. Служебный контракт может быть расторгнут в любое время по соглашению сторон служебного контракта с одновременным освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской службы;

2) по инициативе гражданского служащего в случаях досрочного расторжения служебного контракта, истечения срока контракта. Гражданский служащий имеет право расторгнуть служебный контракт и уволиться с гражданской службы в любое время, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме за две недели. По соглашению между служащим и представителем нанимателя служебный контракт может быть расторгнут до истечения двухнедельного срока. Если служебный контракт расторгается по инициативе гражданского служащего по причинам, связанным с зачислением в образовательное учреждение профессионального образования, выходом на пенсию, переходом на замещение выборной должности и другими обстоятельствами, а также в случае установленного нарушения представителем нанимателя законов, иных нормативных правовых актов и служебного контракта представитель нанимателя обязан расторгнуть служебный контракт в срок, указанный в заявлении гражданского служащего.

Закон устанавливает предельный возраст для нахождения на гражданской службе – 60 лет (ч. 1 ст. 251).

Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен по решению пред-

ставителя нанимателя, но не свыше чем до достижения им возраста 65 лет, а гражданскому служащему, замещающему должность гражданской службы категории «помощники (советники)», учрежденную для содействия лицу, замещающему государственную должность, – до окончания срока полномочий указанного лица. Федеральному гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, замещающему должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен по решению Президента РФ, но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет. По достижении гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе по решению представителя нанимателя и с согласия гражданина он может продолжить работу в государственном органе на условиях срочного трудового договора на должности, не являющейся должностью гражданской службы;

3) по инициативе представителя нанимателя: при несоответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы; по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением; вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации; в результате неоднократного неисполнения гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание; при однократном грубом нарушении гражданским служащим должностных обязанностей; прогуле (отсутствии на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня); появлении на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашении гражданским служащим сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными ему в связи с исполнением им служебных обязанностей; совершении по месту службы хищения чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества; нарушении правил охраны труда, повлекшем тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавшем реальную угрозу наступления таких последствий; совершении виновных действий гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя; принятии гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа; однократном грубом нарушении гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшем причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства Российской Федерации; представлении гражданским служащим представителю нанимателя подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении служебного контракта; прекращении допуска гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям, и по иным основаниям, установленным федеральными законами. При этом гражданский служащий не может быть уволен в период временной нетрудоспособности, в период его пребывания в отпуске;

г) по иным определенным рассматриваемым законом основаниям: при отказе гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта (ст. 29); при отказе гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствию такой

должности в том же государственном органе (ст. 28); при отказе гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом (п. 9 ч. 1 ст. 33); при наличии обстоятельств, не зависящих от воли сторон служебного контракта, в том числе в связи с исполнением гражданским служащим государственных обязанностей, установленных федеральным законом (призывом гражданского служащего на военную службу или направлением его на заменяющую ее альтернативную службу), в связи с восстановлением на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы, по решению суда и по другим обстоятельствам в соответствии со ст. 39 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; при выходе гражданского служащего из гражданства Российской Федерации и т.д.

Статья 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает, что при ликвидации государственного органа или сокращении должностей гражданской службы гражданскому служащему в случае невозможности предоставления работы в том же государственном органе должна быть предложена другая государственная должность в другом государственном органе с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы). При невозможности трудоустройства гражданскому служащему гарантируются профессиональная переподготовка (переквалификация) с сохранением на период переподготовки (переквалификации) денежного содержания по занимаемой до увольнения должности гражданской службы и непрерывного трудового стажа, а также предоставление возможности замещения иной должности гражданской службы.

В случае отказа гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональной переподготовки или повышения квалификации он освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы. При увольнении с гражданской службы в связи с реорганизацией государственного органа, изменением его структуры, ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы гражданскому служащему выплачивается компенсация в размере четырехмесячного денежного содержания.

При увольнении в связи с ликвидацией государственного органа или сокращением штата в случае непредоставления гражданскому служащему работы в соответствии с его профессией и квалификацией он остается в реестре государственных служащих (с указанием «в резерве») с сохранением в течение одного года непрерывного стажа государственной службы².

Можно также говорить о становлении производства по комплектованию личного состава субъектов, не являющихся государственными служащими: это работники (технические исполнители) в государственных органах, гражданские служащие государственных учреждений и предприятий, абитуриенты при поступлении в вузы, призывники на военную службу.

Так, Положением о призыве на военную службу граждан Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 663, регламентируется порядок призыва на военную службу призывников. Призыв на военную службу призывников организует военный комиссариат соответствующей территории при содействии местной администрации.

² Правительство РФ Постановлением от 6 мая 2008 г. № 362 утвердило государственные требования к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации

Призыв на военную службу осуществляет призывная комиссия. Призывники подлежат обязательному медицинскому освидетельствованию в соответствии с Положением о военно-врачебной экспертизе, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 4 июля 2013 г. № 565. Оповещение призывников о явке на медицинское освидетельствование, на заседание призывной комиссии или для отправки в воинскую часть в целях прохождения военной службы осуществляется повестками военного комиссариата соответствующего административно-территориального образования. Призывная комиссия принимает решение в отношении призывника только после определения категории годности его к военной службе. Призывники обязаны прибыть в военный комиссариат для последующей отправки на сборный пункт. В течение 15 дней с даты окончания призыва глава местной администрации – председатель призывной комиссии совместно с военным комиссаром информирует высшее должностное лицо субъекта РФ об итогах призыва. В течение 25 дней с даты окончания призыва высшее должностное лицо субъекта РФ информирует Минобороны России об итогах призыва.

Раздел III Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации регламентирует порядок призыва на военную службу граждан, зачисленных в запас с присвоением воинского звания офицера. Названный призыв организует и осуществляет военный комиссар. Призыв на военную службу офицеров запаса включает: явку на медицинское освидетельствование и к военному комиссару для принятия им решения о призыве на военную службу, явку в военный комиссариат и получение предписания для убытия к месту прохождения военной службы.

После прохождения призывником медицинского освидетельствования и личной беседы военный комиссар принимает в отношении офицера запаса одно из следующих решений: а) о призыве на военную службу, б) о предоставлении отсрочки от призыва на военную службу, в) об освобождении от призыва на военную службу, г) об освобождении от исполнения воинской обязанности. В военном комиссариате офицеру запаса, призванному на военную службу, вручаются два экземпляра предписания об убытии к месту прохождения военной службы, получив которые он самостоятельно убывает к месту ее прохождения. После откомандирования офицера запаса к месту прохождения военной службы его личное дело в трехдневный срок высылается военным комиссариатом в воинскую часть, в которую он направлен. По прибытии офицера запаса в воинскую часть командир воинской части делает на втором экземпляре предписания, выданного военным комиссаром, отметку о дате прибытия, заверяет своей подписью и печатью воинской части и в трехдневный срок возвращает его в военный комиссариат.

Порядок призыва на военную службу весьма детально освещается также в утвержденном Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 852 Положении о призыве граждан Российской Федерации по мобилизации, приписанных к воинским частям (предназначенных в специальные формирования) для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени, или направления их для работы на должностях гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований.

Заключение

Итак, поскольку деятельность в государственных органах носит непрерывный характер, кадровое (служебное) производство требует дальнейшей детализации (специализации)

процедуры и ее юридического оформления в соответствующих положениях (правилах), регламентирующих порядок (процедуру): поступления на службу, поощрения и продвижения по ней, проведения аттестации, обеспечения гарантий для гражданского служащего, прекращения государственной гражданской службы.

Библиография

1. Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в Российском государстве с 1985 по 2013 г.: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. – 284 с.
2. Гришковец А.А. К вопросу о реформе государственной службы: организационно-правовые аспекты // Государство и право. – 2012. – № 2. – С. 25–32.
3. Кодинцев А.Я. Дискуссии о реформе государственной гражданской службы субъектов РФ в современной России // Социум и власть. – 2016. – № 5(61). – С. 55–59.
4. Лория В.А. Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального законодательства. – Тбилиси: Изд-во Тбилис. ун-та, 1974. – 104 с.
5. Мигачев Ю.И., Чекмарев Г.Ф. Военная служба как вид государственной службы Российской Федерации (административные и информационные аспекты // Административное право и процесс. – 2019. – № 5. – С. 50–53.
6. Панова И.В. Курс административно-процессуального права России / науч. ред. проф. Э.Н. Ренов. – Саратов: Научная книга, 2003. – 271 с.
7. Панова И.В. Продвижение по службе (административно-правовое исследование): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1993. – 17 с.
8. Петров А.Г., Матросов С.Н., Петров В.Р. Конституционно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. – 2020. – № 1(39). – С. 146–150.
9. Рязановский В.А. Единство процесса. – М.: Городец, 1996. – 72 с.
10. Саликов Д.Х. Государственная служба США: история становления и современность // Вестник факультета управления Челябинского государственного университета. – 2017. – № 1. – С. 134–141.
11. Саликов Д.Х. Институт государственной службы в Великобритании // Вестник факультета управления Челябинского государственного университета. – 2017. – № 2. – С. 162–164.
12. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М.: Юридическая литература, 1964. – 158 с.
13. Солдатов А.П., Братановский С.Н. Государственная служба: историко-правовое исследование // Труды Академии управления МВД России. – 2020. – № 3(55). – С. 129–139.
14. Сорокин В.Д. Избранные труды / предисл. Д.Н. Бахрах; В.В. Денисенко. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. – 1084 с.
15. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М.: Юринформцентр, 1998. – 798 с.
16. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. – М.: Норма, 2020. – 176 с.

Personnel Management – Type of Administrative and Empowering Process

Panova Inna Viktorovna

Scientific Director of the Law Department of Astrakhan State University, Professor of the Department of Public Law and Legal Support of Management at the State University of Management, Doctor of Law, Professor.

Address: 99, building 4, Ryazansky prospect, Moscow, Russian Federation, 109542.

E-mail: innapanova@list.ru. ORCID: 0000-0002-7367-487X.

Panov Alexey Borisovich

Head of the Department of Legal Support, Civil Service and Personnel of the Federal Agency for Fisheries, Cand. Sc (Law), Associate Professor.

Address: 12 Rozhdestvensky Boulevard, Moscow, Russian Federation, 107996.

E-mail: a.panov@mcx.ru; alex@panov.in. ORCID: 0000-0002-1603-143X.

Abstract

The purpose of this work is to carry out a comprehensive analysis of the nodal administrative legal issues of personnel production. These include: a) order of receipt (reception rules) for service; b) the procedure for promoting the service, taking into account the analysis of the experience of Russian prerevolutionary and modern foreign legislation on the establishment of procedures and other procedural rules of personnel production; c) certification production; d) production of guarantees for civil servant (warranty production); e) the procedure for termination of state services.

Procedure and research methods. The article discusses the problems of personnel production, its place in administrative and procedural activities. But some provisions and conclusions can also be used in other types of service, such as the municipal service, service in political parties, a public service (in associations and organizations) and private organizations. The study is common, intersectoral. Features of personnel production in certain sectors are not investigated, but some provisions and recommendations may also be useful in industry regulation.

Methodical, theoretical and regulatory frames of this work are based on dialectic and methodological theory, social and political, special, legal, as well as economic, philosophical literature. Particular and scientific research techniques were used, such as historical, logical, systemic, comparative law and sociological. Theoretical and practical conclusions are based on a critical understanding of the works of Russian and foreign scientists.

The results of the study. The content of personnel (service) production as a type of administrative and law enforcement process made it possible to distinguish the following types (with the exception of responsibility measures): admission (reception) for service; bonuses and promotion; certification production; Warranty and termination of service.

Theoretical and practical significance. The results of the study contribute to theory and practice. The proposals formulated in the conclusion of the study can be used both to illuminate the theory of state officers from expenditures and for the practice of personnel work, improving the legislation on public service and the administrative process. Separate conclusions and suggestions obtained as a result of the study can be used in the educational process of teaching the course of administrative law and the process when highlighting personnel production issues as a type of administrative and denominatory process.

Key words

Recruitment; administrative and denominary process; operational process; order of receipt (reception rules) for service; order (rules) of stimulation and promotion; list of guarantees for a civil servant (warranty production); rotation of employees.

For citation: Panova I.V., Panov A.B. Personnel Management – Type of Administrative and Empowering Process / I.V. Panova, A.B. Panov // Public Law Today. 2021. No. 4(10). P. 53–75.

UDC 342.951
LBC 67

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0004

References

1. Borshchevsky G.A. Reformirovanie gosudarstvennoi sluzhby v Rossiiskom gosudarstve s 1985 po 2013 g. [Reforming civil service in the Russian state from 1985 to 2013]. Ph.D. (Law) Thesis. Moscow, 2013. 284 p. [In Russian].
2. Grishkovets A.A. K voprosu o reforme gosudarstvennoi sluzhby: organizatsionno-pravovye aspekty [On the issue of public service reform: Organizational and legal aspects] // State and law. 2012. No. 2. P. 25–32. [In Russian].
3. Kodintsev A.Ya. Diskussii o reforme gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby sub'ektov RF v sovremennoi Rossii [Discussions on the reform of the State Citizen Service of the Subjects of the Russian Federation in modern Russia] // Socium and Power. 2016. № 5(61). P. 55–59. [In Russian].
4. Loria V.A. Nekotorye voprosy teorii kodifikatsii administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva [Some questions of the theory of codification of administrative and procedural legislation]. Tbilisi: Publishing House of Tbilisi University, 1974. 104 p. [In Russian].
5. Migachev Yu.I., Chekmarev G.F. Voennaya sluzhba kak vid gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii (administrativnye i informatsionnye aspekty) [Military Service As a view of the State Service of the Russian Federation (administrative and information aspects)] // Administrative law and process. 2019. No. 5. P. 50–53. [In Russian].
6. Panova I.V. Kurs administrativno-protsessual'nogo prava Rossii [The course of administrative and procedural law Russian] / scientific ed. prof. E.N. Renov. Saratov: Scientific book, 2003. 271 p. [In Russian].
7. Panova I.V. Prodvizhenie po sluzhbe (administrativno-pravovoe issledovanie) [Promotion (Administrative and Legal Research)]. Abstract of Ph.D. (Law) Thesis. Saratov, 1993. 17 p. [In Russian].
8. Petrov A.G., Matrosova S.N., Petrov V.R. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii [Constitutional legal regulation of the civil service of the Russian Federation] // Bulletin of the Russian University of Cooperation. 2020. No. 1(39). P. 146–150. [In Russian].
9. Ryazanovskiy V.A. Edinstvo protsessa [Unity of the process]. Moscow: Gorodets, 1996. 72 p. [In Russian].
10. Salikov D.Kh. Gosudarstvennaya sluzhba SShA: istoriya stanovleniya i sovremennost [US State Service: History of becoming and modernity] // Bulletin of the Department of Management of the Chelyabinsk State University. 2017. No. 1. P. 134–141. [In Russian].
11. Salikov D.Kh. Institut gosudarstvennoi sluzhby v Velikobritanii [Institute of Public Service in the UK] // Bulletin of the Faculty of Management of the Chelyabinsk State University. 2017. No. 2. P. 162–164. [In Russian].
12. Salischeva N.G. Administrativnyi protsess v SSSR [Administrative process in the USSR]. Moscow: Yuri-Deical Literature, 1964. 158 p. [In Russian].
13. Soldatov A.P., Bratanovskiy S.N. Gosudarstvennaya sluzhba: istoriko-pravovoe issledovanie [Public Service: History-legal research] // Proceedings of the Academy of Department of the Ministry of Internal Affairs Russia. 2020. No. 3(55). P. 129–139. [In Russian].
14. Sorokin V.D. Izbrannye trudy [Selected Works] / preported. by D.N. Bugs; V.V. De Nisenko. St. Petersburg: Legal Center Press, 2005. 1084 p. [In Russian].
15. Tikhomirov Yu.A. Kurs administrativnogo prava i protsessa [Course of administrative law and process]. Moscow: Yurinform Center, 1998. 798 p. [In Russian].
16. Umanskaya V.P., Malevanova Yu.V. Gosudarstvennoe upravlenie i gosudarstvennaya sluzhba v sovremennoi Rossii: monografiya [Public Administration and Public Service in Modern Russia: monograph]. Moscow: Norma, 2020. 176 p. [In Russian].

Правоприменение

Актуальные проблемы правового регулирования занятости и трудоустройства в России

Кораблина Ольга Викторовна

Заведующая кафедрой корпоративного права Астраханского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Адрес: 414056, Российская Федерация, Астрахань, ул. Татищева, 20а.

E-mail: korablina1975@mail.ru.

ORCID: 0000-0001-6287-3382.



Байбекова Эльмира Фаридовна

Доцент кафедры корпоративного права Астраханского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Адрес: 414056, Российская Федерация, Астрахань, ул. Татищева, 20а.

E-mail: karinbey@mail.ru.

ORCID: 0000-0003-4955-4293.



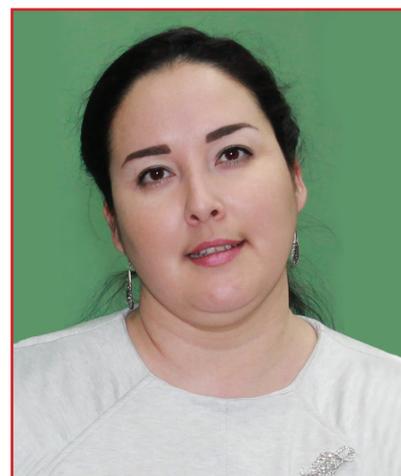
Джумагазиева Гульнара Сарсенбаевна

Доцент кафедры гражданского права Астраханского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Адрес: 414056, Российская Федерация, Астрахань, ул. Татищева, 20а.

E-mail: gulnara.dz@mail.ru.

ORCID: 0000-0001-7873-1493.



Аннотация

В настоящее время уровень безработицы является одним из важнейших индикаторов устойчивости экономической, политической и социальной системы. Для разрешения сложившейся проблемы привлечено большое количество государственных деятелей и ученых по всему миру. Осуществляется разработка разнообразных методов борьбы с этим социально-экономическим явлением. При этом создаются институты, которые изучают данный факт. Ни одна страна мира не может заявить об отсутствии безработицы, ведь это часть социально-экономической жизни общества. Безработица оказывает неблагоприятное воздействие на экономическое, политическое и социально-психологическое состояние страны. Увеличение числа безработных приводит к падению уровня жизни разных слоев населения вплоть до нищеты.

Актуальность изучения рассматриваемой темы обусловлена также неоднозначным положением выпускников на отечественном рынке труда: при существующем высоком уровне потребности в труде молодежи уровень безработицы рассматриваемой категории населения остается очень высоким. В статье рассмотрены теоретические аспекты безработицы и представления о причинах ее возникновения среди несовершеннолетних, конкретизирована специфика проблемы безработицы на молодежном сегменте рынка труда Российской Федерации.

Правовое регулирование рынка труда должно быть нацелено главным образом на обеспечение безработных граждан подходящей работой, сокращение числа безработного населения, достижение соответствия предложения рабочей силы в отраслевом и региональном аспектах. Необходимость принципиально новых правовых подходов к оценке рассматриваемых категорий и явлений в связи с этим становится очевидной.

Ключевые слова

Безработица; занятость; трудоустройство; подходящая работа; пособие по безработице; рынок труда.

Для цитирования: Кораблина О.В., Байбекова Э.Ф., Джумагазиева Г.С. Актуальные проблемы правового регулирования занятости и трудоустройства в России / О.В. Кораблина, Э.Ф. Байбекова, Г.С. Джумагазиева // Публичное право сегодня. 2021. № 4(10). С. 76–83.

УДК 34.349
ББК 67.405.1

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0005

Введение

Основными субъектами на рынке труда выступают безработные граждане, работодатели и государство, имеющие собственные личные и общественные интересы.

Безработица оказывает неблагоприятное воздействие на экономическое, политическое и социально-психологическое состояние страны. Рост безработицы приводит к падению уровня жизни разных слоев населения вплоть до нищеты [Рекунова Ю.С., Шматко А.Д., Алешунина Е.Ю., 2019].

Наряду с рынком товаров и рынком капитала рынок труда является важным элементом рыночной экономики. Современное состояние трудовых ресурсов отличается ухудшением качественных показателей и снижением численности трудоспособного коренного населения.

«Ситуация становления рынка труда демонстрирует, что наращивание рабочих мест чаще всего не сопрягается с понижением длительной безработицы, а только отчасти заглушает ее» [Алеева К.А., 2019].

Проведенная в 2018 году пенсионная реформа своим следствием имеет рост численности рабочей силы, для которой сегодня не создано необходимое количество рабочих мест. Следовательно, можно прогнозировать ожидаемый рост уровня безработицы в стране, а значит, создание действенных мер по обеспечению высокого уровня занятости населения является первостепенной задачей [Наджафарова М.Н., 2019].

Структурные элементы занятости в отдельных регионах России существенно отличаются. Затянувшийся кризис в сфере занятости несет значительные риски для социальной и политической стабильности государства. На наш взгляд, кризис в указанной сфере может затянуться и дальше, если государство не окажет поддержку безработным в виде предоставления вакантных мест или расширения сферы деятельности населения. Немаловажным фактором является занятость несовершеннолетних граждан, которые не учитываются в статистике, ориентированной на лиц в возрасте 15 лет и старше, так как несовершеннолетние считаются не полностью дееспособными гражданами.

Но, как известно, безработица возникает в результате совокупности нескольких факторов, и непосредственно индивид играет в этом процессе немалую роль [Бушуев А.Д., 2019].

Основная часть

В соответствии со стандартами Международной организации труда (МОТ) к безработным относится экономически активное население, находящееся в возрасте от 15 до 75 лет, не имеющее работы, занимающееся поиском работы и готовое приступить к работе в течение определенного периода времени [Нимаева Б.Б., 2019].

В настоящее время все чаще мы встречаем несовершеннолетних, которые обеспечивают свое материальное положение. Проблема трудовой занятости несовершеннолетних в России и не только актуализирована. На практике они трудятся в соответствии с трудовым законодательством с учетом их возраста. Так при дальнейшем анализе мы наблюдаем, что экономика зависит от достатка граждан, в том числе и несовершеннолетних граждан. Авторы считают, что статистика показывает только занятых, а многие граждане в стране не регистрируют предпринимательскую деятельность по множеству причин. Если смотреть со стороны несовершеннолетнего, для него создать «свой бизнес» в силу своего возраста и достатка, просто нереально. Думается, что необходима поддержка со стороны государства таким категориям граждан и плюс совершенствование трудового законодательства в области труда несовершеннолетнего.

Таким образом, необходимы следующие изменения в трудовом законодательстве, которые направлены на защиту прав несовершеннолетних работников.

1. Учитывать письменное согласие не только самого несовершеннолетнего работника, но и одного из его родителей (опекуна, попечителя) и органа опеки и попечительства при изменении условий труда несовершеннолетних.
2. Установить необходимость информирования одного из родителей (опекуна, попечителя) несовершеннолетнего и органа опеки и попечительства о волеизъявлении несовершеннолетнего, а также направлять указанным лицам копию приказа (распоряжения) об увольнении, в случае увольнения по соглашению сторон или по собственному желанию несовершеннолетнего работника
3. Включать в состав комиссии представителей органов опеки и попечительства и комиссии по делам несовершеннолетних, дополнив ст. 247 ТК РФ соответствующим положени-

ем, в случае привлечения несовершеннолетнего работника к материальной ответственности при проведении служебного расследования.

А.А. Коробова и А.Р. Устименко верно отмечают, что «Экономика страны и уровень жизни населения напрямую зависят от достатка жителей страны. А именно, чем выше уровень безработицы, тем меньше у граждан возможности реализовать свои способности и таланты в полной мере, и в том роде деятельности, где человек хочет и способен это сделать, а также ухудшает материальные возможности людей, повышает уровень преступности и заболеваемости, становится причиной эмиграции» [Коробова А.А., Устименко А.Р., 2019]. Обратимся к статистическим данным по занятости населения в России по состоянию на январь 2020 года: «Численность рабочей силы в возрасте 15 лет и старше в январе 2020 года составила 74,8 млн человек, из них 71,4 млн человек классифицировались как занятые экономической деятельностью и 3,5 млн человек – как безработные, соответствующие критериям Международной организации труда. Уровень безработицы в январе 2020 года составил 4,7%. Уровень занятости населения в январе 2020 года составил 59,1%. В конце января 2020 года в органах службы занятости населения (по данным Роструда) состояло на учете в качестве безработных 700 тыс. человек, что на 1,2% больше по сравнению с декабрем 2019 года и на 4,6% меньше по сравнению с январем 2019 года. Среди безработных в возрасте 15 лет и старше доля женщин в январе 2020 года составила 47,4%, городских жителей – 68,2%, молодежи до 25 лет – 18,5%, лиц, не имеющих опыта трудовой деятельности, – 21,2%. Уровень безработицы среди сельских жителей (6,5%) превышает уровень безработицы среди городских жителей (4,1%)»¹. На наш взгляд, эти данные нам показывают реальную обстановку с безработицей не только в России, но и во всем мире. Обратимся к статистическим показателям по безработице в период коронавирусной инфекции COVID-2019. «Так, в опросе, проводимом для обследования рабочей силы за март 2020 года в период с 16 по 22 марта 2020 года, приняло участие 77 тысяч человек в возрасте от 15 лет и старше. Таким образом, представленные данные являются корректными и важными, отражая ситуацию на рынке труда до Указа Президента Российской Федерации, объявившего период с 28 марта по 5 апреля нерабочими днями. По данным Росстата, уровень безработицы (отношение численности безработных к численности рабочей силы) в марте 2020 г. составил 4,7%. Уровень занятости населения в марте 2020 г. составил 59,1%...» [Воронина Д.А., Антонова Н.Л., 2020].

Процесс становления рыночной экономики болезненно сказался на социально-экономическом положении сельского населения. Несмотря на существующие исследования, посвященные решению вопросов занятости населения и формированию трудового потенциала в сельских поселениях, проблема низкой занятости сельского населения остается нерешенной [Смирнова Т.А., 2019].

Причины безработицы рассмотрены так: «Структурные сдвиги в экономике, связанные с внедрением новых технологий, оборудования, что приводит к сокращению излишней рабочей силы; экономический спад или депрессия, которые вынуждают работодателей снижать потребности в рабочей силе; политика правительства и профсоюзов в области оплаты труда: повышение минимального размера оплаты труда увеличивает издержки производства и обращения и, тем самым, снижает спрос на рабочую силу; сезонные изменения в уровне производства в отдельных отраслях экономики; изменения в демографической структуре населения, т.е. с ростом численности населения в трудоспособном воз-

¹ Занятость и безработица в Российской Федерации в январе 2020 года (по итогам обследования рабочей силы). URL: <https://www.gks.ru/bgd/free> (дата обращения: 17.04.2021).

расте возрастает вероятность безработицы» [Вастьянова М.В., Белокурченко Н.С., 2020]. В Российской Федерации статистическое наблюдение за безработицей ведется в соответствии с международными стандартами, рекомендованными МОТ [Кашапов Р.Н.].

К отношениям в области занятости и трудоустройства могут быть применены следующие конвенции Международной организации труда, ратифицированные в России:

- 1) Конвенция МОТ «О принудительном или обязательном труде» № 29²;
- 2) Конвенция МОТ «Об упразднении принудительного труда» № 105³ и другие.

Новый Трудовой кодекс Российской Федерации (ТК РФ), вступивший в действие с 1 февраля 2002 года, подобной главы и раздела не имеет. Между тем Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» продолжает действовать, тем более что проблемы занятости и безработицы в России требуют рассмотрения и разрешения. На наш взгляд, количество безработных граждан не уменьшится в связи с расширением новым ТК РФ числа оснований для увольнения работников по инициативе администрации.

Обратим внимание на проблемы правового регулирования занятости и трудоустройства. Статья 2 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» закрепляет категории занятых граждан, которые в основном имеют заработок, трудовой доход.

Однако граждане, обучающиеся по очной форме обучения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, не все получают стипендию. Например, студенты, обучающиеся на коммерческой основе, не получают стипендии. Получается, что у них нет никакого дохода.

Анализируя ст. 63 Трудового кодекса РФ мы констатируем следующее, что данной категории граждан в виде исключения можно предоставить возможность постановки на учет в органы службы занятости населения в целях поиска работы до достижения 16-летнего возраста и внести соответствующие изменения в п. 3 ст. 3 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации».

Существуют проблемы и при предоставлении органами службы занятости населения безработному гражданину подходящей работы. Однако при поиске безработному гражданину подходящей работы согласно условиям его последнего места работы (службы) могут возникать проблемы. Например, у гражданина была руководящая должность. Аналогичную должность проблематично подыскать на рынке труда.

Д.А. Абрамкина обращает внимание и на тот факт, что «сегодня работодатель сталкивается с тем, что зачастую невозможно найти работника, подходящего под все предъявляемые требования. Поэтому, принимая на работу не совсем подходящего специалиста, работодатель несет дополнительные издержки на обучение, профессиональную подготовку и повышение уровня квалификации. Поэтому с целью минимизировать подобные затраты на этапе начала работы необходима государственная политика регулирования профессионального – среднего и высшего образования в соответствии с задачами и потребностями экономики» [Абрамкина Д.А., 2020].

Нельзя не согласиться с мнением Ю.И. Мининой, С.М. Мезенцева и А.А. Закировой о том, что «вопросом безработицы и снижением ее уровня до минимальных показателей должны заниматься государственные органы страны. Именно от их эффективных действий

² Конвенция МОТ «О принудительном или обязательном труде» № 29 от 28 июня 1930 года, ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 4 июня 1956 года «О ратификации Конвенций Международной организации труда № 29 от 28 июня 1930 года относительно принудительного или обязательного труда...» // Ведомости ВС СССР. 1956. № 13. Ст. 279.

³ Конвенция МОТ «Об упразднении принудительного труда» № 105 от 25 июня 1957 года, ратифицирована Федеральным законом РФ «О ратификации Конвенции об упразднении принудительного труда» от 23 марта 1998 года № 35 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 50. Ст. 4649.

зависит, какой уровень безработицы будет в ближайшей перспективе в нашей стране» [Минина Ю.И., Мезенцев С.М., Закирова А.А., 2020].

«Основными государственными мерами по борьбе с безработицей являются: выплаты пособий по безработице и регулирование занятости населения (создания служб по трудоустройству, центров занятости и т.д.)» [Шкодина Е.С., Герасимов К.Б., 2020].

«Показатель безработицы – это объект внимания государственных органов. Ведь с его помощью анализируется состояние экономики страны, разрабатываются рекомендации по снижению уровня безработицы и росту экономического благосостояния. Также стоит отметить, что безработица в экономике обычное явление. Поэтому у каждой страны есть свой естественный уровень безработицы. Он обусловлен такими причинами как, миграция, текучесть кадров, демографические причины. Этот показатель меняется с течением времени. Если в экономике зарегистрирован только естественный уровень безработицы, то такая ситуация в стране получила название полной занятости. Если уровень безработицы свыше 7%, то это считается, свидетельством стагнации в экономике» [Стефанова Н.А., Ребакин В.Ю., 2020].

Одним из важнейших показателей социально-экономического развития государства является рост его производительных сил, представляющих собой совокупность средств производства – всевозможных машин, механических устройств, конструкций, сырья, топлива, а также рабочих сил разного конкретного характера и разной квалификации [Берберов А.Б., 2019].

Заключение

В заключении следует отметить, что законодательство о занятости и трудоустройстве требует дальнейшего совершенствования. Это сможет значительно повысить уровень защиты граждан от безработицы со стороны органов государственной власти.

Библиография

1. Абрамкина Д.А. Структурная безработица как индикатор несогласованности спроса и предложения на рынке труда: профессионально-квалификационный аспект // Вестник НГИЭИ. – 2020. – № 1(104). – С. 107–116.
2. Алеева К.А. Молодежная безработица в России // Фокус знаний. – 2019. – № 2(2). – С. 9–13.
3. Берберов А.Б. Технологическая безработица и производительные силы: параллели развития // Вопросы политической экономики. – 2019. – № 2. – С. 86–93.
4. Бушуев А.Д. Безработица – глобальная проблема современности // Научно-практическое исследование. – 2019. – № 4.1(19). – С. 7–9.
5. Вастьянова М.В., Белокурченко Н.С. Безработица: виды, причины, динамика // Стратегии и тренды развития науки в современных условиях. – 2020. – № 1(6). – С. 88–89.
6. Воронина Д.А., Антонова Н.Л. Занятость и безработица в Российской Федерации: основные причины и прогнозы // Modern Science. – 2020. – № 5-1. – С. 36–40.
7. Кашапов Р.Н. Безработица. Последствия безработицы // Мировая наука. – 2019. – № 4(25). – С. 330–332.
8. Коробова А.А., Устименко А.Р. Безработица как глобальная проблема современной России: правовой аспект // Образовательная система в вопросах совершенствования правовой культуры: сборник научных трудов. – Казань: СитИвент, 2019. – С. 78–84.
9. Минина Ю.И., Мезенцев С.М., Закирова А.А. Безработица в России. Как можно достичь уменьшения уровня безработицы? // Вести научных достижений. Экономика и право. – 2020. – № 3. – С. 110–115.

10. Наджафарова М.Н. Безработица как одна из значимых социально-экономических проблем в регионах России // Региональный вестник. – 2019.– № 14(29). – С. 49–51.
 11. Нимаева Б.Б. Молодежная безработица на российском рынке труда // Вектор экономики. – 2019. – № 5(35). – С. 195.
 12. Рекунова Ю.С., Шматко А.Д., Алешунина Е.Ю. Безработица в России // Дискурс. – 2019. – № 6(32). – С. 129–134.
 13. Смирнова Т.А. Безработица в сельских поселениях России: состояние и возможности решения проблемы // Экономическая наука. – 2019. – № 19. – С. 62–67.
 14. Стефанова Н.А., Ребакин В.Ю. Безработица в Российской Федерации // Актуальные вопросы современной экономики. – 2020. – № 4. – С. 504–509.
 15. Шкодина Е.С., Герасимов К.Б. Безработица в России // Актуальные вопросы современной экономики. – 2020. – № 4. – С. 45–50.
-
-

Current Problems of Legal Regulation of Job Placement and Employment in Russia

Korablina Olga Viktorovna

Head of the Department of Corporate Law of Astrakhan State University, Cand. Sc (law), Associate Professor.

Address: 414056, Russian Federation, Astrakhan, Tatishcheva St., 20a.

E-mail: korablina1975@mail.ru. ORCID: 0000-0001-6287-3382.

Baybekova El'mira Faridovna

Associate professor of the department of Company Law of Astrakhan State University, Cand. Sc (Law), Associate Professor.

Address: 414056, Russian Federation, Astrakhan, Tatishcheva St., 20a.

E-mail: karinbey@mail.ru. ORCID: 0000-0003-4955-4293.

Dzhumagaziyeva Gul'nara Sarsenbayevna

Associate professor of the department of Civil Law of Astrakhan State University, Cand. Sc (Law), Associate Professor.

Address: 414056, Russian Federation, Astrakhan, Tatishcheva St., 20a.

E-mail: gulnara.dz@mail.ru. ORCID: 0000-0001-7873-1493.

Abstract

Currently, the unemployment rate is one of the most important indicators of the stability of the economic, political and social system. To resolve this problem, a large number of statesmen and scientists around the world are involved. A variety of methods for combating this socio-economic phenomenon are being developed. At the same time, institutions are being created that study this fact. No country in the world can declare the absence of unemployment, because this is part of the socio-economic life of society. Unemployment has an adverse effect on the economic, political and socio-psychological state of the country. The increase in the number of unemployment leads to a drop in the standard of living of different segments of the population, up to poverty. The relevance of studying the topic under consideration is also due to the ambiguous position of graduates in the domestic labor market: with the existing high level of demand for youth labor, the unemployment rate of the considered category of the population remains very high. The article examines the theoretical aspects of unemployment and ideas about the causes of its occurrence among minors, specifies the specificity of the problem of unemployment in

the youth segment of the labor market of the Russian Federation. Legal regulation of the labor market should be aimed mainly at providing unemployed citizens with suitable work, reducing the number of unemployed people, and achieving compliance with the labor supply in the sectoral and regional aspects. The need for fundamentally new legal approaches to the assessment of the categories and phenomena in question in this regard becomes obvious.

Key words

Unemployment; job placement; employment; suitable job; unemployment benefit; labor market.

For citation: Korablina O.V., Baybekova E.F., Dzhumagaziyeva G.S. Current Problems of Legal Regulation of Job Placement and Employment in Russia / O.V. Korablin, E.F. Baybekova, G.S. Dzhumagaziyeva // Public Law Today. 2021. No. 4(10). P. 76–83.

UDC 34.349

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0005

LBC 67.405.1

References

1. Abramkina D.A. Strukturnaya bezrobotitsa kak indikator nesoglasovannosti sprosa i predlozheniya na rynke truda: professional'no-kvalifikatsionnyi aspekt [Structural unemployment as an indicator of the inconsistency of supply and demand in the labor market: the professional and qualification aspect] // Vestnik NGIEI. 2020. No. 1(104). P. 107–116. [In Russian].
2. Aleeva K.A. Molodezhnaya bezrobotitsa v Rossii [Youth unemployment in Russia] // Focus of knowledge. 2019. No. 2(2). P. 9–13. [In Russian].
3. Berberov A.B. Tekhnologicheskaya bezrobotitsa i proizvoditel'nye sily: paralleli razvitiya [Technological unemployment and productive forces: development parallels] // Questions of political economy. 2019. No. 2. P. 86–93. [In Russian].
4. Bushuev A.D. Bezrobotitsa – global'naya problema sovremennosti [Unemployment – a global problem of our time] // Scientific and practical research. 2019. No. 4.1(19). P. 7–9. [In Russian].
5. Vastyanova M.V., Belokurenko N.S. Bezrobotitsa: vidy, prichiny, dinamika [Unemployment: types, causes, dynamics] // Strategies and trends in the development of science in modern conditions. 2020. No. 1(6). P. 88–89. [In Russian].
6. Voronina D.A., Antonova N.L. Zanyatost' i bezrobotitsa v Rossiiskoi Federatsii: osnovnye prichiny i prognozy [Employment and Unemployment in the Russian Federation: Main Causes and Forecasts] // Modern Science. 2020. No. 5-1. P. 36–40. [In Russian].
7. Kashapov R.N. Bezrobotitsa. Posledstviya bezrobotitsy [Unemployment. Consequences of unemployment] // World Science. 2019. No. 4(25). P. 330–332. [In Russian].
8. Korobova A.A., Ustimenko A.R. Bezrobotitsa kak global'naya problema sovremennoi Rossii: pravovoi aspekt [Unemployment as a global problem in modern Russia: legal aspect] // Educational system in improving legal culture: collection of scientific works. Kazan: CityIvent, 2019. P. 78–84. [In Russian].
9. Minina Yu.I., Mezentsev S.M., Zakirova A.A. Bezrobotitsa v Rossii. Kak mozjno dostich' umen'sheniya urovnya bezrobotitsy? [Unemployment in Russia. How can you achieve a reduction in the unemployment rate?] // Maintain scientific achievements. Economics and Law. 2020. No. 3. P. 110–115. [In Russian].
10. Nadzhafarova M.N. Bezrobotitsa kak odna iz znachimykh sotsial'no-ekonomicheskikh problem v regionakh Rossii [Unemployment as one of the most significant socio-economic problems in the regions of Russia] // Regional Bulletin. 2019. No. 14(29). P. 49–51. [In Russian].
11. Nimaeva B.B. Molodezhnaya bezrobotitsa na rossiiskom rynke truda [Youth unemployment in the Russian labor market] // Vector of Economics. 2019. No. 5(35). P. 195. [In Russian].
12. Rekunova Yu.S., Shmatko A.D., Aleshunina E.Yu. Bezrobotitsa v Rossii [Unemployment in Russia] // Scientific journal Discourse. 2019. No. 6(32). P. 129–134. [In Russian].
13. Smirnova T.A. Bezrobotitsa v sel'skikh poseleniyakh Rossii: sostoyanie i vozmozhnosti resheniya problemy [Unemployment in rural settlements of Russia: state and possibilities of solving the problem] // Economic Science. 2019. No. 19. P. 62–67. [In Russian].
14. Stefanova N.A., Rebakin V.Yu. Bezrobotitsa v Rossiiskoi Federatsii [Unemployment in the Russian Federation] // Actual problems of the modern economy. 2020. No. 4. P. 504–509. [In Russian].
15. Shkodina E.S., Gerasimov K.B. Bezrobotitsa v Rossii [Unemployment in Russia] // Actual problems of the modern economy. 2020. No. 4. P. 45–50. [In Russian].

Правоприменение

Проблемы косвенного судебного нормоконтроля в цивилистическом процессе



Петрова Светлана Михайловна

Доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия (РГУП), кандидат юридических наук, судья Высшего Арбитражного Суда РФ в отставке.

Адрес: 117418, Российская Федерация, Москва, ул. Новочерёмушкинская, 69.

E-mail: svmpetrova@mail.ru.

ORCID: 0000-0003-0103-1135.

Аннотация

В статье рассмотрены понятие и особенности косвенного судебного нормоконтроля. Автор статьи обращает внимание на то, что до сих пор судами не в полном объёме используется потенциал косвенного судебного нормоконтроля, что влияет на эффективность и своевременность судебной защиты. В обеспечении действенного механизма судебной защиты прав и свобод граждан большую роль призван сыграть косвенный судебный контроль.

Ключевые слова

Цивилистический процесс; косвенный судебный контроль; прямой судебный контроль; судебная защита; нормативный правовой акт.

Для цитирования: Петрова С.М. Проблемы косвенного судебного нормоконтроля в цивилистическом процессе / С.М. Петрова // Публичное право сегодня. 2021. № 4(10). С. 84–88.

УДК 354:061.213; 329,728

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0006

ББК 66.61.(2)511 511

На современном этапе в государствах с развитой правовой системой построение защиты судебных прав и интересов характеризуется предоставлением заинтересованному лицу возможного выбора способов защиты и порядка (формы) защиты нарушенного или оспоренного права. В связи с этим возрастает роль контроля за нормативными правовыми актами. Судебный контроль связан с историческим развитием судебной юрисдикции,

и в правовом демократическом государстве этот институт является эффективным средством обеспечения законности в нормотворческой деятельности. Судебный контроль в цивилистическом процессе подразделяется на прямой и косвенный. Термины «прямой» и «косвенный» контроль предложены в гражданской процессуальной литературе А.Т. Боннером для классификации форм судебного контроля за индивидуальными управленческими правовыми актами [Боннер А.Т., 1980]. Он полагает возможным использовать данное понятие для обозначения форм судебного нормоконтроля. Прямой контроль за законностью нормативных правовых актов свойственен Конституционному Суду РФ, который в рамках своих полномочий проверяет норму права на соответствие её Конституции РФ, а также судам общей юрисдикции, в соответствии с подведомственностью данной категории дел, и суду по интеллектуальным правам. Суть косвенного нормоконтроля заключается в том, что суд при вынесении решения по делу отказывается от применения незаконного, на его взгляд, правового акта, то есть косвенный судебный контроль за нормативными правовыми актами возникает в рамках дела, не связанного с оспариванием акта [Евлоев И.М., 2015: 27]. В качестве определения судебного косвенного контроля в доктрине процессуального права некоторыми авторами используются термины «опосредованный» или «инцидентный» нормоконтроль [Зайцев Р.В., 2003: 5]. В юридической литературе достаточно часто опосредованный нормоконтроль именуется конкретным [Жилин Г.А., 2010: 442]. Представляется, что причина такого наименования связана с особенностями данной формы и кроется в предусмотренных КАС РФ и АПК РФ полномочиях суда по контролю за нормативными правовыми актами, находя отражение в рассмотрении и разрешении конкретного дела по существу в цивилистическом процессе. Примером косвенного или опосредованного нормоконтроля может служить следующая ситуация: разрешая конкретное дело, суд выявляет несоответствие подлежащего применению нормативного правового акта другому нормативному акту, имеющему большую юридическую силу, и принимает решение на основании последнего. В этом случае нет необходимости оценки данного акта в отдельном судебном процессе в рамках специальной процедуры. Ссылка на это обязательно должна присутствовать в итоговом судебном решении, чтобы подтвердить проведенный судом косвенный контроль, что является не только интеллектуальной работой судьи, но и возможностью обратить внимание на данное законодательное положение как не соответствующее норме вышестоящего акта на основе принципа субординации.

Суды общей и арбитражной юрисдикции обязаны проверять правозаконность акта, который они применяют, таким образом осуществляя опосредованный нормоконтроль. Эта обязанность проистекает из положений Конституции Российской Федерации и общепризнанных принципов и норм международного права в их иерархической взаимосвязи с иными актами, поскольку суд обязан принять решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу¹. Изучая развитие судебного нормоконтроля, следует учесть, что косвенный судебный контроль является составной частью прямого судебного контроля за нормативными правовыми актами. С учетом концепции разделения властей косвенный судебный контроль входит в систему сдержек и противовесов органов государственной власти.

Незаконный нормативный правовой акт не утрачивает юридическую силу в косвенном судебном нормоконтроле. При этом в рамках конкретного рассматриваемого дела юридическая сила незаконного акта, по мнению суда, как бы отсутствует, поэтому суд отказывается от его применения. Судебное решение, по мнению С.В. Никитина, в данном случае оказывает на нормативный правовой акт косвенное или опосредованное влия-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СПС «Консультант Плюс».

ние, нейтрализуя его действие на конкретные правоотношения [Никитин С.В., 2014: 88]. Косвенный судебный нормоконтроль – это способ защиты права. Такой вид судебного контроля не образует самостоятельной категории дел, но лица, участвующие в деле, имеют право поставить перед судом вопрос о неприменении нормативного акта, который мог бы регулировать их отношения и в силу противоречия с актом, обладающим большей юридической силой, не должен применяться в качестве инструмента регулирования спорного вопроса.

Поскольку косвенный нормоконтроль осуществляется судом вне особой процедуры оспаривания и суд вправе самостоятельно отказаться от применения незаконного нормативного правового акта, то говорить о косвенном или опосредованном оспаривании как о самостоятельной форме судебного оспаривания не совсем верно, по мнению С.В. Никитина, правильнее было бы говорить о косвенной, то есть опосредованной проверке нормативного правового акта.

Итак, рассматривая вопрос косвенного нормоконтроля, можно увидеть два толкования этого правового явления. Во-первых, опосредованный судебный нормоконтроль в значении соблюдения Конституции РФ предназначен для каждого итогового судебного решения как форма защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Он существует посредством анализа норм права и интеллектуальной работы суда. Это не конкуренция норм, что можно наблюдать при коллизии, а понимание законности, т.е. легитимности того или иного нормативного акта. Такой судебный контроль носит проверочный характер. Во-вторых, косвенный контроль в понимании одной из форм судебного нормоконтроля является не частью специальной процедуры проверки актов, а релевантной составляющей, но исключительно для конкретного дела. Это подтверждает некую самостоятельность данной формы, не проистекающую из основного понимания судебного нормоконтроля. Сохранение идентичности косвенного контроля способствует утверждению в общественном сознании мысли об отсутствии непогрешимости нормативного закрепления. Так в Постановлении Арбитражного Суда Западно-Сибирского округа от 12.12.2019 г. № Ф04-4419/2019 дана правовая оценка обжалуемого решения. Требования вытекало о взыскании долга и пени по договору аренды земельного участка. Суд указал, что при новом рассмотрении дела следует дать оценку всем представленным сторонами доказательствам в совокупности, оценить условия спорного договора на предмет соответствия положениям постановлений № 219-п и № 582; посредством косвенного нормоконтроля оценить доводы истца о нарушении установленных постановлением № 582 принципов. Согласно данной судебной практике вышестоящая судебная инстанция обращает внимание суда на необходимость проведения им опосредованного контроля, предметом которого в данном случае будут выступать принципы права. Следует отметить, что подобный подход дает право рассматривать предмет косвенного нормоконтроля в качестве широкого понятия. Однако существует и иная практика, где вышестоящие судебные инстанции считают, что основания для косвенного нормоконтроля судебная коллегия не усматривает.

Правовое регулирование косвенного судебного нормоконтроля находит отражение в действующем процессуальном законодательстве, а именно в ч. 2 ст. 11 ГПК РФ, ч. 2 ст. 13 АПК РФ. Суды при разрешении дела могут применять в том числе и обычаи делового оборота, которые также могут быть предметом косвенного нормоконтроля. Опосредованному нормоконтролю могут быть подвержены не только нормы материального права, но и процессуального права, акты публичного влияния и локальные нормативные акты, только если они подлежат применению в конкретном деле.

В рамках косвенного нормоконтроля допускается судебная проверка конституционности любого нормативного правового акта, подлежащего применению в конкретном деле, включая федеральные законы [Никитин С.В., 2014: 93]. Поэтому в отличие от прямого опосредованный нормоконтроль не содержит каких-либо ограничений по оценке консти-

туционности применяемых судом правовых норм. Вместе с тем по вопросу реализации права в цивилистическом процессе при проверке в конкретном деле конституционности федеральных законов и иных нормативных правовых актов существует несовпадение правовых позиций Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ.

Пленум Верховного Суда РФ в п. 3 Постановления от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»² разъяснил судам, что запрос должен направляться в случае неопределенности в вопросе о конституционности подлежащего применению закона. Если же суд придет к убеждению, что положения федерального закона находятся в противоречии с соответствующими положениями Конституции РФ, то он, по мнению Верховного Суда РФ, не обязан обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ и вправе разрешить дело, применив непосредственно Конституцию РФ. Однако Конституционный Суд РФ считает, что запрос направить следует, при этом такая обязанность не ограничивает непосредственное применение судами Конституции Российской Федерации, поскольку из постановления КС РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П следует, что запрос может быть направлен и после разрешения дела судом на основе прямого применения конституционной нормы³. Сущность косвенного нормоконтроля в цивилистическом процессе многоаспектна, поэтому сущность косвенного нормоконтроля заключается в том, что опосредованный судебный нормоконтроль имеет отдельный предмет по сравнению с прямым контролем за нормативными правовыми актами, а именно в него входят акты федерального, регионального и местного уровня. Конституция Российской Федерации и процессуальное законодательство предоставляет судам право применения или не применения акта и его рассмотрение в качестве законного, хотя и с некими ограничениями, как, например, обязательный запрос в Конституционный Суд Российской Федерации.

Исходя из изложенного, косвенный контроль осуществляется на разных уровнях судебной власти. К сожалению, на практике суды редко используют косвенный нормоконтроль. Если в ходе дела судом устанавливается, что применительно к данному конкретному случаю необходимо решить вопрос о неприменении или применении конкретного нормативного акта, то суд приостанавливает производство по делу для рассмотрения вопроса о признании нормативного акта недействительным в другом деле. В связи с изложенным мне бы хотелось обратить внимание на определение Верховного Суда от 14.11.2017 г. № 78-КГ17-18. Вывод суда в этом определении следующий: «Если решение собрания собственников многоквартирного дома является неправильным, но не признано недействительным, то это не мешает суду не признать его юридическую силу. Суды в этом случае должны руководствоваться ч. 2 ст. 11 ГПК РФ».

Хотя обстоятельства дела не совсем верно относятся к положению ч. 2 ст. 11 ГПК РФ, но здесь крайне важным является указание суда на необходимость применения косвенного судебного контроля в конкретном деле, минуя прямой судебный контроль. Применение косвенного судебного контроля в конкретных делах будет способствовать оптимизации судопроизводства, а именно уменьшению судебной волокиты и сроков рассмотрения дел. Таким образом, косвенный судебный контроль не ограничен полномочиями суда в отличие от прямого контроля и является одним из действенных механизмов разрешения спорного вопроса на законном основании, избегая при этом неправомерного влияния незаконного акта, что является подтверждением его исключительной формы в рамках ординарного процесса.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 N 8 (ред. от 03.03.2015) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // СПС «Консультант Плюс».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Библиография

1. Боннер А.Т. Применение нормативных правовых актов в гражданском процессе: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 1980.
 2. Евлоев И.М. Классификация судебного нормоконтроля: некоторые аспекты // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 5. – С. 25–30.
 3. Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы. – М.: Проспект, 2010. – 574 с.
 4. Зайцев Р.В. Виды судебного нормоконтроля // Российский судья. – 2003. – № 4. – С. 4–8.
 5. Никитин С.В. Косвенный судебный нормоконтроль: понятие и проблемы реализации // Журнал российского права. – 2014. – № 1. – С. 88–101 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
-
-

Problems of Indirect Judicial Control in the Civil Process

Petrova Svetlana Mikhailovna

Associate Professor of the Department of Civil and Administrative Procedure of Russian State University of Justice, Cand. Sc. (Law).

Address: 69 Novocheremushkinskaya Street, Moscow, Russian Federation, 117418.

E-mail: svmpetrova@mail.ru. ORCID: 0000-0003-0103-1135.

Abstract

The article discusses the concept and features of indirect judicial control. The author of the article draws attention to the fact that even now the courts do not fully use the potential of indirect judicial control, which affects the effectiveness and timeliness of judicial protection. Indirect judicial control plays a large role in providing an effective mechanism for the judicial protection of the rights and freedoms of citizens.

Key words

Civil process; indirect judicial control; direct judicial control; judicial protection; regulatory legal act.

For citation: Petrova S.M. Problems of Indirect Judicial Control in the Civil Process / S.M. Petrova // Public Law Today. 2021. No. 4(10). P. 84–88.

UDC 354:061.213; 329,728
LBC 66.61.(2)511 511

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0006

References

1. Bonner A.T. Primenenie normativnykh pravovykh aktov v grazhdanskom protsesse [Application of regulatory legal acts in civil proceedings]. Abstract of D. Sc. (Law) thesis. Moscow, 1980. [In Russian].
 2. Evloev I.M. Klassifikatsiya sudebnogo normokontrolya: nekotorye aspekty [Classification of judicial control: some aspects] // Arbitration and civil procedure. 2015. No 5. P. 25–30. [In Russian].
 3. Zhilin G.A. Pravosudie po grazhdanskim delam: aktual'nye voprosy [Justice in civil cases: topical issues]. Moscow: Prospect, 2010. 574 p. [In Russian].
 4. Zaitsev R.V. Vidy sudebnogo normokontrolya [Types of judicial regulation] // Russian judge. 2003. No 4. P. 4–8. [In Russian].
 5. Nikitin S.V. Kosvennyi sudebnyi normokontrol': ponyatie i problemy realizatsii [Indirect judicial rule of law: concept and implementation problems] // Journal of Russian law. 2014. No 1. P. 88–101 [Electronic resource]. Access mode: LAS "Consultant Plus". [In Russian].
-
-

Правоприменение

Проблемы разграничения подведомственности между судами общей и арбитражной юрисдикции



Ивлиева Ирина Алексеевна

Заместитель начальника отдела защиты прав человека аппарата уполномоченного по правам человека Астраханской области, старший преподаватель кафедры правоведения Института экономики Астраханского государственного технического университета (АГТУ). Адрес: 414056, Российская Федерация, Астрахань, ул. Татищева, 16.
E-mail: ivlieva_irina@mail.ru.
ORCID: 0000-0003-1223-3330.

Аннотация

Одним из необходимых условий административного судебного производства является точное определение подведомственности рассматриваемых дел. Предметом исследования являются нормативные положения, регулирующие правила определения судебной подведомственности, а также проблемы, возникающие у судей при рассмотрении указанного вопроса. Результаты исследования, представленные в настоящей статье, основываются на анализе выводов научных деятелей и материалов судебной практики. Актуальность выбранной темы заключается в том, что от соблюдения стадийности, видовых и территориальных правил подведомственности дел зависит их правильное процессуальное движение, в том числе и вынесение законного решения. Целью работы является выявление основных проблем, связанных с разграничением подведомственности между арбитражными судами и судами общей юрисдикции в сфере производства по административным делам, через призму судебных решений и постановлений. Для реализации указанной цели была проанализирована судебная практика, изучены статистические данные Арбитражного суда Астраханской области, а также приведены мнения авторитетных научных деятелей в данной сфере. В заключение исследования сделаны основные выводы о необходимости правильного определения юрисдикционного органа в процессе досудебной подготовки административного дела к судебному рассмотрению и сформулированы предложения по совершенствованию нормативно-правовых актов с целью уменьшения судебных ошибок при вынесении определений о подведомственности административного дела.

Ключевые слова

Административное судопроизводство; арбитражные суды; административное дело; административная ответственность; подведомственность; судебная практика; судья.

Для цитирования: Ивлиева И.А. Проблемы разграничения подведомственности между судами общей и арбитражной юрисдикции / И.А. Ивлиева // Публичное право сегодня. 2021. № 4(10). С. 89–107.

УДК 34.2-34.6
ББК 67

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0007

Одной из существенных проблем подведомственности юридических дел арбитражным судам является весьма актуальная проблема разграничения подведомственности юридических дел между арбитражными судами и судами общей юрисдикции.

Европейский суд по правам человека в контексте «Конвенции о защите прав человека и основных свобод» (заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) указывает, что правовые положения национального законодательства, определяющие границы полномочий судебных органов государства, и практика их использования не должны создавать каких-либо препятствий сторонам разбирательства в применении доступных механизмов защиты правового характера. Современное арбитражное и гражданское процессуальное законодательство, придерживаясь конституционного требования «никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом» (ст. 47 Конституции Российской Федерации), закрепило разграничение подведомственности и подсудности дел между судами арбитражной и общей юрисдикции. Правильное осознание и применение институтов подведомственности и подсудности дает возможность выявить, какой судебный орган будет являться компетентным судом для производства по конкретному административному делу [Тлий Н.И., Бислименова Э.М., 2018].

Проблема разграничения подведомственности между судами арбитражной и общей юрисдикции обладает не только теоретическим, но и практическим значением по причине того, что от правильности определения подведомственности споров судебного характера будет зависеть использование принципа доступа любого субъекта к правосудию, который гарантирован ч. 1 ст. 46 Конституции РФ.

Определение понятию «подведомственность» пытались дать многие научные деятели, среди них Н.И. Авдеенко; Ю.К. Осипов, Г.Л. Осокина, В.В. Ярков [Осипов Ю.К., 1975; Авдеенко Н.И., Кабакова М.А., 1957; Тлий Н.И., Бислименова Э.М., 2018: 72–73; Осокина Г.Л., 1993].

Д.Н. Бахрах указывал на тот факт, что подведомственность является необходимой (неотъемлемой) частью компетенции, связывающей два элемента правоотношений: тот, который решает, и тот, который находится в зависимости.

Подведомственность предназначена для определения объектов, на которые распространяется компетенция лиц, наделенных полномочиями властного свойства. Кроме того, подведомственность образует важнейший составной элемент какой-либо процессуальной формы, которая наряду с указанной включает такие важные составляющие, как стадийность производства (т.е. закрепляет, какие функции, в какой подведомственности могут исполнять субъекты властеотношений); цели и принципы функционирования; круг лиц процессуальных отношений, их правомочия («процессуальные роли»); в какой документации и каким образом производится фиксация властных актов, принимаемых в процессе решения юридических дел (в том числе и правотворческих) в сроки реализации процессуальных функций; формы и источники доказательственной базы; условия соблюдения процессуальных требований, законности и обоснованности выносимых право-

вых актов, в том числе процессуальные и другие санкционные последствия за нарушение определенных нормативных правил; положения по возмещению расходов, которые связаны с реализацией действий процессуального характера (процесса по лицензированию, рассмотрению дел о нарушении правил дорожного движения и других правил) [Бахрах Д.Н., 1999: 81].

Однако более полный анализ вопроса определения подведомственности дает И.В. Панова, которая отмечает следующее: «К подведомственности (административной) относится часть компетенции, а также составной элемент какой-либо формы процессуального характера, указывающая на метод отнесения юридического дела (правового объекта) к ведению административного органа. Для целей оперативного рассмотрения органами исполнительной власти дел административного характера и для качественной (действенной) охраны прав граждан нормотворец закрепляет различные формы подведомственности» [Панова И.В., 2015: 122–123; Панова И.В., 2017: 151–153].

В производстве по делам об административных правонарушениях четко закрепляется принцип, который характерен для любых юрисдикционных производств, – «эстафета лидирующих субъектов», соблюдение которого носит обязательный характер. При иных обстоятельствах возникают серьезные нарушения всеобщих правил юрисдикции. На основании действующего законодательства, в первую очередь Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) (№ 195-ФЗ от 30.12.2001), любой этап производства по делам об административных правонарушениях характеризуется в сочетании с конкретной совокупностью признаков специфическим набором субъектов и особенностью их правового положения [Телегин А.С., 1984: 6–7].

Несоблюдение постадийной подведомственности приводит к нарушению норм права и ничтожности акта (решения, постановления и т.п.) [Панова И.В., 2017: 3].

В материалах судебной практики современного периода времени имеется множество примеров, которые свидетельствуют о противозаконном отказе гражданам в принятии заявления со ссылкой на неправильную подведомственность дела или о привлечении к административной ответственности субъектом, не обладающим соответствующей компетенцией. В качестве обоснования сказанного приведем конкретное судебное дело.

Постановлением начальника отделения по Кировскому району ОГИБДД Управления МВД России по г. Казани Республики Татарстан (далее – РТ) по делу об административном правонарушении А.А. Матвеев признан виновным в совершении административного правонарушения и привлечен к административной ответственности по ст. 12.21.1 ч. 1 КоАП РФ, ему назначено административное наказание в форме штрафной санкции за то, что он, управляя автомобилем, нарушил п. 23.5 ПДД РФ (№ 1090 от 23.10.1993 г.) (правила перевозки грузов).

Выслушав А.А. Матвеева, изучив представленные материалы, судья выявил следующее. Частью 1 ст. 29.5 КоАП РФ предусмотрено, что дело об административном правонарушении подлежит рассмотрению по месту его совершения.

По заявлению субъекта, в отношении которого идет производство по делу об административном правонарушении, материалы дела могут быть рассмотрены по месту жительства указанного субъекта.

В соответствии с ч. 2 указанной статьи определено, что материалы дела об административном правонарушении, в отношении которого было проведено расследование административного характера, необходимо рассмотреть по месту нахождения государственного органа власти, который проводил указанное расследование.

В п. 30 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации (далее – Пленум ВС РФ) от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при приме-

нении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» содержится комментарий о том, что в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении подлежит обжалованию в суде районного звена по месту производства по делу (ст. 29.5 КоАП РФ).

В процессе определения территориальной подсудности административных дел согласно жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, принятым должностными лицами органов государственной власти, следует учитывать территорию, на которую имеет свое распространение юрисдикция должностных лиц, а не место нахождения органа, от имени которого должностным лицом было вынесено постановление по делу об административном правонарушении по правилу, предусмотренному ч. 3 ст. 28.6 и 29.10 КоАП РФ.

Другими словами, при подобных обстоятельствах подсудность рассмотрения жалоб территориального характера на постановления по делам об административных правонарушениях должна быть определена в зависимости от места совершения противоправного деяния.

На основании ст. 47 Конституции РФ никого нельзя лишить права на производство его административного дела в том суде и тем судьей, которые полномочны их рассматривать согласно закону.

Правовая позиция, изложенная в Определениях Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) от 03 июля 2007 г. № 623-О-П и от 15.01.2009 г. № 144-О-П, указывает на то, что постановления, которые были приняты наряду с нарушением норм, касающихся подсудности, не должны признаваться соответствующими закону по причине того, что они вопреки ч. 1 ст. 47 и ч. 3 ст. 56 Конституции РФ принимаются судебным органом, не полномочным в силу закона на производство по указанным делам, что будет относиться к существенному (фундаментальному) нарушению, влияющему на итоги производства по делам и искажающему саму сущность правосудия.

Разрешение дел с наличием нарушения правила подсудности не отвечает требованиям справедливого правосудия по причине того, что судебный орган, не полномочный рассматривать дела, не будет являться по смыслу ч. 1 ст. 46 и ч. 1 ст. 47 Конституции РФ надлежащим судом, а вынесенные по итогу подобного рассмотрения судебные решения не обеспечат в должной мере гарантии прав и свобод в области правосудия.

В силу положений ст. 30.4 КоАП РФ при подготовке жалобы к рассмотрению судьей направляется жалоба со всеми материалами административного дела на рассмотрение согласно подведомственности, при условии, если производство по ее рассмотрению не находится в его компетенции.

Руководствуясь п. 5 ч. 3 ст. 30.7 КоАП РФ, в процессе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении должно быть принято решение о передаче жалобы по подведомственности при условии, если определено, что производство по ее рассмотрению не относится к компетенции указанного судьи.

Как следует из материалов дела, обжалуемое постановление вынесено начальником отделения по Кировскому району ОГИБДД Управления МВД России по г. Казани, а местом совершения административного правонарушения, которое вменено А.А. Матвееву, является иная территория, что не относится к зоне ответственности Кировского района РТ.

При этом по настоящему делу административное расследование не проводилось, ходатайство о рассмотрении дела по месту жительства А.А. Матвеева не заявлялось.

Юрисдикция должностного лица – начальника отделения по Кировскому району ОГИБДД Управления МВД России по г. Казани, вынесшего постановление, распространяется на

территорию отдельного района РТ, а именно Кировского района г. Казани, следовательно, административный материал рассмотрен в нарушение процессуальных норм, определяющих правила подведомственности, так как в данном случае подведомственность дела определяется положениями ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ, а не правилами п. 3 ч. 1 ст. 30.1 Кодекса. Следовательно, рассмотрение дела об административном правонарушении в отношении А.А. Матвеева, привлекаемого к административной ответственности по статье 12.21.1 ч.1 КоАП РФ, не подведомственно начальнику отделения по Кировскому району ОГИБДД Управления МВД России по г. Казани, и дело было рассмотрено с нарушением положений ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ.

Исходя из вышеизложенного, суд пришел к выводу о нарушении административным органом правил подведомственности в процессе рассмотрения дела об административном правонарушении.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ по итогам рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях должны быть приняты решения об отмене постановления и о передаче дел для рассмотрения согласно правилам подведомственности, при условии, когда в процессе рассмотрения жалоб определено, что постановления были приняты неполномочным судьей, органом государственной власти, должностным лицом.

При таких обстоятельствах в соответствии со ст. 30.7 ч. 1 п. 5 КоАП РФ Постановление по делу об административном правонарушении от 29.07.2015 г., принятое в отношении А.А. Матвеева согласно ст. 12.21.1 ч. 1 КоАП РФ, необходимо отменить.

Поскольку срок давности привлечения А.А. Матвеева к административной ответственности, предусмотренный ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, по данному делу не истек, дело об административном правонарушении подлежит возвращению начальнику отделения по Кировскому району ОГИБДД Управления МВД России по г. Казани для решения вопроса о его направлении по подведомственности¹.

Анализ практики по рассмотрению судебных дел в ВС РФ указывает на тот факт, что в настоящее время выносятся достаточно большое количество постановлений с нарушением закона, т.е. с несоблюдением постадийной подведомственности. На данную проблему ранее обращали внимание суды субъектов Российской Федерации, проводившие соответствующие обзоры судебных дел.

Так, например, вышеуказанной сфере был посвящен обзор проблем подведомственности и подсудности дел гражданской направленности и административных дел практики судов Саратовской области, которые были рассмотрены судебными органами области в период с 2011 по 2012 г.², где говорилось о следующем.

Рассматривая специфику спорных отношений (являются ли функции субъекта спора экономическими), судебные органы указывают на то, является ли целью деятельности извлечение прибыли или нет. Отсутствие экономического признака спорного отношения обозначает необходимость рассмотреть подобный спор в суде общей юрисдикции. Обнаружение «характера спорного правоотношения» может представлять некоторые за-

¹ Решение Кировского районного суда г. Казани (Республика Татарстан) по делу № 12-686/2015 от 23.09.2015 г. // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/court/reshenya-kirovskii-raionnyi-sud-g-kazani-respublika-tatarstan/> (дата обращения: 14.04.2021).

² Обзор практики разрешения судами Саратовской области вопросов подведомственности и подсудности гражданских дел и дел об административных правонарушениях, рассмотренных судами области в 2011–2012 годах (утв. Постановлением Президиума Саратовского областного суда от 15 июля 2013 г.) // СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/9598405/#ixzz5QXcKw5wC> (дата обращения: 14.04.2021).

труднения в силу того, что оно объединено с необходимостью проведения оценки доказательственной базы, относящейся к свойству спора, которого может и не быть или который существует, но этого недостаточно на стадиях возбуждения и приготовления к рассмотрению административного дела – стадиях, на которых в большинстве случаев происходит разрешение проблемы подведомственности.

Некоторые затруднения при определении свойств отношений спорного характера вызывает и то, что существующая нормативная база не раскрывает содержание терминов «предпринимательская деятельность», «экономическая деятельность» и «иная экономическая деятельность».

Применение в нормативно-правовых актах такого весьма аморфного термина, как «экономические споры», в какой-то степени компенсируется нормами Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) (№ 95-ФЗ от 24.07.2002 г.), которые конкретизируют категории дел, относящихся к этой сфере. Между тем перечень подобных дел не является исчерпывающим.

Предпринимательской деятельностью является разновидность деятельности экономического свойства. Это самостоятельная, реализуемая на свой риск деятельность, которая направлена на получение прибыли систематического характера от использования имущества, реализации товаров, выполнения работ или оказания услуг субъектами, зарегистрированными в указанном качестве в определенном нормативными актами порядке (п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) (№ 51-ФЗ от 30.11.1994 г.).

Таким образом, важным аспектом в ходе определения свойств предпринимательской деятельности будет являться ее субъект – индивидуальный предприниматель – в силу того, что именно в указанном статусе гражданин может функционировать в качестве предпринимателя.

Основным отличительным критерием предпринимательской деятельности от другой деятельности экономического характера является не разовое желание какого-либо субъекта получить прибыль, а систематическое получение выгоды от распоряжения имуществом, реализации товаров, выполнения работ или оказания услуг субъектами, зарегистрированными в данном качестве в определенном нормативном порядке. Следовательно, систематическое получение прибыли будет являться признаком внешнего характера реализации предпринимательской функции, который обязаны учитывать судьи при определении вопроса о подведомственности дел.

Термин «иная экономическая деятельность» также законодательно не раскрыт. КС РФ указывает на то, что в качестве «иной экономической деятельности» можно понимать, например, реализацию инвестирования субъектами собственных сбережений с помощью подписания договоров банковского вклада в расчетах на извлечение прибыли в форме процентов (Постановление КС РФ от 22.07.2002 г. № 14-П). Во втором пункте рассматриваемого постановления КС РФ указывается, что лица с помощью заключения договоров банковского вклада реализуют другую, не запрещенную нормами права деятельность экономического характера, пытаясь при этом получить выгоду в форме процентов по вкладу. Подобная экономическая деятельность предопределяет некоторый денежный риск, который объясняется тем, что функционирование банков, принимающих денежные средства граждан, представляет собой предпринимательскую деятельность.

Иной экономической деятельностью является деятельность, которая направлена на достижение целей уставного характера, при этом указанные цели могут и не являться коммерческими (например, функции администрации органа местного самоуправления; уставная деятельность некоммерческих организаций). Применительно к обозначенным

некоммерческим организациям: их хозяйственная деятельность связана лишь с достижением целей по восстановлению и поддержанию на должном уровне неимущественной или имущественной сферы организации, необходимой для осуществления деятельности в соответствии с требованиями устава.

Зачастую термин «споры, вытекающие из иной экономической деятельности» на практике истолковывается судьями очень широко.

Например, арбитражные суды трех инстанций (первой, апелляционной и кассационной) сделали вывод о том, что споры по вопросам обязанности осуществления перечислений в Федеральную нотариальную палату нотариальной палатой субъекта Российской Федерации не будут относиться к подведомственности арбитражных судов.

Позиция же Высшего арбитражного суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ) по указанной проблеме была противоположной. ВАС РФ указал на то, что спорные отношения между обозначенными общественными организациями, одна из которых является частью другой, будут находиться в области полномочий арбитражных судов по причине того, что они (эти споры), хотя и не являются предпринимательскими, но появились исходя из иной экономической деятельности организаций.

Согласно ч. 1 ст. 27 АПК РФ, законодателем производится разграничение терминов «экономические споры» и «другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности». В числе подобных «других дел» будут, например, дела о признании субъекта хозяйственных отношений несостоятельным (банкротом); об установлении фактов, которые имеют юридическое значение; о признании подлежащим исполнению решения иностранного суда и иностранного арбитражного решения; об отмене решения третейского судьи и о предоставлении исполнительного листа для осуществления принудительного исполнения решения третейского суда и др. В процессе рассмотрения перечисленных дел споры о праве не разрешаются, но решаются вопросы, которые имеют значение для реализации предпринимательской и иной экономической деятельности и другие вопросы правового свойства (установление юридического факта, выдача исполнительного листа на основании решения третейского судьи или решение об отказе в выдаче указанного исполнительного листа заявителю и т.п.).

Следовательно, основополагающими критериями отграничения компетенции между судом общей юрисдикции и арбитражным судом будет являться характер спорного правоотношения и субъекты, участвующие в данных правоотношениях. В процессе определения подведомственности дел судебного характера оба указанных критерия должны быть учтены в совокупности.

Эти утверждения нашли свое закрепление, например, в абзаце 2 п. 1 совместного Постановления Пленума ВС РФ и ВАС РФ от 18 августа 1992 г. «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам».

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Саратовского областного суда было отменено постановление суда районного звена, согласно которому суд удовлетворил исковое требование администрации муниципального района Саратовской области к П.И.А. о взыскании суммы неосновательного обогащения, производство по делу прекращено по причине неподведомственности спорного отношения суду общей юрисдикции.

На основании выписки Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, П.И.А. был зарегистрирован как индивидуальный предприниматель с 2008 г. Из содержания искового требования и материалов к нему, на спорных участках находятся объекты хозяйственной деятельности, такие как колбасный цех, гараж, пекарня, столовая, парокотельная, пивной мини-завод. Всё это свидетельствует об экономическом характере

спорного отношения. Указанные факторы говорят о том, что спорное отношение между его субъектами носит характер экономической деятельности, сторонами спора являются индивидуальный предприниматель и организация, что предполагает подведомственность данного спорного отношения суду арбитражной инстанции. Учитывая основания заявленного требования и предоставленной доказательственной базы, у районного суда отсутствовала процессуальная возможность по рассмотрению указанного искового заявления по той причине, что данный спор должен быть рассмотрен в арбитражном суде. Вместе с тем необходимо учитывать, что в силу прямого определения в некоторых федеральных законах конкретных видов дел, которые подведомственны судам арбитражного звена, происходит постоянное увеличение количества дел с участием в споре граждан, не обладающих статусом индивидуального предпринимателя, но между тем относящихся к компетенции арбитражного суда. Подтверждением сказанного могут служить споры корпоративного характера, список которых был значительно увеличен и конкретизирован в ст. 225.1 АПК РФ; дела, отнесенные ч. 2 ст. 43.4 Федерального конституционного закона Российской Федерации (далее – ФКЗ РФ) от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (по причине создания в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам) и п. 4.2 ч. 1 ст. 33, ч. 4 ст. 34 АПК РФ (в ред. Федерального закона от 8 декабря 2011 г. № 422-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам» (№ 4-ФКЗ от 06.12.2011 г.).

Из сказанного можно сделать вывод о том, что в процессе определения подведомственности не рекомендовано использовать только вышеуказанные два критерия (характер спорных правоотношений и статус их субъектного состава), всегда следует знать, что при определенных обстоятельствах арбитражные судьи вправе рассмотреть дело с участием гражданина, не имеющего статуса индивидуального предпринимателя (ч. 2 ст. 27 АПК РФ). При этом, согласно ч. 3 ст. 27 АПК РФ, отступление от предметного и субъектного признаков может иметь место только лишь по указанию федерального закона. Подобные исключения образуют третий признак отнесения дел к специальной подведомственности арбитражных судов.

При этих обстоятельствах, разрешая вопрос о разграничении подведомственности дел между судом общей юрисдикции и арбитражным судом, судьям необходимо обращать свое внимание не только на нормы, регулирующие функционирование судов общей юрисдикции, но и на положения АПК РФ и других федеральных законов, в которых содержатся положения, регулирующие подведомственность того или иного дела.

Далее И.В. Панова отмечает, что систематизируя имеющиеся в наличии разработки теоретического плана по проблеме подведомственности, необходимо определить следующую градацию видов подведомственности дел об административных нарушениях.

В зависимости от органов, в ведении которых находится рассмотрение дел, возможна градация подведомственности на основе предметной компетенции административных органов на линейную и функциональную власти (подчиненности). Необходимо особо отметить, что подведомственность дел об административных правонарушениях (а также по реализации всего объема механизмов административного принуждения) будет базироваться на функциональной власти (подчиненности).

В настоящий период времени стоит проблема о необходимости создания судопроизводства административного характера (административной юстиции для цели производства по административным спорам, в том числе и производству по делам об административных правонарушениях). Ученые-административисты предполагают образование особых коллегий в судах общей юрисдикции по рассмотрению административных споров либо отдельных административных судов по следующим причинам [Старилов Ю.И., 1998; Боботов С.В., 1981; Бойцова В.В., 1993; Дурнев В.В., 1988].

Это касается прежде всего вопроса расширения компетенции суда по рассмотрению некоторых видов административных дел исключительного свойства, а использование таких санкций, как исправительные работы, административный арест, конфискация возможно исключительно в порядке судебного производства.

В научной литературе отграничивают подведомственность общего и специального характера. Бесспорным фактором на сегодняшний период времени является действие определенных общих правил, которые регулируют подведомственность дел. Общее правило, зафиксированное в ч. 1 ст. 256 КоАП РФ, указывает на то, что дело об административном правонарушении должно быть рассмотрено по месту его совершения, т.е. руководствуясь предметной и территориальной компетенцией. Правила специального характера, включая и те, которые закрепляют специальную подведомственность, используются при наличии обстоятельств, строго ограниченных нормативными актами, и расширительной трактовке не подлежат. Наглядным примером могут служить ч. 2–4 ст. 256 КоАП РФ, в соответствии с которыми предоставляется возможность вести производство дела об административном правонарушении по месту государственной регистрации транспортных средств и по месту проживания правонарушителя. Между тем и в данном случае имеет силу общее положение о том, что при наличии обстоятельств применения специальных правил о подведомственности дел по этим категориям нарушений дела необходимо рассматривать, в основном, по месту совершения таких нарушений, и только лишь при наличии затруднения или нецелесообразности вступает в силу подведомственность специального характера.

Конституция РФ и иные нормативно-правовые акты предоставляют возможность фиксировать различные уровни подведомственности, среди которых можно отметить, во-первых, так называемую подведомственность государственного характера, с помощью которой требуется, например, в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях выяснять, какие органы государственной власти могут определять (творить) административную ответственность. Применительно к анализируемому процессу можно выявить виды государственной подведомственности, которые имеют отношение к федеральной исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Федерации, а также обладают полномочиями законодательных и исполнительных органов местного самоуправления в данной сфере.

Что касается видовой подведомственности, то, учитывая наличие огромного количества контрольно-надзорных органов административной юрисдикции, возможна градация по субъектам, в частности, коллегиальная (комиссия по делам несовершеннолетних, административная комиссия, органы местного самоуправления и иные) и единоначальная (суд, начальник контрольно-надзорного органа, государственный инспектор и т.д.). Между тем необходимо, чтобы полномочия по привлечению к административной ответственности и наложению соответствующих санкций были лицу (индивидуальному или коллективному) даны на законодательном уровне по той причине, что нормативные основания привлечения нарушителей к административной ответственности как категории юридической ответственности могут быть оформлены исключительно на уровне представительного органа, но никак не на исполнительном, что, к великому сожалению, имеет место в практической деятельности.

Из видовой подведомственности логично следует должностная подведомственность, заключающаяся в том, что в процессе производства по делу об административном правонарушении в границах компетенции одного и того же административного органа четко фиксируются вопросы компетенции согласно должностной инструкции, т.е. в рамках одного органа производится перераспределение компетенций, указывается, какие дела лицо реализует (выполняет) на основании должностной инструкции и его место в иерархи-

ческой структуре государственного органа. Например, на основании ст. 203 КоАП РФ к подведомственности органов внутренних дел (полиции) относятся категории дел об административной ответственности, которые указаны в 40 статьях КоАП РФ, и возбуждать производство по административным делам (расследование) вправе в большинстве своем все сотрудники органов внутренних дел, тогда как ч. 2 ст. 203 КоАП РФ конкретно закрепляет должностную подведомственность по рассмотрению и наложению административных санкций от имени органов внутренних дел.

Компетенция по привлечению к административной ответственности и наложению наказания может быть определена и не представительным органом, а, например, Правительством РФ (т.е. исполнительной властью) или ведомственным органом. Между тем при условии совпадения у двух контрольно-надзорных ведомственных органов должностной и видовой административной подведомственности происходит процесс дублирования полномочий, что является противозаконным. Практика правоприменительного характера особенно остро нуждается в ликвидации подобных казусов теми же органами, которые виновны в их создании, по причине того, что отсутствие какой-либо реакции в данном случае недопустимо.

В некоторых случаях, при необходимости, законодателем определяются правила вертикальной подведомственности, т.е. когда должностному лицу вышестоящего уровня дается правомочие рассматривать дело согласно своей юрисдикции (своему производству), например, при наличии обстоятельств особой важности, сложности – в вышестоящий орган.

И, наконец, подведомственность территориального характера – это положение, касающееся закрепления относимости органа (должностного лица), проводящего административное производство по месту жительства, обнаружения, нахождения, совершения, другими словами, обслуживающего указанную территорию. Статья 256 КоАП РФ определяет, каким именно органом исполнительной власти конкретного вида или каким судом должна быть осуществлена функция по рассмотрению административного дела. Указанной статьей определяются общие правила подведомственности территориального характера – производство расследования по делу (рассмотрения) по месту совершения правонарушения. По этой причине для определения подведомственности в отдельном административном нарушении надо выявить, во-первых, орган (должностное лицо), на которое в соответствии с должностной (видовой) подведомственностью распространяется право по рассмотрению дела по данной категории нарушения (т.е. должностная подведомственность), и, во-вторых, обслуживаемый район (город), в пределах границ которого совершено указанное нарушение (т.е. территориальная подведомственность).

Признаки подведомственности административного свойства являются отраженными в правовых положениях критериями дел об административных правонарушениях, которые позволяют выявить, каким органам подведомственно производство по ним. Признаки подведомственности, по словам большинства научных деятелей, будучи критериями, относящимися к спорам о праве и к другим делам, т.е. к реально существующим факторам объективности, всегда будут иметь характер объективного свойства. Кроме того, оно находит свое закрепление в правовых нормах, а правомочие по отношению к конкретному индивиду действует объективно [Алексеев С.С., 1971: 105; Яковлев В.Ф., 1970: 56; Рабинович П.М., 1972: 112].

Признаки подведомственности заложены в правилах о ней. Следовательно, положения административной подведомственности – нормативные требования, объясняющие связь признаков (критериев, которые отобраны законодателем в качестве основных признаков) и подведомственность дел (в частности, административно-правового характера) конкретным органам административной юрисдикции. Для правильного определения подве-

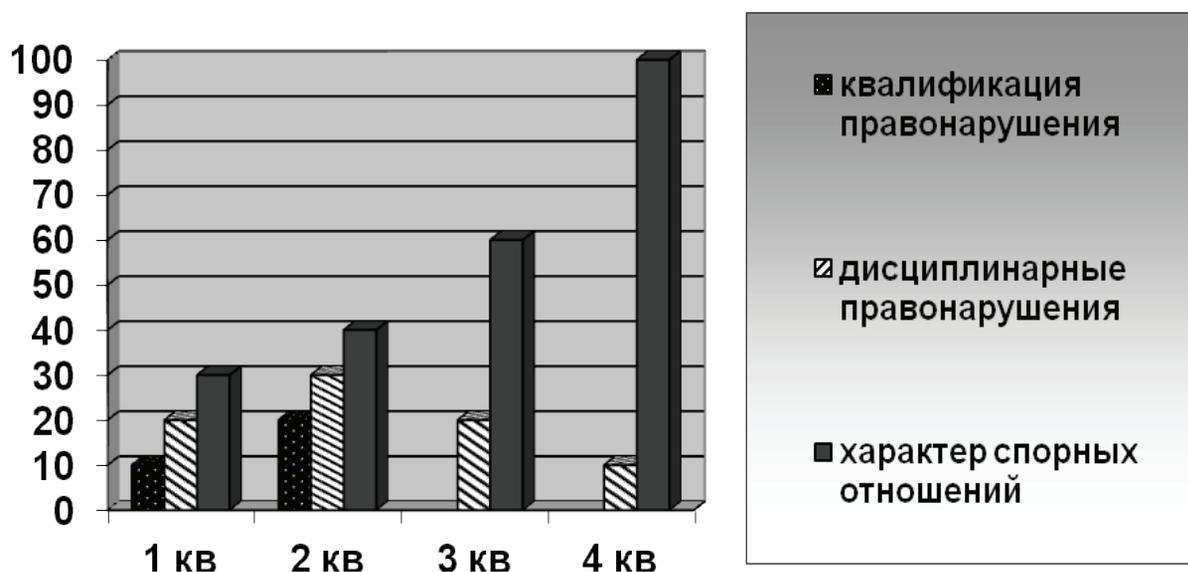
домственности дел об административных правонарушениях главным будет являться не только определение того, в какую правовую категорию будут сформированы признаки и правила подведомственности, но и то, что необходимо строго и последовательно применять нормы по определению подведомственности на всех стадиях, т.е. государственной, видовой, родовой, иерархической, должностной и территориальной.

На современном этапе развития законодательства по проблемам административной подведомственности возникает множество вопросов. Точность ее определения ставится в зависимость от следующих факторов: наличия идеального правового поля; уровня подготовки органов административной юрисдикции (этого проблематично достигнуть по причине огромного количества органов, которые дополняются и изменяются) [Панова И.В., 2015]; конкретного регулирования определенных прав; наличия в нормативных актах предельно четких указаний о подведомственности отдельных категорий дел.

Нормотворцу в новом Кодексе об административных правонарушениях необходимо закрепить как список органов, полномочных возбуждать рассмотрение административных дел, так и конечный круг органов (должностных лиц), в чьей юрисдикции будет рассмотрение дел об административном правонарушении. В подобном оперативном регулировании нуждаются органы административной юрисдикции и субъекты невластного характера (граждане, субъекты хозяйственной деятельности), что и подтверждают имеющие место пререкания (споры) о подведомственности.

В целом, если обратиться к статистике рассмотрения административных дел Арбитражным судом Астраханской области, то можно определить тенденцию увеличения количества прекращенных административных дел в связи с нарушением подведомственности по основанию характера спорных правоотношений, когда дело не подлежит рассмотрению в арбитражном суде из-за того, что правонарушитель хоть и является индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом, но привлечен к ответственности за деятельность, которая не связана с предпринимательской. Проиллюстрируем это графически и конкретным судебным делом.

Основания прекращения рассмотрения дел по административным правонарушениям в Арбитражном суде Астраханской области за четыре квартала 2018 года



Государственное автономное учреждение дополнительного образования Астраханской области «Центр эстетического воспитания детей и молодежи» (далее – ГАУ ДО Астраханской области «Центр эстетического воспитания детей и молодежи») обратилось в арбитражный суд с заявлением к Управлению федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения по Астраханской области о признании незаконным и отмене Постановления № 05/000060 от 13.07.2017 г.

Суд установил, что должностным лицом Управления федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения по Астраханской области на основании распоряжения о проведении плановой выездной проверки юридического лица была проведена проверка в отношении ГАУ ДО Астраханской области «Центр эстетического воспитания детей и молодежи» ГПБ «Золотой Затон», в ходе проверки установлено, что комплекс зданий расположен в пределах второго пояса зоны санитарной охраны источников хозяйственно-питьевого водоснабжения. Слив сточно-фекальных вод осуществляется в грунт прибрежной акватории Золотого Затона притока р. Волги.

По результатам проверки был составлен акт проверки и протокол по ч. 2 ст. 8.42 КоАП РФ. Заместителем главного государственного санитарного врача по Астраханской области вынесено постановление о привлечении ГАУ ДО Астраханской области «Центр эстетического воспитания детей и молодежи» к административной ответственности по ч. 2 ст. 8.42 КоАП РФ в виде штрафа в сумме 300 000 рублей.

Не согласившись с названным постановлением, ГАУ ДО Астраханской области «Центр эстетического воспитания детей и молодежи» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании его незаконным и отмене.

На основании ч. 2 ст. 8.42 КоАП РФ предусматривается административная ответственность за пользование зоной санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения при наличии нарушений запретов, которые определены санитарными правилами и положениями в соответствии с нормативно-правовым регулированием сферы санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Согласно ч. 1 ст. 27 АПК РФ, арбитражный суд вправе рассматривать дела по спорам экономического характера и иные дела, связанные с реализацией предпринимательской и другой экономической функции.

Руководствуясь п. 3 ч. 1 ст. 29 АПК РФ, суды арбитражного звена ведут административное судопроизводство дел, которые возникли из административных и других правоотношений публичного свойства, экономические споры и другие дела, связанные с реализацией юридическими лицами и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе об административных правонарушениях, при условии, если нормативно-правовыми актами производство по ним относится к компетенции арбитражных судов.

Глава 25 АПК РФ «Рассмотрение дел об административных правонарушениях» указывает на то, что к подведомственности судов арбитражного звена необходимо относить дела о привлечении к административной ответственности организаций и индивидуальных предпринимателей по причине осуществления последними предпринимательской и иной деятельности экономического свойства, которые отнесены нормативным законодательством к подведомственности арбитражных судов (ст. 202 АПК РФ), и производства по делам об оспаривании постановлений органов государственной власти, а также других органов, должностных лиц, наделенных правомочием на основании федерального законодательства рассматривать дела, касающиеся привлечения к административной ответственности субъектов, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность (ст. 207 АПК РФ).

Статья 22.1 КоАП РФ указывает на то, что дела об административных правонарушениях, которые предусмотрены КоАП РФ, должны рассматриваться в границах полномочий, определенных главой 23 КоАП РФ, судьями (мировыми судьями) и органами, полномочными вести производство дел об административных правонарушениях. В частности, в силу положений ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.33, 7.24, ч. 2 и 3 ст. 9.4, ст. 9.5, 9.5.1, 14.1, 14.10–14.14, ч. 1 и 2 ст. 14.16, ст. 14.17, 14.18, 14.23, 14.27, 14.36, 14.37, ч. 2 ст. 14.38, ст. 14.50, 14.43–14.49, ч. 1 ст. 15.10, частями 2 и 2.1 ст. 17.14, ч. 6 и 15 ст. 19.5, ст. 19.33, а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.31.1, 14.31.2, 14.32, 14.33 Кодекса, совершенных юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями.

Пункт 9 Постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указывает на то, что подведомственность арбитражным судам дел о привлечении к административной ответственности зафиксирована в третьем абзаце ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ. Руководствуясь указанной нормой, производство по делам о правонарушениях, предусмотренных данной статьей, вправе осуществлять арбитражные суды при условии, если указанные правонарушения были совершены организациями или индивидуальными предпринимателями, включая тех, кто утратил данный статус уже после совершения правонарушения административного характера.

Частью 3 ст. 30.1 Кодекса об административных правонарушениях закреплялось, что решение по делу об административном правонарушении, которое совершено организацией или субъектом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, необходимо обжаловать в арбитражный суд, руководствуясь арбитражными процессуальными нормами.

Согласно пояснению, которое изложено в п. 11 Постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 г. № 2, в ходе реализации положения ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ следует учесть, что в предусмотренном ей порядке подлежат обжалованию решения, которые были вынесены полномочным органом или должностным лицом по подведомственным им делам. Между тем указанные решения возможно обжаловать в арбитражный суд только лишь при наличии обстоятельств, если организацией или индивидуальным предпринимателем было совершено правонарушение административного характера, связанное с реализацией им предпринимательской и иной экономической деятельности.

Следовательно, согласно положениям ч. 3 ст. 23.1, ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ и ст. 29, 202, 207 АПК РФ, судам арбитражного звена подведомственны дела об административных правонарушениях, которые совершены организациями и индивидуальными предпринимателями исключительно в связи с реализацией последними предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно пояснению, данному в п. 33 Постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», следует, что решение по делу об административном правонарушении, совершённом организацией или индивидуальным предпринимателем без образования юридического лица, принятое органом (должностным лицом), полномочным вести производство по делам об административных правонарушениях, или арбитражными судами, согласно ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ возможно обжаловать в суд арбитражного звена на основании АПК РФ и ст. 10, 26, 36 ФКЗ РФ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (№ 1-ФКЗ от 28.04.1995 г.). Однако необходимо отметить,

что жалобы вышеуказанных субъектов на постановление о привлечении к административной ответственности, руководствуясь требованиями, зафиксированными в ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ и п. 3 ч. 1 ст. 29 АПК РФ, необходимо рассматривать в судах общей юрисдикции, если организация или лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность, были привлечены к административной ответственности по причине, не связанной с реализацией данными субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности. Например, при наличии обстоятельств, когда объективный признак совершённого ими административного деяния осуществляется в действиях (бездействии), которые направлены на нарушение или невыполнение положений существующего законодательства в таких сферах, как безопасность дорожного движения, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, охрана окружающей среды и природопользования, пожарная безопасность и иные сферы.

Как следует из материала анализируемого дела, ГАУ ДО Астраханской области «Центр эстетического воспитания детей и молодежи» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным постановления по делу об административном правонарушении по ч. 2 ст. 8.42 КоАП РФ.

В качестве объекта посягательства выступают общественные отношения в сфере охраны окружающей среды и природопользования, поскольку ст. 8.42 КоАП РФ находится в главе 8 («Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования») КоАП РФ.

В рассматриваемом случае привлечение заявителя к административной ответственности по указанной статье не связано с реализацией им деятельности предпринимательского характера. При этом, как следует из текста оспариваемого постановления, установлено использование границы санитарной защиты источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения с нарушением Федерального закона Российской Федерации «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (№ 52-ФЗ от 30.03.1999 г.) и СанПиН 2.1.4.1110-02³.

Следовательно, к объективной составляющей совершенного правонарушения административного характера относятся действия (бездействия), направленные на нарушение или отказ от соблюдения положений существующего законодательства в сфере санитарных правил и требований в соответствии с нормативно-правовыми актами о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Исходя из позиции, указанной в п. 33 Постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 г. № 5, Пленума ВС РФ от 19.12.2013 г. № 40, жалобу, оспаривающую постановление, которым ГАУ ДО Астраханской области «Центр эстетического воспитания детей и молодежи» было признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 8.42 КоАП РФ, необходимо рассмотреть в суде общей юрисдикции. Наличие у заявителя статуса юридического лица, реализация им деятельности хозяйственного характера не дают права для безусловного отнесения спора с его участием к подведомственности арбитражного суда. Выполнение субъектом положений в сфере охраны окружающей среды не будет расценено как предпринимательская или иная экономическая деятельность⁴.

³ См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ «О введении в действие Санитарных правил и норм “Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02”» (вместе с «СанПиН 2.1.4.1110-02. 2.1.4. Питьевая вода и водоснабжение населенных мест. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. Санитарные правила и нормы») (с изм. от 25.09.2014) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 19; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 2.

⁴ См.: Решение Арбитражного суда Астраханской области от 26.09.2017 г. № А06-5561/2017 // Архив Арбитражного суда Астраханской области.

Заключение

1. В производстве по делам об административных нарушениях принимает участие большое число различных государственных органов, их представителей, наделенных полномочиями властного характера, обладающих правом совершать действия, направляющие дела в определенную плоскость.

Для правильной организации анализируемой юрисдикционной деятельности имеет большое значение конкретное определение того, какой субъект власти каким вопросом ведает, кто какие дела оформляет и готовит их к судебному рассмотрению. От этого во многом зависит необходимое условие квалифицированного, оперативного разрешения дел об административных правонарушениях в суде.

2. Из рассмотренных примеров видно, что несоблюдение постадийной подведомственности приводит к незаконности принятого решения (акта, постановления); также при определении подведомственности дел об административных правонарушениях необходимо помнить о существовании различных уровней подведомственности и процедуре последовательного их обнаружения.

3. Одним из главных критериев определения подведомственности спора арбитражному суду служит характер (предмет) спора (ч. 1 ст. 27 АПК РФ), возникший в процессе осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности между хозяйствующими субъектами. Как выяснилось, что касается предпринимательской деятельности, то с данным понятием все более или менее ясно. А что относится к иной экономической деятельности? Ни в одном нормативном акте официального определения данному понятию не существует. Следовательно, судья по собственному убеждению решает вопрос о том, относится ли возникший спор к иной экономической деятельности. Думается, что правильным бы было внесение в ст. 27 АПК РФ следующего определения иной экономической деятельности: деятельность хозяйствующих субъектов, опосредованно связанная с предпринимательской, в том числе деятельность участников гражданского оборота в публично-правовых отношениях (взаимоотношения с государственными органами, наделенными властными полномочиями по регулированию в соответствующей сфере экономической деятельности, включая взаимоотношения с регистрационными, налоговыми, таможенными, антимонопольными и иными государственными органами).

Библиография

1. Авдеенко Н.И., Кабакова М.А. Подведомственность и подсудность // Сорок лет советского права. 1917–1957. Период строительства социализма. Т. I. / отв. ред. О.С. Иоффе. – Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1957. – С. 662–677.
2. Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. – М.: Юрид. лит., 1971. – 221 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: ВЕК, 1999. – 353 с.
4. Боботов С.В. Административная юстиция Франции: доктрина и практика // Советское государство и право. – 1981. – № 6. – С. 127–133.
5. Бойцова В.В. Нужна ли административная юстиция? // Советская юстиция. – 1993. – № 3. – С. 12–13.
6. Гражданский процесс: учебник / В.Н. Аргунов, Е.А. Борисова, С.А. Иванова, Е.В. Кудрявцева, В.В. Молчанов, И.К. Пискарев, Е.В. Салогубова, М.К. Треушников, В.М. Шерстюк; под ред. М.К. Треушникова. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Городец, 2000. – 672 с.

7. Гражданский процесс: учебник / отв. ред. В.В. Ярков. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2012. – 703 с.
8. Дурнев В.В. Нужен ли административный суд // Советская юстиция. – 1988. – № 6. – С. 25–26.
9. Игнатенко В.В. Административная ответственность по российскому законодательству: учебное пособие. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1998. – 208 с.
10. Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел // Правоведение. – 1975. – № 1. – С. 16.
11. Осокина Г.Л. Подведомственность и подсудность дел гражданского судопроизводства. – Томск: Томский университет, 1993. – 40 с.
12. Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: монография. – М.: Норма, 2020. – 192 с.
13. Панова И.В. Административная юстиция сегодня: административное судопроизводство // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2017а. – № 1(38). – С. 23–24.
14. Панова И.В. Административная юстиция: монография. – М.: Норма, 2020а. – 464 с.
15. Панова И.В. Административно-процессуальное право России: монография. – 4-е изд., пересмотр. – М.: Норма, 2020б. – 288 с.
16. Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. – М.: Инфра-М, 2017б. – 256 с.
17. Панова И.В. Актуальные вопросы административной юстиции // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 ноября 2014 г.). – Омск: Омская юридическая академия, 2015. – С. 138–151.
18. Панова И.В. К вопросу о подведомственности в административно-юрисдикционном производстве // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2012. – № 2. – С. 3–25.
19. Панова И.В. Производство по делам об административных правонарушениях. – М.: Норма, 2017в. – 192 с.
20. Панова И.В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России (часть 2) // Право. – 2017г. – № 1. – С. 32–33.
21. Панова И.В., Панов А.Б. Публичное право в практике судов Российской Федерации: учебное пособие: в 3 т. – 2-е изд., пересмотр. – М.: КНОРУС; Саратов: Наука. – 2020в. – Т. 1. – 570 с.; Т. 2. – 546 с.; Т. 3. – 688 с.
22. Рабинович П.М. Право как явление общественного сознания // Правоведение. – 1972. – № 2. – С. 106–116.
23. Стариков Ю.И. Административная юстиция: проблемы теории. – Воронеж, 1998. – С. 46–68.
24. Телегин А.С. Расследование административных правонарушений: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Телегин Александр Степанович. – Свердловск, 1984. – 212 с.
25. Тлий Н.И., Бислименова Э.М. Актуальные проблемы отнесения дел к подведомственности и подсудности арбитражных судов // Молодой ученый. – 2018. – № 8. – С. 95–99.
26. Яковлев В.Ф. Объективное субъективное в методе правового регулирования // Правоведение. – 1970. – № 6. – С. 55–60.
27. Ярков В.В. Гражданский процесс: практикум: учебное пособие. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут. – 2017. – 400 с.

Problems of Differentiation of Jurisdiction Between Courts of General and Arbitration Jurisdictions

Ivlieva Irina Alekseyevna

Deputy head of the Department of human rights protection of the Ombudsman for human rights of Astrakhan region, senior teacher of the department “Jurisprudence” Institute of Economics of the Astrakhan state technical university (ASTU).

Address: 16 Tatishchev Street, Astrakhan, Russian Federation, 414056.

E-mail: ivlieva_irina@mail.ru.

ORCID: 0000-0003-1223-3330.

Abstract

One of the necessary conditions for administrative judicial proceedings is the precise determination of the jurisdiction of the cases under consideration. The subject of the study is the regulations governing the rules of determination of judicial jurisdiction, as well as the problems encountered by judges considering this issue. The results of the research presented in this article are based on the analysis of the conclusions of scientists, as well as materials of judicial practice. The relevance of the chosen topic is that the observance of stages, as well as specific and territorial rules of jurisdiction of cases depends on their correct procedural movement, including the making of a legal decision. The aim of the work is to identify the main problems related to the division of jurisdiction between arbitration courts and courts of general jurisdiction in the field of administrative proceedings, through the prism of court judgments and court orders. To achieve this goal, the judicial practice was analyzed, the statistical data of the Arbitration court of the Astrakhan region were studied, and the opinions of authoritative scientists in this field were given. At the end of the study, the main conclusions about the need for the correct definition of the jurisdictional body in the pretrial preparation of the administrative case for judicial review and proposals for improving the legal acts, in order to reduce judicial errors in the determination of the jurisdiction of the administrative case, were made.

Key words

Administrative proceedings; arbitration courts; administrative case; administrative responsibility; jurisdiction; judicial practice; judge.

For citation: Ivlieva I.A. The Problems of Differentiation of Jurisdiction Between Courts of General and Arbitration Jurisdiction / I.A. Ivlieva // Public Law Today. 2021. No. 4(10). P. 89–107.

UDC 34.2-34.6
LBC 67

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0007

References

1. Avdeenko N.I., Kabakova M.A. Podvedomstvennost' i podsudnost'. [Jurisdiction and cognizance] // Sorok let sovetskogo prava. 1917–1957. Period stroitel'stva socializma. Vol. I. / in O.S. Ioffe (ed.). Leningrad: Leningrad University, 1957. P. 662–667. [In Russian].
2. Alekseev S.S. Social'naya cennost' prava v sovetskom obshchestve. M.: Yuridicheskaya literature [The social value of law in Soviet society]. Moscow: Legal literature, 1971. 221 p. [In Russian].
3. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo: Uchebnik dlya vuzov. [Administrative Law: A textbook for higher education institutions]. – Moscow: Publishing house CENTURY, 1999. 353 p. [In Russian]
4. Bobotov S.V. Administrativnaya yusticiya Francii: doktrina i praktika [Administrative justice of France: doctrine and practice] // The Soviet state and the law. 1981. № 6. P. 127–133. [In Russian].
5. Bojcova V.V. Nuzhna li administrativnaya yusticiya? [Do we need administrative justice?] // Soviet justice. 1993. № 3. P. 12–13. [In Russian].
6. Grazhdanskij process: uchebnik [Civil procedure: textbook] / V.N. Argunov, E.A. Borisova, S.A. Ivanova, E.V. Kudryavceva and others; in M.K. Treushnikov (ed.). Edition 3 revised and amended. Moscow: Gorodets, 2000. 672 p. [In Russian].
7. Grazhdanskij process: uchebnik [Civil process: a textbook] / in V.V. Yarkov (ed.). Edition 8. Moscow: Volters Kluver, 2012. 703 p. [In Russian].
8. Durnev V.V. Nuzhen li administrativnyj sud? [Do we need administrative court?] // Soviet justice. 1988. № 6. P. 25–26. [In Russian].
9. Ignatenko V.V. Administrativnaya otvetstvennost' po rossijskomu zakonodatel'stvu: uchebnoe posobie [Administrative responsibility under the Russian legislation: training manual]. Irkutsk, IGEA, 1998. 208 p. [In Russian].
10. Osipov Yu.K. Podvedomstvennost' yuridicheskikh del [Jurisdiction of legal cases] // Jurisprudence. 1975. № 1. P. 16 [In Russian].
11. Osokina G.L. Podvedomstvennost' i podsudnost' del grazhdanskogo sudoproizvodstva [Jurisdiction and cognizance of civil proceedings]. Tomsk: Tomsk University, 1993. 40 p. [In Russian].
12. Panov A.B. Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lic [Administrative responsibility of legal entities]. Moscow: Norma, 2020. 192 p. [In Russian].
13. Panova I.V. Administrativnaya yusticiya segodnya: administrativnoe sudoproizvodstvo [Administrative justice today: administrative proceedings] // Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law. 2017. № 1(38). P. 23–24 [In Russian].
14. Panova I.V. Administrativnaya yusticiya: monografiya. [Administrative justice: monograph]. Moscow: Norma, 2020. 288 p. [In Russian].
15. Panova I.V. Administrativno-processual'noe pravo Rossii: monografiya. [Administrative procedural law of Russia: monograph]. Edition 4, revised. Moscow: Norma, 2020. 288 p. [In Russian].
16. Panova I.V. Administrativno-yurisdikcionnyj process. [Administrative and jurisdictional process]. Moscow: Infra-M, 2017. 256 p. [In Russian].
17. Panova I.V. Aktual'nye voprosy administrativnoj yusticii [Topical issues of administrative justice] // V kn.: Aktual'nye problemy administrativnogo sudoproizvodstva: materialy vserossi-

- jskoj nauchno-prakticheskoj konferencii [In the book: Topical problems of administrative proceedings: materials of the All-Russian scientific and practical conference (Omsk, November 28, 2014)]. Omsk: Omsk Law Academy, 2015. P. 138–151. [In Russian].
18. Panova I.V. K voprosu o podvedomstvennosti v administrativno-yurisdikcionnom proizvodstve [On the issue of jurisdiction in administrative-jurisdictional proceedings] // Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law. 2012. № 2. P. 3–25. [In Russian].
 19. Panova I.V. Proizvodstvo po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah [Proceedings on cases of administrative offences]. Moscow: Norma, 2017. 192 p. [In Russian].
 20. Panova I.V. Razvitie administrativnogo sudoproizvodstva i administrativnoj yusticii v Rossii (chast' 2) [Development of administrative proceedings and administrative justice in Russia (part 2)] // Law. 2017. № 1. P. 32–33. [In Russian].
 21. Panova I.V., Panov A.B. Publichnoe pravo v praktike sudov Rossijskoj Federacii: uchebnoe posobie [Public law in practice of Courts of the Russian Federation: Manual: in 3 vol. Vol. 1–3. Edition 2, revised]. Moscow: KNORUS; Saratov: Science, 2020. [In Russian].
 22. Rabinovich P.M. Pravo kak yavlenie obshchestvennogo soznaniya [Law as a phenomenon of public consciousness] // Jurisprudence. 1972. № 2. P. 112 [In Russian].
 23. Starilov Yu.I. Administrativnaya yusticiya: problemy teorii [Administrative justice: problems of theory]. Voronezh, 1998. P. 46–68. [In Russian].
 24. Telegin A.S. Rassledovanie administrativnyh pravonarushenij. [Investigation of administrative offences]. Ph.D. thesis. Sverdlovsk, 1984. [In Russian].
 25. Tlij N.I., Bislimenova E.M. Aktual'nye problemy otneseniya del k podvedomstvennosti i podsudnosti arbitrazhnyh sudov [Topical problems of the allocation of cases to jurisdiction and the jurisdiction of arbitration courts] // The Young scientist. 2018. № 8. P. 95–99. [In Russian].
 26. Yakovlev V.F. Ob'ektivnoe sub'ektivnoe v metode pravovogo regulirovaniya [The Unprejudiced subjective in the method of legal regulation] // Jurisprudence. 1970. № 6. P. 55–60. [In Russian].
 27. Yarkov V.V. Grazhdanskij process: Praktikum: Uchebnoe posobie [Civil Procedure: Practical Course: Training manual]. Moscow: Statut, 2017. 400 p. [In Russian].

Юрисдикция

Этномедиация как способ урегулирования межнациональных споров в учебных заведениях

Иванова Татьяна Михайловна

Старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Астраханского государственного университета.

Адрес: 414056, Российская Федерация, Астрахань, ул. Татищева, 20а. E-mail: krohmalt@mail.ru.

ORCID: 0000-0003-4855-2253.



Фастова Марина Андреевна

Заведующая кафедрой гражданского права Астраханского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Адрес: 414056, Российская Федерация, Астрахань, ул. Татищева, 20а. E-mail: romanenkoma82@mail.ru.

ORCID: 0000-0003-1828-354X.



Аннотация

В статье рассматриваются проблемные вопросы многонациональных регионов на примере Астраханской области, тем более что межнациональные конфликты могут возникать практически в любом обществе. Не исключено, что с межэтническими проблемами могут сталкиваться и образовательные учреждения. Так, в результате религиозных, культурных, национальных и других отличий у обучающихся могут возникать проблемы различного характера, перерастающие впоследствии в межэтнические конфликты. Особое внимание в статье уделяется основным причинам межэтнических конфликтов, таким как низкий уровень межнационального воспитания (в том числе в семье), возведение межличностных конфликтов в ранг межнациональных и некоторые другие. Сегодня наблюдается значительный рост интереса к российскому образованию со стороны иностранных студентов, о чем свидетельствует увеличение процента численности студентов, пребыва-

ющих в Россию для получения образования. Одна третья часть студентов-иностранцев, приезжающих в Астраханскую область, приходится на Астраханский государственный университет (АГУ), вошедший в 2019 году в список ста лучших вузов России по версии Forbes. А процент студентов и магистрантов очной и очно-заочной формы обучения на юридическом факультете АГУ по состоянию на 2020 год составляет около 16%. В своей деятельности АГУ постоянно стремится к повышению качества образовательных услуг и укреплению международных связей. Кроме того, в данной работе определяется роль региональных органов власти в процессе урегулирования и недопущения конфликтных ситуаций на национальной почве. Особое внимание уделяется медиации (построенной на принципах добровольности, конфиденциальности, сотрудничества и равноправия сторон, беспристрастности и независимости медиатора) как новой социальной технологии, при помощи которой возможно выстраивание взаимодействия и, в конечном итоге, примирения сторон конфликта с учетом их культурных, национальных особенностей. Рассматривается этномедиация как способ урегулирования межнационального конфликта при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон, выстраивающих свои требования на основе национальных ценностей и стереотипов, в целях достижения ими взаимоприемлемого решения.

Ключевые слова

Медиация; этномедиация; иностранные студенты; высшие учебные заведения; межнациональные отношения; межнациональные конфликты.

Для цитирования: Иванова Т.М., Фастова М.А. Этномедиация как способ урегулирования межнациональных споров в учебных заведениях / Т.М. Иванова, М.А. Фастова // Публичное право сегодня. 2021. № 4(10). С. 108–115.

УДК 340
ББК 67

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0008

Введение

В любом обществе имеют место конфликты, природа которых происходит из межнациональных отношений и имеющих в этой сфере проблем. А поскольку межнациональные конфликты могут возникнуть практически в любом обществе, в нашем многонациональном регионе особое внимание должно уделяться практикам урегулирования и недопущения подобных проблем.

Этому способствуют реализуемые в Астрахани и области мероприятия, направленные на поддержание межнационального мира, программы, которые призваны снизить конфликтность между представителями разных национальностей; мероприятия, проводимые учебными заведениями, в которых проходят обучение граждане иностранных государств; и этномедиация как способ урегулирования конфликтов, вызванных межнациональными противоречиями, участниками которых могут быть отдельные лица или группы людей.

Основная часть

В настоящее время наблюдается значительный рост интереса к российскому образованию со стороны иностранных студентов. Только за 2019 год число студентов, прибывающих в Россию для получения образования (преимущественно это граждане Китая, Индии, Казахстана, Таджикистана и Узбекистана), возросло на 16%.

Астраханский новостной портал Kaspynfo.ru приводит следующие данные Министерства образования и науки Астраханской области: по состоянию на конец 2020 года первое место в рейтинге экспорта образовательных услуг принадлежит Астраханскому государственному университету, на долю которого приходится 2200 иностранных студентов. Затем следует Астраханская государственная медицинская академия (около 2020 человек), Астраханский государственный технический университет (свыше 1600 человек).

Самая многочисленная диаспора студентов-иностранцев представлена гражданами Туркменистана (около 2000 человек), далее следуют Казахстан (около 1400 человек) и Марокко (около 800 человек).

Астраханская область привлекательна для граждан иностранных государств по двум причинам.

1. Качество получаемого студентами образования. Одна третья часть студентов-иностранцев приходится на Астраханский государственный университет (АГУ), вошедший в 2019 году в список ста лучших вузов России по версии Forbes. При этом процент студентов и магистрантов очной и очно-заочной формы обучения на юридическом факультете АГУ по состоянию на 2020 год составляет около 16%. В своей деятельности АГУ постоянно стремится к повышению качества образовательных услуг и укреплению международных связей.

2. Географическая близость к Астраханской области Казахстана, Таджикистана, Туркменистана, Ирана и других государств, что является немаловажным аспектом при выборе высшего учебного заведения.

В любом обществе могут возникать конфликты, причиной которых служат межэтнические отношения. Межнациональный (или межэтнический) конфликт можно определить как увеличение, усиление социального напряжения, которое возникает в отношениях между народами по поводу защиты своих национальных интересов.

Важно понимать, что основными причинами межэтнических конфликтов на территории небольшого региона являются низкий уровень межнационального воспитания (в том числе в семье), возведение межличностных конфликтов в ранг межнациональных и некоторые другие.

Не исключено, что с межэтническими проблемами могут сталкиваться и образовательные учреждения. Так, в результате религиозных, культурных, национальных и других отличий у обучающихся могут возникать проблемы различного характера, перерастающие впоследствии в межэтнические конфликты.

Так, в Северокавказской государственной гуманитарно-технологической академии было проведено исследование на выявление восприятия студентами различных этнических групп. Было установлено, что для 46% студентов имеет значение национальность человека, с которым они общаются, и лишь 23% студентов заявили о том, что на национальную принадлежность при общении не обращают внимания. При анализе данных опроса были сделаны выводы, что в межэтнических отношениях все-таки существуют элементы негативизма [Шевхужев А.Ф., Арова О.З., 2014].

Еще в 2016 году Президент РФ В.В. Путин провел в Астрахани заседание Совета по межнациональным отношениям, посвященное вопросам реализации Стратегии государственной национальной политики России. Глава государства особо отметил, что межнациональные отношения – сложнейшая, чувствительная сфера, которая постоянно развивается и в которой появляются новые проблемы. Огромное значение при этом должно отводиться предупреждению и предотвращению этнических и религиозных конфликтов.

В этой связи надлежит обратить особое внимание и на Указ Президента от 19 декабря 2012 г. N 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Феде-

рации на период до 2025 года» изданного в целях координации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и органов местного самоуправления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации, обеспечения их взаимодействия с институтами гражданского общества.

Поскольку Астраханская область сама по себе многонациональна – здесь проживают люди более ста национальностей – важнейшее значение приобретает практика применения медиации в целях урегулирования и недопущения межнациональных конфликтов.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. N 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» процедура медиации представляет собой способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения. При осуществлении процедуры медиации медиатор, привлекаемый сторонами конфликта в качестве посредника, не выполняет консультативных функций, а содействует в выработке сторонами решения по существу спора.

Архиважным условием эффективности медиации как процедуры разрешения конфликта является соблюдение ее базовых принципов.

1. Добровольность участия сторон. Принуждение в какой-либо форме сторон к участию недопустимо. Принцип добровольности действует на всех этапах процесса медиации, а следовательно, стороны вправе отказаться от участия как до начала, так и в ходе самой медиации.

2. Конфиденциальность процесса медиации. Медиатор не вправе разглашать информацию, относящуюся к процедуре медиации. Исключения составляют случаи, предусмотренные федеральными законами, и если стороны не договорились об ином.

3. Сотрудничество и равноправие сторон. Стороны имеют право на обращение к процедуре медиации, выбор медиатора, право высказывать свои доводы. При этом две указанные стороны конфликта не состязаются друг с другом, не препятствуют примирительной процедуре.

4. Беспристрастность и независимость медиатора предполагает справедливость и объективность, неподчиненность какой-либо стороне конфликта.

Урегулировать конфликт, порожденный межэтническими разногласиями, может помочь этномедиация. Именно этот институт позволяет сохранять баланс равновесия интересов различных национальных культур в многонациональных регионах. Этномедиацию можно определить как способ урегулирования межнационального конфликта при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон, выстраивающих свои требования на основе национальных ценностей и стереотипах, в целях достижения ими взаимоприемлемого решения.

В настоящее время в Астраханском государственном университете функционирует Центр медиации и права, в состав которого входит Центр медиации. Основной функцией этого подразделения является широкомасштабная интеграция института медиации (в том числе этномедиации) и других альтернативных способов разрешения споров в деловой оборот, правовую культуру и общественную жизнь. Особыми направлениями в работе Центра медиации являются разработка и проведение тренингов и семинаров по вопросам медиации (в том числе и этномедиации); организация и проведение научных конференций, круглых столов, симпозиумов, семинаров, лекция по проблемам интеграции примирительных процедур; сотрудничество с органами государственной власти и местного самоуправления, российскими и зарубежными организациями по вопросам медиации; проведение научных исследований в области медиации.

Кроме того, в 2020 году на базе юридического факультета АГУ Астраханским региональным отделением общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России» была открыта Служба медиации, которая является социальной службой, действующей на основе добровольческих усилий специалистов, преподавателей, обучающихся. Жизнь высшего учебного заведения – это сложный процесс, включающий в себя не только ситуации обучения, но и совершенно разные уровни взаимодействия большого количества людей, в ходе которых возможно возникновение конфликтных ситуаций, в том числе межнациональных. Служба медиации как раз и предназначена для того, чтобы создать условия, где две конфликтующие стороны смогли бы снова понимать друг друга и договариваться о взаимоприемлемых для них вариантах разрешения проблем.

Кроме того, снизить конфликтогенность между представителями разных национальностей призваны программы, реализуемые в городе Астрахани и области. Так, ведомственная целевая программа «Астрахань – город межнациональной дружбы и согласия» направлена на создание межнационального и межконфессионального мира, построенного на основе единства интересов, открытости и взаимного доверия. Мероприятия программы направлены на привлечение внимания к особенностям национальной культуры народов, проживающих на территории города; ознакомление с особенностями национальной культуры различных народов; совместное проведение мероприятий с национально-культурными обществами (которых в нашем регионе насчитывается более сорока).

Заключение

Астраханская область на протяжении многих лет продолжает оставаться привлекательной для иностранных студентов. А поскольку наш регион сам по себе многонационален, важнейшее значение приобретает практика применения медиации в целях урегулирования и недопущения межнациональных конфликтов.

Усилия соответствующих органов города Астрахани и области; реализация тематических мероприятий, направленных на организацию культуры межнационального общения и объединение людей разных национальностей, в учебных заведениях; а также применение медиативных практик поможет гармонизировать межнациональные отношения и укрепит гражданское самосознание.

Библиография

1. Барсукова В.Н. Медиация как средство защиты чести, достоинства и деловой репутации // *Законы России: опыт, анализ, практика.* – 2011. – № 8. – С. 33–37.
2. Башимов М.С. Институт омбудсмена в странах СНГ и Балтии // *Государство и право.* – 2004. – № 5. – С. 63–73.
3. Виноградова Е.А. Альтернативное разрешение споров // *Вестник ВАС РФ.* – 1997. – № 8. – С. 93–97.
4. Виноградова Е.А., Жаворонкова Н.Г., Сидорова Т.Э. Несудебные формы разрешения правовых споров в СССР и Великобритании // *Советское государство и право.* – 1990. – № 12. – С. 127–130.
5. Володькина А.В., Аллахвердова О.В. Досудебные методы разрешения споров в судебной практике // *Социальный конфликт.* – 1999. – № 2. – С. 83–86.
6. Головки Л.В. Мировое соглашение в уголовном процессе и его гражданско-правовая природа // *Законодательство.* – 1990. – № 10. – С. 23–28.
7. Горбик К.Е. Процедура медиации – новая альтернативная процедура урегулирования споров с участием посредника // *Мировой судья.* – 2011. – № 5. – С. 16–17.

8. Григорьев Л.М. К новому этапу трансформации // Вопросы экономики. – 2000. – № 4. – С. 4–20.
9. Гришина Н.В. Обучение психологическому посредничеству в разрешении конфликтов // Социальная психология в трудах отечественных психологов. – 2000. – № 10. – С. 81–98.
10. Гущева Ю.В. Общетеоретические проблемы развития примирительных процедур урегулирования споров с участием посредника в современной России // Философия права. – 2011. – № 1. – С. 119–123.
11. Давыденко Д.Л. Мировое соглашение и примирительные процедуры в арбитражном, гражданском и третейском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – 2003. – № 10. – С. 23–27.
12. Дарендорф Р. Элементы теории конфликта // Социологические исследования. – 1994. – № 5. – С. 140–148.
13. Долинская Л.М. О понятии и применимости медиации к трудовым отношениям // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 8. – С. 48–56.
14. Дудоров Н.А. Медиация в теории и практике. Анализ деятельности ЦРПК г. Саранска // Медиация. Информационный бюллетень. – 2003. – № 1. – С. 13–18.
15. Каламкарян Р.А. Юридические гарантии прав личности в Российской Федерации (по материалам круглого стола) // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 92–98.
16. Шевхужев А.Ф., Арова О.З. Формирование культуры межнациональных отношений в студенческой среде // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 1 [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=11795> (дата обращения: 15.10.2020).

Ethnomediation as a Way of Settling Interethnic Disputes in Educational Institutions

Ivanova Tatiana Mikhailovna

Senior Lecturer of the Department of Theory and History of State and Law, Astrakhan State University.

Address: 20a Tatishcheva Street, Astrakhan, Russian Federation, 414056.

E-mail: krohmal@mail.ru.

ORCID: 0000-0003-4855-2253.

Fastova Marina Andreevna

Head of the Department of Civil Law, Astrakhan State University, Cand. Sc (Law), Associate Professor.

Address: 20a Tatishcheva Street, Astrakhan, Russian Federation, 414056.

E-mail: romanenkoma82@mail.ru.

ORCID: 0000-0003-1828-354X.

Abstract

The article examines problematic issues of multinational regions on the example of the Astrakhan region, especially since interethnic conflicts can arise in almost any society. It is possible that educational institutions may also face interethnic problems. So, as a result of religious, cultural, national and other differences, students may experience problems of a different nature, which subsequently develop into interethnic conflicts. Particular attention is paid to the main causes of interethnic conflicts, such as the low level of interethnic upbringing (including in the family), the elevation of interpersonal conflicts to the rank of interethnic, and some others. Today, there is a significant increase in interest in Russian education on the part of foreign students, as evidenced by the increase in the percentage of the number of students arriving in Russia for education. One third of foreign students who come to the Astrakhan Region are at the Astrakhan State University, which was included in the list of one hundred best universities in Russia according to Forbes in 2019. And the percentage of full-time and part-time students and undergraduates at the Faculty of Law of ASU as of 2020 is about 16%. In its activities, ASU constantly strives to improve the quality of educational services and strengthen international relations. In addition, this paper defines the role of regional authorities in the process of resolving and preventing conflict situations on ethnic grounds. Special attention is paid to mediation (based on the principles of voluntariness, confidentiality, cooperation and equality of the parties, impartiality and independence of the mediator) as a new social technology, with the help of which it is possible to build interaction and, ultimately, reconciliation of the parties to the conflict, taking into account their cultural and national characteristics. Ethnomediation is considered as a way of resolving an interethnic conflict with the assistance of a mediator on the basis of the voluntary consent of the parties, who build their demands on the basis of national values and stereotypes in order to achieve a mutually acceptable solution.

Key words

Mediation; ethnomediation; foreign students; higher education institutions; interethnic relations; interethnic conflicts.

For citation: Ivanova T.M., Fastova M.A. Ethnomediation as a Way of Settling Interethnic Disputes in Educational Institutions / T.M. Ivanova, M.A. Fastova // Public Law Today. 2021. No. 4(10). P. 108–115.

UDC 340
LBC 67

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0008

References

1. Barsukova V.N. Mediacija kak sredstvo zashhity chesti, dostoinstva i delovoj reputacii [Mediation as a means of protecting the honor, dignity and business reputation] // Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2011. No. 8. P. 33–37. [In Russian].
 2. Bashimov M.S. Institut ombudsmena v stranah SNG i Baltii [Institute of the Ombudsman in the CIS and Baltic countries] // State and Law. 2004. No. 5. P. 63–73. [In Russian].
 3. Vinogradova E.A. Al'ternativnoe razreshenie sporov [Alternative dispute resolution] // Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. 1997. No. 8. P. 93–97. [In Russian].
-

4. Vinogradova E.A., Zhavoronkova N.G., Sidorova T.E. Nesudebnye formy razresheniya pravovykh sporov v SSSR i Velikobritanii [Non-judicial forms of resolving legal disputes in the USSR and Great Britain] // Soviet State and Law. 1990. No. 12. P. 127–130. [In Russian].
5. Volodkina A.V., Allakhverdova O.V. Dosudebnye metody razresheniya sporov v sudebnoj praktike [Pre-trial methods of dispute resolution in judicial practice] // Social Conflict. 1999. No. 2. P. 83–86. [In Russian].
6. Golovko L.V. Mirovoe soglasenie v ugovnom processe i ego grazhdansko-pravovaya priroda [Amicable agreement in criminal procedure and its civil nature] // Legislation. 1990. No. 10. P. 23–28. [In Russian].
7. Gorbik K.E. Procedura mediacii – novaja al'ternativnaja procedura uregulirovaniya sporov s uchastiem posrednika [Mediation procedure – a new alternative dispute resolution procedure with the participation of a mediator] // Magistrate Judge. 2011. No. 5. P. 16–17. [In Russian].
8. Grigoriev L.M. K novomu jetapu transformacii [Towards a new stage of transformation] // Voprosy Ekonomiki. 2000. No. 4. P. 4–20. [In Russian].
9. Grishina N.V. Obuchenie psihologicheskomu posrednichestvu v razreshenii konfliktov [Teaching psychological mediation in conflict resolution] // Social Psychology in the Works of Russian Psychologists. 2000. No. 10. P. 81–98. [In Russian].
10. Gushcheva Yu.V. Obshheteoreticheskie problemy razvitija primiritel'nykh procedur uregulirovaniya sporov s uchastiem posrednika v sovremennoj Rossii [General theoretical problems of the development of conciliation procedures for resolving disputes with the participation of a mediator in modern Russia] // Philosophy of Law. 2011. No. 1. P. 119–123. [In Russian].
11. Davydenko D.L. Mirovoe soglasenie i primiritel'nye procedury v arbitrazhnom, grazhdanskom i tretejskom processe [Amicable agreement and conciliation procedures in arbitration, civil and arbitration proceedings] // Arbitration and Civil Procedure. 2003. No. 10. P. 23–27. [In Russian].
12. Dahrendorf R. Jelementy teorii konflikta [Elements of the theory of conflict] // Sociological Research. 1994. No. 5. P. 140–148. [In Russian].
13. Dolinskaya L.M. O ponjatii i primenimosti mediacii k trudovym otnoshenijam [On the concept and applicability of mediation to labor relations] // Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2011. No. 8. P. 48–56. [In Russian].
14. Dudorov N.A. Mediacija v teorii i praktike. Analiz dejatel'nosti CRPK g. Saranska [Mediation in theory and practice. Analysis of the activities of the Central Regional Development Center of Saransk] // Mediation. Newsletter. 2003. No. 1. P. 13–18. [In Russian].
15. Kalamkaryan R.A. Juridicheskie garantii prav lichnosti v Rossijskoj Federacii (po materialam kruglogo stola) [Legal guarantees of individual rights in the Russian Federation (based on the materials of the round table)] // State and Law. 2000. No. 11. P. 92–98. [In Russian].
16. Shevkhuzhev A.F., Arova O.Z. Formirovanie kul'tury mezhnacional'nykh otnoshenij v studencheskoj srede [Formation of the culture of interethnic relations in the student environment] // Modern Problems of Science and Education. 2014. No. 1 [Electronic resource]. URL: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=11795> (accessed: 15.10.2020). [In Russian].

Публичное право за рубежом

Санкционный парадокс: неэффективность ограничительных мер США по достижению публично-правовых целей в Венесуэле

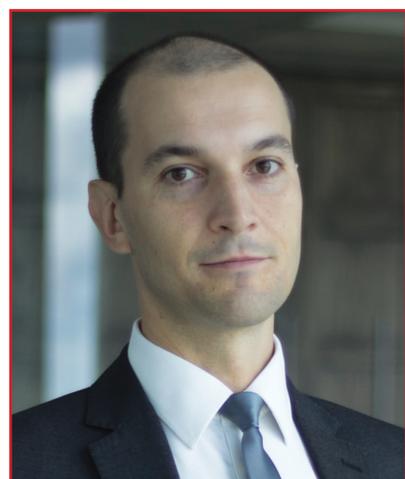
Гландин Сергей Викторович

Преподаватель кафедры международного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук.

Адрес: 119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13 (4-й учебный корпус).

E-mail: glandin@yandex.ru.

ORCID: 0000-0003-1438-8176.



Ковшова Виктория Владимировна

Магистрант юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Адрес: 119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13 (4-й учебный корпус).

E-mail: vicamio@yandex.ru.

ORCID: 0000-0002-1046-8841.



Аннотация

В статье анализируется влияние односторонних ограничительных мер США на изменение внутрисполитического курса другого государства. В качестве объекта исследования выбрана Боливарианская Республика Венесуэла. За последние несколько лет США перешли от использования индивидуальных и секторальных санкций к введению полного экономического эмбарго в отношении этой страны. Действующий на сегодняшний день санкционный режим включает в себя ограничение доступа Венесуэлы к финансовым рынкам США, а также вводит ограничительные меры против нефтяного сектора Боливарианской Республики. Однако, несмотря на усиление санкционного давления, Николас Мадуро сохраняет пост президента Венесуэлы и предпринимает попытки противодействия США, используя правовые механизмы. Об этом свидетельствует недавнее обращение Венесуэлы в Международный уголовный суд с целью повлиять на санкционную политику Соединенных Штатов. Анализ нормативных правовых актов о введении санкций против Венесуэ-

лы свидетельствует о том, что одних ограничительных мер бывает не всегда достаточно для того, чтобы оказать влияние на внутреннюю политику государств. Для подтверждения сделанных выводов о невозможности санкций в ряде случаев достичь объявленных целей проводится анализ санкционной нормативно-правовой базы США в отношении Венесуэлы, а также рассматриваются ограничительные меры, введенные Соединенными Штатами против Мьянмы. В связи с этим правительство Дональда Трампа прибегает к использованию дополнительных способов правового воздействия, чтобы принудить страны принимать политические требования США. Одним из таких механизмов является инициирование уголовного преследования на своей территории и объявление денежного вознаграждения за информацию о представителях режима Н. Мадуро.

Ключевые слова

Венесуэла; санкции; односторонние ограничительные меры; США; МУС; экономический кризис; эффективность санкций; Мьянма; PDVSA.

Для цитирования: Гландин С.В., Ковшова В.В. Санкционный парадокс: неэффективность ограничительных мер США по достижению публично-правовых целей в Венесуэле / С.В. Гландин, В.В. Ковшова // Публичное право сегодня. 2021. № 4(10). С. 116–128.

УДК 327
ББК 66

DOI: 10.24411/2541-8440-2021-4-0009

Введение

Боливарианская Республика Венесуэла – небольшое государство на севере Южной Америки, которое на протяжении уже семи лет погружено в тяжелый социально-экономический и политический кризис. Неумелое проведение экономической политики, неэффективное управление энергетической отраслью, а также систематические нарушения прав человека режимом Николаса Мадуро привели не только к осложнению отношений со многими государствами мира, среди которых США, страны Европы и ряд стран Латинской Америки, но и к введению односторонних ограничительных мер.

Соединенные Штаты Америки являются ведущей экономикой мира¹, что позволяет им влиять на политику многих стран с помощью механизма введения односторонних санкций. Однако до сих пор существуют разногласия по вопросу эффективности использования санкционных режимов. По мнению эксперта Гэри Хафбауэра и его коллег из Института мировой экономики Питерсона, эффективность односторонних ограничительных мер составляет 34% [Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A., Oegg B., 2007: 158–159]. Тем не менее США все чаще прибегают к использованию односторонних ограничительных мер для достижения своих внешнеполитических целей.

В связи с этим авторы предпринимают попытку проанализировать, способны ли санкционные нормативно-правовые акты США обеспечить выполнение заявленных целей. В рамках этого исследования рассматривается ряд недавно введенных односторонних ограничительных мер в отношении Венесуэлы и проводится сравнительно-правовой анализ санкционных механизмов против Боливарианской Республики и Мьянмы (Бирмы). Для оценки эффективности законодательства об односторонних ограничительных мерах исследуется обращение Венесуэлы в Международный уголовный суд в связи с неблагоприятным воздействием односторонних санкций США на внутригосударственные процессы. Вместе с тем в статье показана эволюция американских односторонних мер в отношении Боливарианской Республики от целевых санкций до отраслевых и финансовых ограничений.

¹ United States GDP Data // Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/united-states/gdp> (дата обращения: 04.10.2020).

Ограничительные меры, направленные на венесуэльских государственных служащих

Если первоначальные санкции были целевыми и были направлены только на конкретных физических лиц, то со временем масштаб ограничительных мер был существенно расширен. Так, ограничения стали распространяться не только на представителей режима Мадуро, но и на отдельные системообразующие секторы венесуэльской экономики, например, нефтегазовый. Кроме того, под риск запретов и ограничений попали компании третьих государств, осуществляющие торговые отношения или ведущие иную коммерческую деятельность с представителями режима Мадуро. Причиной расширения санкций, согласно американской администрации, стали систематические нарушения прав человека правительством Мадуро, узурпация властных полномочий парламента – Национальной Ассамблеи, а также высокий уровень коррумпированности представителей действующей власти².

Усиление санкционного давления напрямую связано с приходом к власти в США республиканца Дональда Трампа. Оказывая давление на правительство Венесуэлы, администрация Трампа значительно расширила масштаб экономических ограничений согласно принимаемым нормативно-правовым актам. В частности, начиная с 2017 года, Трамп подписал ряд исполнительных указов, вводящих ограничительные меры финансового характера в отношении Н. Мадуро и его сторонников³. Кроме того, с конца 2019 года Соединённые Штаты не считают Н. Мадуро легитимным президентом Боливарианской Республики, признавая лидера Национальной Ассамблеи Хуана Гуайдо временно исполняющим обязанности президента Венесуэлы⁴.

Опираясь на изданный Барак Обама указ № 13692 о введении санкций против лиц, несущих ответственность за серьезные правонарушения во время венесуэльских протестов в феврале 2014 года, 28 июня 2019 года администрация Д. Трампа внесла в санкционный список 91 венесуэльского государственного служащего. Среди них были не только президент Республики Н. Мадуро с женой и сыном, но и восемь членов Верховного Суда, командующие венесуэльской армией, национальной гвардии и национальной полиции, четыре губернатора штатов и министр иностранных дел.

5 августа 2019 года Трамп издал исполнительный указ № 13884, блокирующий собственность и активы членов правительства Мадуро в США⁵. Этот указ также запрещает американским лицам участвовать в сделках с правительством Мадуро, если это не разрешено Управлением по контролю за зарубежными активами Минфина США (далее – Управление или OFAC).

Усиление санкционного давления на венесуэльских государственных служащих не привело к достижению целей американской администрации. Режим Мадуро по-прежнему является жизнеспособным, и сторонники президента все также поддерживают его политику, несмотря на риск оказаться в санкционном списке США.

Тем не менее внимания заслуживает следующий эпизод. В мае 2019 года OFAC сняло санкции с бывшего главы венесуэльской разведки генерала Мануэля Кристофера Фигеры после его отказа от сотрудничества с режимом Мадуро⁶. Согласно данным одного из представителей венесуэльской оппозиционной партии “Primero Justicia” на Фигере лежит ответственность за организацию пыток и за массовые нарушения прав человека на территории Венесуэлы.

² Venezuela: Political Crisis and U.S. Policy. Congressional Research Service Report, 15 September 2020. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10230> (дата обращения: 26.11.2020).

³ Executive Order 13692 Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela. (March 11, 2015). Fed. Reg. Vol. 80, No. 47.

⁴ Statement from President Donald J. Trump Recognizing Venezuelan National Assembly President Juan Guaido as the Interim President of Venezuela, January 23, 2019.

⁵ Executive Order 13884 Blocking Property of the Government of Venezuela. (August 5, 2019). Fed. Reg. Vol. 84, No.152.

⁶ Treasury Removes Sanctions Imposed Former High-Ranking Venezuelan Intelligence Official. Press Release of U.S. Department of the Treasury. May 7, 2019. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm684> (дата обращения: 26.11.2020).

Однако стоит отметить, что ни нынешний глава PDVSA и по совместительству министр нефтяной и горнодобывающей промышленности Мануэль Кеведо Фернандес, ни командир специального подразделения Национальной полиции Венесуэлы Рафаэль Мендоса не считают пребывание в санкционном списке OFAC достаточным основанием для смены политических взглядов.

Санкции, ограничивающие доступ Венесуэлы к финансовым рынкам США

С приходом к власти Дональда Трампа США взяли курс на сокращение американских источников финансирования венесуэльского правительства. В августе 2017 года Трамп издал исполнительный указ № 13808⁷, который ограничил доступ правительства Венесуэлы, а также государственной нефтяной компании PDVSA к финансовым рынкам США. В частности, PDVSA было запрещено заключать сделки с американскими физическими или юридическими лицами в отношении долгового финансирования со сроком погашения более 90 дней. Это привело к существенной нехватке ресурсов и невозможности PDVSA заплатить за услуги, связанные с нефтяной отраслью, а также приобрести нефтеперерабатывающее оборудование. Кроме того, все активы американской нефтеперерабатывающей дочерней компании “Citgo” также оказались недоступны PDVSA. Ограничение доступа PDVSA, а следовательно, и венесуэльского правительства, к американским финансовым рынкам, которые традиционно являлись важнейшим источником капитала для режима Мадуро, значительно повлияло на экономическую ситуацию в стране. С августа 2017 года добыча нефти стала еще стремительнее снижаться, что привело к еще большему ухудшению экономической обстановки в Венесуэле.

В 2018 году администрация Трампа выпустила два дополнительных исполнительных указа об ужесточении санкций и ограничении доступа Венесуэлы к американской валюте⁸. В марте 2018 был подписан указ № 13827, запрещающий американским инвесторам покупать или совершать какие-либо сделки с использованием криптовалюты “Petro”, которая была создана, чтобы помочь правительству Венесуэлы в борьбе с финансовой блокадой администрации Трампа⁹. Исполнительный указ № 13835, выпущенный в мае 2018 года, запретил американским инвесторам выкупать долги или дебиторскую задолженность у венесуэльского правительства и PDVSA. В январе и феврале 2019 года были введены дополнительные ограничения на торговлю венесуэльскими облигациями, а также облигациями PDVSA на вторичных рынках ценных бумаг.

Все эти действия были предприняты для того, чтобы перекрыть американские источники финансирования и предотвратить приток американской валюты в Венесуэлу. Тем не менее члены венесуэльского правительства находят способы обходить введенные ограничительные меры. В январе 2019 года на сайте Минфина США была опубликована одна из коррупционных схем обмена иностранной валюты, которую используют представители венесуэльской элиты¹⁰. Под санкции за использование этой схемы попали шесть человек, среди которых беглый венесуэльский адвокат Рауль Горрин. В августе 2018 года Министерство юстиции США предъявило Горрину обвинения во вступлении в тайный сговор с целью отмывания денег. Согласно обвинительному заключению два чиновника, среди которых бывший министр финансов Венесуэлы Алехандро Андраде, получили от Горрина взятку в размере более 1 миллиарда долларов¹¹.

⁷ Executive Order 13808 Imposing Additional Sanctions With Respect to the Situation in Venezuela. (August 29, 2017). Fed. Reg. Vol. 82, No 166.

⁸ Rendon M. Are sanctions working in Venezuela? // CSIS. URL: <https://www.csis.org/analysis/are-sanctions-working-venezuela> (дата обращения: 04.10.2020).

⁹ El Petro – La Criptomoneda Venezolana // Medium. 2017. 7 дек. URL: <https://medium.com/@airtm/el-petro-la-criptomoneda-venezolana-46191a787a62> (дата обращения: 04.10.2020).

¹⁰ Treasury Targets Venezuela Currency Exchange Network Scheme. Press Release of U.S. Department of the Treasury. January 8, 2019. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm583> (дата обращения: 26.11.2020).

¹¹ Former Venezuelan National Treasurer Charged in Money Laundering Conspiracy. U.S. Department of Justice. November 20, 2018. URL: <https://www.justice.gov/opa/pr/venezuelan-billionaire-news-network-owner-former-venezuelan-national-treasurer-and-former> (дата обращения: 26.11.2020).

Это свидетельствует о том, что, несмотря на усиление санкционного давления, представители венесуэльской элиты по-прежнему имеют возможность получить иностранную валюту.

Санкции в отношении нефтяного сектора Венесуэлы

Эффективность американских ограничительных мер проявляется в воздействии на самый важный сектор экономики Боливарианской Республики. С конца 2018 года администрацией Д. Трампа был введен ряд новых санкций, направленных на венесуэльский нефтяной сектор.

В ноябре 2018 года Д. Трамп издал указ № 13850¹², который блокировал активы и запрещал американским резидентам операции с организациями, работающими в некоторых секторах экономики (эти сектора определялись министром финансов США), а также с организациями, вовлеченными в сделки, связанные с мошенническими практиками или коррупцией венесуэльского правительства. В последующие месяцы 5 физических и 23 юридических лица стали объектами санкций из-за вовлечения в коррупционную схему, связанную с обменом валюты. Тогда под санкции попала PDVSA, государственная нефтегазовая компания, обладающая монополией на добычу нефти и природного газа в Венесуэле. Однако тогда OFAC выдал генеральные лицензии для осуществления определенных операций и деятельности, связанной с дочерними компаниями PDVSA.

На основании этого же указа осенью 2019 года Министерство финансов США наложило санкции на компании и морские суда, осуществляющие транспортировку венесуэльской нефти на Кубу. Среди компаний была государственная кубинская компания “Cubametales”, а также “Corporación Panamericana”.

Также на основании указа № 13850 18 февраля 2020 года Министерство финансов США ввело санкции против “Rosneft Trading S.A.” – швейцарской нефтетрейдинговой компании, контролируемой российской «Роснефтью». “Rosneft Trading” была включена в список особых категорий граждан и запрещенных лиц (далее – SDN) за осуществление брокерской деятельности при продаже и поставках венесуэльской нефти¹³. Согласно данным американских властей компания управляла 66% экспортной торговли венесуэльской сырой нефтью в январе 2020 года. Представители администрации США также предупредили, что вторичные санкции могут быть введены в отношении других энергетических компаний, сотрудничающих с PDVSA.

Кроме того, объектом санкций оказался московский «Еврофинанс Моснарбанк»¹⁴, находящийся в совместном владении России и Венесуэлы. Причиной стало то, что банк оказывал PDVSA помощь в перенаправлении денежных потоков от продажи нефти.

Несмотря на усиление санкционного давления, торговля нефтью между США и Венесуэлой была фактически прекращена только в январе 2019 года, когда компания была добавлена в список SDN. Это связано с тем, что исторически торговля двух стран нефтью и нефтепродуктами была очень развита. Венесуэла в больших объемах экспортировала сырую нефть в США, а нефтеперерабатывающие заводы США были построены специально для венесуэльской тяжелой нефти: ее качественные характеристики делают ее идеально подходящей для конфигурации нескольких американских нефтеперерабатывающих заводов.

Введение санкций отчасти повлияло на кризис в нефтяном секторе. Согласно статистике независимого энергетического агентства EIA снижение добычи нефти в Венесуэле нача-

¹² Executive Order 13850 Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Venezuela. (November 2, 2018). Fed. Reg. Vol. 83, No 213.

¹³ The U.S. Sanctions Rosneft Trading S.A. to Secure Venezuela’s Natural Resources. Press Statement of Michael R. Pompeo, Secretary of State. February 18, 2020. URL: <https://www.state.gov/the-united-states-sanctions-rosneft-trading-s-a-to-secure-venezuelas-natural-resources/> (дата обращения: 26.11.2020).

¹⁴ Treasury Sanctions Russia-based Bank Attempting to Circumvent U.S. Sanctions on Venezuela. Press Release of U.S. Department of the Treasury. March 11, 2019. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm622> (дата обращения: 26.11.2020).

лось с 2008 года¹⁵. Так как на тот момент секторальных санкций против PDVSA введено не было, можно предположить, что причиной кризиса стало неумелое управление отраслью и недостаток инвестиций в нефтедобывающую промышленность в результате разрыва контрактов с иностранными компаниями в 2006 году, выполнявшими большую часть работ на месторождениях.

Санкции против PDVSA, введенные в январе 2019 года, не стали первопричиной снижения добычи нефти, хотя, безусловно, ускорили этот процесс. На текущий момент нефтедобыча в Венесуэле составляет менее 1 миллиона баррелей в день по сравнению с 2,5 млн. в 2015 году¹⁶.

Влияние ограничительных мер на венесуэльскую торговлю нефтью со странами мира гораздо сильнее. В связи с невозможностью продавать нефть в США Венесуэла стала искать альтернативных покупателей. На текущий момент венесуэльская нефть поставляется в Китай, Индию и другие страны.

Учитывая диверсификацию поставок, Минфин США активно использует вторичные санкции с целью помешать транспортировке венесуэльской нефти. Как правило, это работает, и многие транспортные компании отказываются от сотрудничества с Венесуэлой. В качестве примера можно привести эпизод с итальянскими и мальтийскими танкерами компании "PB Tankers SPA". На основании указа № 13850 три итальянских и пять мальтийских танкеров попали в список SDN в апреле 2019 года¹⁷. Вскоре после отказа от перевозок венесуэльской нефти Минфин вывел танкеры из-под санкций в июле того же года¹⁸.

Обращение Венесуэлы в Международный уголовный суд

На фоне нарастания санкционного давления Николас Мадуро предпринимает отчаянные попытки повлиять на ситуацию, используя правовые механизмы воздействия на политику США. 13 февраля 2020 года Венесуэла подала жалобу на Соединенные Штаты в Международный уголовный суд в связи с односторонними ограничительными мерами¹⁹. Венесуэла ратифицировала Римский статут МУС и в соответствии с пунктом 2 ст. 125 сдала ратификационную грамоту на хранение Генсеку ООН 7 июня 2002 года. После этого МУС получил право осуществлять свою юрисдикцию в отношении преступлений, указанных в ст. 5 Статута, совершенных на территории Венесуэлы или ее гражданами.

В своем обращении правительство Венесуэлы сослалось на ст. 14(1) Римского статута, согласно которой государство-участник может передать на рассмотрение Прокурору ситуацию, при которой были совершены преступления, подпадающие под юрисдикцию Суда²⁰. Целью обращения является проведение расследования ситуации в Венесуэле для определения того, следует ли предъявить обвинение одному или нескольким лицам.

Правительство Венесуэлы обвиняет США в совершении на территории Венесуэлы преступлений против человечности. В частности, представители Венесуэлы указали, что преступления против человечности совершаются «в результате применения незаконных принудительных мер, принятых в одностороннем порядке правительством США против Венесуэлы, по крайней мере, с 2014 года». В сопроводительном документе представители Венесуэлы приравнивают американские односторонние ограничительные меры к оружию массового уничтожения и называют их вмешательством во внутренние дела суверенного государства.

¹⁵ OPEC Annual Statistic Bulletin 2013 // EIA. URL: https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2013.pdf (дата обращения: 26.11.2020).

¹⁶ Petroleum and other liquids production // EIA. URL: <https://www.eia.gov/international/data/country/VEN/petroleum-and-other-liquids/annual-petroleum-and-other-liquids-production> (дата обращения: 01.10.2020).

¹⁷ Treasury Increases Pressure on Cuba to End Support to Maduro by Imposing Further Oil Sector Sanctions. Press Release of U.S. Department of the Treasury. April 12, 2019. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm653>.

¹⁸ Treasury Targets Cuban Support for the Illegitimate Venezuelan Regime. Press Release of U.S. Department of the Treasury. July 3, 2019. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm722> (дата обращения: 26.11.2020).

¹⁹ Preliminary Examination Venezuela II // ICC. URL: <https://www.icc-cpi.int/venezuelaII> (дата обращения: 04.10.2020).

²⁰ Prosecution's Provision of the Supporting Document of the Referral Submitted by the Government of Venezuela. Annex I // ICC Legal Tools Database. URL: <https://www.legal-tools.org/doc/ihsn5/> (дата обращения: 04.10.2020).

Тем не менее в ст. 7 Римского статута, разъясняющей термин «преступления против человечности», отсутствует упоминание об односторонних ограничительных мерах. Однако Боливарианская Республика указывает на вину США в «истреблении» венесуэльских граждан по смыслу ст. 7(1)b Статута. Истребление по смыслу ст. 7(1) b означает умышленное создание условий жизни, в частности лишение доступа к продуктам питания и лекарствам, рассчитанных на то, чтобы уничтожить часть населения. По мнению представителей Венесуэлы, американские высшие должностные лица хорошо осведомлены о последствиях ограничительных мер для населения и продолжают их использование с целью вызвать общественные беспорядки и смену режима в стране. В качестве доказательств пагубного влияния американских санкций на экономическое положение страны и жизнь населения приводятся доклады Совета ООН по правам человека, а также доклады и статьи американских экспертов из Центра экономических и политических исследований (CEPR) и Центра устойчивого развития Колумбийского университета.

Кроме того, в представленном Венесуэлой сопроводительном документе указывается, что в ст. 7(2) Римского статута нет определения термина «убийство». Ссылаясь на прецедентное право МУС, Венесуэла указала, что «убийство» означает «причинение смерти» и что оно может быть совершено как действием, так и бездействием. Так как растущее количество смертей среди гражданского населения Венесуэлы связано с отсутствием необходимых медикаментов и медицинского оборудования из-за американских ограничительных мер, представители Республики обвинили США в совершении убийства по смыслу ст. 7(1) a.

Также Венесуэла обвинила США в проведении депортации согласно ст. 7(1) d. По мнению Республики, американские санкции привели к ухудшению состояния экономики, нехватке продовольствия и медикаментов, а это привело к тому, что миллионы венесуэльцев были вынуждены покинуть страну против своей воли.

В обвинении по пункту ст. 7(1) k «другие бесчеловечные деяния» Венесуэла указывает внесение в санкционный список национальной авиакомпании “Conviasa”. В частности, авиакомпания оказывает услуги скорой помощи людям, которым необходимо получить медицинскую помощь в другой стране. После введения санкций осуществление этой деятельности стало невозможным.

Несмотря на то, что 19 февраля 2020 года Президиум МУС одобрил передачу рассмотрения ситуации в Палату предварительного производства, едва ли существует вероятность наступления каких-либо правовых последствий для Соединенных Штатов.

США не являются членами Международного уголовного суда: формально подписав Римский статут в 2000 году, Соединенные Штаты так и не ратифицировали документ и впоследствии отозвали свою подпись. Так как Римский статут, учреждающий МУС, является международным договором, он не может создавать какие-либо обязательства для не подписавших его государств без их согласия. Кроме того, после принятия в 2002 году закона «О защите американских военнослужащих» МУС не имеет права осуществлять свою юрисдикцию в отношении граждан США²¹.

В ответ на действия Апелляционной палаты МУС, которая весной 2020 года санкционировала расследование военных преступлений, совершенных солдатами американской армии и сотрудниками ЦРУ на территории Афганистана в 2003–2004 годах, Д. Трамп подписал исполнительный указ, в соответствии с которым вводятся экономические и визовые санкции в отношении должностных лиц МУС²².

Мало кто верит в успешность обращения Венесуэлы в Суд: июньский указ Трампа создал правовой механизм, с помощью которого у Соединенных Штатов появилась возмож-

²¹ 2002 Supplemental Appropriations Act for Further Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States, Pub. L. No. 107–206, H.R. 4775, 107th Cong. (2002). Title II – American service-members’ protection Act.

²² Executive Order 13928 on Blocking Property Of Certain Persons Associated With The International Criminal Court. June 11, 2020. 85 Fed. Reg. 36139 (June 15, 2020).

ность оказывать давление на судей и должностных лиц МУС посредством ограничительных мер. Даже если вопреки угрозе попадания под санкции представители МУС проведут расследование ситуации в Венесуэле, решение Суда не создаст каких-либо правовых обязательств для США и, следовательно, не повлияет на изменение их политики в области применения ограничительных мер.

Однако сама попытка обращения к правовым механизмам для воздействия на американскую санкционную политику заслуживает внимания: Венесуэла начала использовать против США их же методы и стала задействовать право для решения политических вопросов.

Уголовное преследование венесуэльских должностных лиц в США

В то же время Соединенные Штаты продолжают усиливать правовое давление на Республику. В попытках еще сильнее дискредитировать Николаса Мадуро США запустили процесс уголовного преследования венесуэльского президента за наркотерроризм²³.

В марте 2020 года Южный федеральный суд Нью-Йорка утвердил обвинительное заключение в отношении ряда бывших и нынешних венесуэльских должностных лиц, лидеров движения «Революционных вооруженных сил Колумбии» (FARC) и самого президента Венесуэлы [Гландин С.В., 2020]. Лидер Боливарианской Республики среди прочего обвинялся в сговоре с террористической организацией FARC с целью поставки наркотических веществ, в частности кокаина, в США. В обвинительном заключении указано, что после прихода к власти Н. Мадуро стал главой венесуэльского наркокартеля “Los Soles”, в который кроме самого президента входит еще ряд крупных венесуэльских государственных чиновников²⁴.

Вскоре после этого Министерство юстиции США объявило награду в размере 15 миллионов долларов за информацию, которая поможет арестовать Николаса Мадуро.

Еще одним механизмом давления является запуск аналогичных процессов против остальных представителей режима. Например, в июле 2020 года Госдеп США объявил премию в 5 миллионов долларов за информацию о Морено Пересе – председателе Верховного суда Венесуэлы. Его считают замешанным в получении взяток в обмен на решения по гражданским и уголовным делам. С помощью Переса было закрыто более чем 20 судебных разбирательств, и многие обвиняемые были незаконно освобождены. Морено Перес находится в SDN с 2017 года в связи с тем, что во время его председательства Верховный суд Венесуэлы вынес ряд постановлений, целью которых было лишить власти Национальную Ассамблею – парламент страны.

Незадолго до случая с Пересом, в июне 2020 года, обвинения в участии в транснациональной организованной преступности были предъявлены национальному управляющему криптовалютной деятельностью Хоселиту Рамиресу Камачо. Согласно обвинительному заключению Камачо, занимая государственный пост, нелегально присваивал себе средства из казны и в дальнейшем участвовал в схемах по легализации этих доходов²⁵. За информацию о нем также была назначена награда в 5 миллионов долларов²⁶.

Действуя таким образом, США добавляют к нахождению в SDN, визовым ограничениям и блокировке активов уголовное преследование на своей территории. Все это необходимо для оказания большего давления на чиновников, а также для еще большей дискредитации представителей режима Н. Мадуро.

²³ Manhattan U.S. Attorney Announces Narco-Terrorism Charges Against Nicolas Maduro. U.S. Department of Justice. March 26, 2020. URL: <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/manhattan-us-attorney-announces-narco-terrorism-charges-against-nicolas-maduro-current> (дата обращения: 26.11.2020).

²⁴ Venezuela: A Mafia State? // InSight Crime. URL: <https://es.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-a-Mafia-State-InSight-Crime-2018.pdf> (дата обращения: 04.10.2020).

²⁵ U.S. v. Tareck El Aissami et al. Indictment // U.S. Department of Justice. URL: <https://www.justice.gov/usao-sdny/press-release/file/1261521/download> (дата обращения: 26.11.2020).

²⁶ Narcotics Reward Program: Wanted // U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/joselit-de-la-trinidad-ramirez-camacho-wanted/> (дата обращения: 04.10.2020).

Основной целью введения ограничительных мер против Венесуэлы является восстановление демократии и смена лидера страны. Пока США не удалось добиться ни одной из этих целей. На сегодняшний день ситуация такова: усиливающееся с 2017 года санкционное давление по-прежнему не привело к смене власти в Венесуэле. Кроме того, ограничительные меры могут даже помочь увеличить уровень легитимности венесуэльского президента²⁷, ведь во всех экономических проблемах теперь можно винить санкционный режим США (как и сделал Мадуро в своем обращении в МУС), а не отсутствие эффективного управления и коррумпированность власти. В этих условиях Соединенные Штаты дополняют действующие санкционные ограничения еще одним важным правовым механизмом – запуском уголовного преследования.

Опыт Мьянмы

Венесуэла далеко не первое государство, в течение продолжительного времени живущее под санкционным давлением США. Республика Мьянма, расположенная в Юго-Восточной Азии, на протяжении нескольких десятков лет находилась под влиянием американских ограничительных мер. После военного переворота в Мьянме в 1988 году ряд американских компаний покинули рынок страны, инвестиции США в бирманскую экономику были запрещены, а многие должностные лица и попали в список SDN. Целью американских ограничительных мер являлось восстановление демократического правительства в Мьянме, улучшение ситуации в сфере прав человека, а также борьба с коррупцией бирманского режима²⁸. После проведения выборов в 2010 году США начали процесс ослабления санкционного давления на страну.

Однако нельзя утверждать, что демократизация бирманской политической системы произошла под влиянием ограничительных мер Соединенных Штатов. Несмотря на сильное экономическое давление США, экономика Мьянмы успешно справлялась с возникающими кризисами. Это происходило по двум причинам. Во-первых, бирманский сельскохозяйственный сектор может самостоятельно обеспечивать потребности населения. Доля сельского хозяйства в бирманском ВВП составляет 24%²⁹. Во-вторых, несмотря на падение уровня торговли с США и странами ЕС, в период санкций произошло увеличение товарооборота Мьянмы со странами региона: Китаем, Индией и Таиландом [Andreasson G., 2008]. За период с 2000 по 2018 год объем бирманского экспорта увеличился с 1,88 млрд. долларов до 20 млрд. Также произошло увеличение объема импорта: в 2018 году он составил 27 млрд. долларов по сравнению с 2,5 млрд. в 2000 году³⁰.

В условиях, когда государство может самостоятельно обеспечить себя продовольствием, а взаимодействие со странами-соседями компенсирует убытки от торговых и финансовых санкций США, любой режим может существовать неограниченно долго.

В связи с этим можно сделать вывод, что произошедшие изменения в Мьянме связаны не столько с санкционным давлением извне, сколько с особенностями социально-политической обстановки внутри государства.

Для оценки эффективности ограничительных мер против Мьянмы необходимо проанализировать три критерия успешности санкций [Pape R.A., 1998]. Во-первых, государство-объект должно согласиться принять большую часть требований принуждающей стороны.

²⁷ Schlichte K. The Post-Crisis consequences of Sanctions, paper presented at the seminar «Sanctions and the Political Economy of Crisis». Paris: International Peace Academy, 2001.

²⁸ Executive Order 13310 Blocking Property of the Government of Burma and Prohibiting Certain Transactions. (July 28, 2003). Fed. Reg. Vol. 68, No 146.

²⁹ The World Factbook: Burma // CIA. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html> (дата обращения: 04.10.2020).

³⁰ Product Trade Data: Burma // OEC. URL: <https://oec.world/en/profile/country/mmr/> (дата обращения: 04.10.2020).

Во-вторых, экономические санкции должны быть введены до того, как государство-объект изменит свое поведение. В-третьих, основной причиной изменения поведения объекта должны быть ограничительные меры. Целью введения американских санкций, среди прочего, было соблюдение правительством Мьянмы прав человека. Однако обострение ситуации с мусульманами рохинджа в штате Ракхайн в августе 2017 года привело к проведению антитеррористической операции, в ходе которой погибло свыше 400 человек³¹. Сообщалось также о массовых убийствах мирного населения, из-за чего многие жители штата были вынуждены покинуть страну. В связи с этим можно сделать вывод, что, несмотря на санкционное давление, правительство Мьянмы не гарантирует реализацию прав человека своим гражданам. Кроме того, не было выполнено последнее условие, так как произошедшая демократизация едва ли связана с торговыми и финансовыми санкциями. Все это ставит эффективность санкционной политики США под сомнение [Гуласарян А.С., 2018: 121].

Цели, преследуемые США в Мьянме, очень схожи с требованиями, предъявленными Боливарианской Республике: восстановление демократического правительства, борьба с коррупцией, прекращение нарушений прав человека властями. Используемые Соединёнными Штатами методы так же мало чем отличаются. В этой связи можно ожидать, что американскому правительству не удастся добиться ухода Н. Мадуро с поста президента Венесуэлы.

Заключение

Масштаб оказываемого экономического давления США на Венесуэлу путем использования целевых, отраслевых и финансовых санкций существенно возрос с момента прихода к власти Д. Трампа. Несмотря на расширение используемых ограничительных мер, большая часть американских публично-правовых целей достигнута не была. Николас Мадуро по-прежнему *de facto* остается президентом Боливарианской Республики. Его по-прежнему *de jure* признают президентом два постоянных члена СБ ООН: Россия и Китай. Отраслевые и финансовые санкции США и ЕС привели к ухудшению экономического положения в стране, однако правительство Мадуро находит способы получения финансирования за рубежом. Вместо традиционной торговли нефтью с США Венесуэла диверсифицировала экспортные поставки, продавая нефть в Китай, Индию и ряд других государств. Кроме того, Н. Мадуро начал обращаться в международно-правовые институты с целью защиты политических интересов своего государства.

Переменная эффективность ограничительных мер заставила правительство Д. Трампа задействовать механизм уголовного преследования на территории США. «Охота за головами» Мадуро и его союзников, инициированная американскими властями, является еще одним методом использования национального права для достижения публично-правовых целей своей внешней политики по изменению правящего режима в другом государстве.

Как показывает практика, американские односторонние ограничительные меры, введенные против некоторых государств, не всегда приводят к достижению внешнеполитических целей. Многие страны мира, годами испытывая на себе влияние финансовых, торговых и визовых ограничений, успешно приспосабливаются к новой реальности, налаживая торговлю с другими государствами. Это помогает снизить ущерб от санкций США и обеспечить устойчивость существующего политического режима внутри страны.

³¹ Burma: Methodical Massacre at Rohingya Village // Human Right Watch. URL: <https://www.hrw.org/news/2017/12/19/burma-methodical-massacre-rohingya-village> (дата обращения: 04.10.2020).

Библиография

1. Геворгян К.Г. «Односторонние санкции» и международное право // *Международная жизнь*. – 2012. – № 8. – С. 91–106.
2. Гландин С.В. «Нарко-терроризм» из Венесуэлы // В чем США обвиняют Николаса Мадуро? // *Zakon.ru*. – 2020. – 30 марта [Электронный ресурс]. – URL: https://zakon.ru/blog/2020/03/30/narko-terrorizm_iz_venesuely__v_chem_ssha_obvinyayut_nikolasa_maduro (дата обращения: 26.11.2020).
3. Гуласарян А.С. Односторонние экономические санкции Соединенных Штатов Америки против России: международно-правовая оценка // *Международная жизнь*. – 2018. – № 9. – С. 110–125.
4. Дораев М.Г. Экономические санкции в праве США, Европейского союза и России. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. – 216 с.
5. Жданов Ю.Н. Принудительные меры в международном праве. – М.: Диалог-МГУ, 1998. – 248 с.
6. Кешнер М.В. Экономические санкции в современном международном праве. – М.: Проспект, 2015. – 184 с.
7. Кёхлер Х. Санкции и международное право // *Вестник международных организаций*. – 2019. – № 3. – С. 27–47.
8. Andreasson G. Evaluating the effects of economic sanctions against Burma. – Lunds Universitet, 2008. – 37 p.
9. Ellis R.E. Venezuela: Pandemic and Foreign Intervention in a Collapsing Narcostate // Center for Strategic and International Studies (CSIS). – 2020. – August, 1 [Electronic recourse]. – URL: www.jstor.org/stable/resrep25659 (accessed: 26.11.2020).
10. Gordon J. Smart Sanctions Revisited // *Ethics & International Affairs*. – 2011. – Vol. 25, № 3. – P. 315–335.
11. Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. – Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2007. – 248 p.
12. Jermano J. Economic and Financial Sanctions in U.S. National Security Strategy // *PRISM*. – 2018. – № 4. – P. 64–73.
13. Kern A. Economic Sanctions: Law and Public Policy. – London: Palgrave Macmillan, 2009. – 359 p.
14. Pape R.A. Why Economic Sanctions Still Do Not Work // *International Security*. – 1998. – Vol. 23, No. 1. – P. 66–77.
15. Rendon M. Are sanctions working in Venezuela? // *CSIS Briefs*. – 2019. – September, 3 [Electronic recourse]. – URL: <https://www.csis.org/analysis/are-sanctions-working-venezuela> (accessed: 26.11.2020).
16. Vera C., Gil L., Zúñiga V. (eds.) *Gobernabilidad Y Seguridad En América Latina: Desafíos Del Sector Defensa*. – Chile: Instituto De Estudios Avanzados De La Universidad De Santiago De Chile, 2014. – 387 p.
17. Wolff H. Unilateral Economic Sanctions: Necessary Foreign Policy Tool or Ineffective Hindrance on American Business // *Houston Business and Tax Law Journal*. – 2006. – № 6. – P. 329–364.

The Sanctions Paradox: the Ineffective US Restrictive Measures to Achieve Public-Legal Goals in Venezuela

Glandin Sergey Viktorovich

Lecturer at the Department of International Law, Faculty of Law, Moscow State University named after M.V. Lomonosov, Ph.D. (Law).

Address: 1 Leninskie Gory, bld. 13, Moscow, Russian Federation, 11999. E-mail: glandin@yandex.ru. ORCID: 0000-0003-1438-8176.

Kovshova Viktoriya Vladimirovna

Master's student at the Faculty of Law, Moscow State University named after M.V. Lomonosov. Address: 1 Leninskie Gory, bld. 13, Moscow, Russian Federation, 11999.

E-mail: vicamio@yandex.ru. ORCID: 0000-0002-1046-8841.

Abstract

The authors of the present article were tasked to analyze the impact of the US unilateral restrictive measures on changes in the domestic political course of states on the example of Venezuela. Over the past few years, the US has shifted from using targeted and sectoral sanctions to imposing a full economic embargo on Venezuela. The current sanctions regime restricts Venezuela's accessing the US financial markets, as well as impose restrictive measures on oil sector of the Bolivarian Republic. However, despite the increase of sanctions pressure, Nicolas Maduro retains the post of President of Venezuela and attempts to counter the United States using legal remedies. The bright evidence of this fact is the recent appeal of N. Maduro to the International Criminal Court in order to influence the sanctions policy of the United States. The analysis of the US statutory and regulatory instruments on economic sanctions against Venezuela shows that restrictive measures alone are not always enough to achieve the declared goals. In order to confirm the conclusions made about the impossibility of sanctions in some cases to achieve the aims pursued, an analysis of the US sanctions regime against Venezuela is being conducted in comparison with regime imposed by the United States against Myanmar. In this regard, the government of D. Trump resorts to additional methods of legal influence in order to force countries to accept the political demands of the United States. One of these mechanisms is the initiation of criminal prosecution on its territory and the announcement of a monetary reward for information about representatives of the Maduro regime.

Key words

Venezuela; unilateral restrictive measures; the USA; the ICC; economic crisis; effectiveness of sanctions; Myanmar; PDVSA.

For citation: Glandin S.V., Kovshova V.V. The Sanctions Paradox: the Ineffective US Restrictive Measures to Achieve Public-Legal Goals in Venezuela / S.V. Glandin, V.V. Kovshova // Public Law Today. 2021. No. 4(10). P. 116–128.