

ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

№ 3 / 2018

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. Зарегистрировано в Госкомпечати. Рег. ПИ № ФС77-29362 от 23 августа 2007 г.

Журнал издается совместно с Московским государственным юридическим университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

Редакционный совет:

Баранов В.М., доктор юридических наук, профессор,
Блажеев В.В., кандидат юридических наук, профессор,
Бублик В.А., доктор юридических наук, профессор,
Голиченков А.К., доктор юридических наук, профессор,
Перевалов В.Д., доктор юридических наук, профессор,
Калиниченко И.А., кандидат педагогических наук,
Капустин А.Я., доктор юридических наук, профессор,
Кропачев Н.М., доктор юридических наук, профессор,
Курилов В.И., доктор юридических наук, профессор,
Суровов С.Б., доктор социологических наук, профессор,
Шевелева Н.А., доктор юридических наук, профессор,
Шишко И.В., доктор юридических наук, профессор

Главный редактор журнала:

Мацкевич И.М., доктор юридических наук, профессор

1-й заместитель главного редактора:

Шугрина Е.С., доктор юридических наук, профессор

Заместители главного редактора:

Свистунов А.А., кандидат юридических наук, доцент,
Субботин В.Н., кандидат педагогических наук, доцент,
Лопатин В.А., кандидат юридических наук, доцент,
Цареградская Ю.К., доктор юридических наук, доцент

Ответственный секретарь журнала:

Шенгелиа Г.А.

Главный редактор ИГ «ЮРИСТ»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор

Заместители главного редактора

ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Ренов Э.Н.,
Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

Научное редактирование и корректура:

Швечкова О.А., к.ю.н.

**Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией
Министерства образования и науки Российской Федерации
для публикации основных результатов диссертаций
на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.**

СТАТЬЯ НОМЕРА

Шугрина Е.С., Петухов Р.В., Кабанова И.Е.

Правовое регулирование муниципального контроля
в Российской Федерации: оценка предлагаемых изменений... 3

ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ

Анисимов В.Ф., Сергеев В.А., Трунцевский Ю.В.

Роботизация и автоматизация:
юридическое образование и профессия 11

Багреева Е.Г. О соотношении профессиональных и
социокультурных компетенций в системе образования
полицейских Норвегии 17

Сокольская Л.В. Система основных требований
к процессу профессиональной подготовки
юристов-бакалавров 23

ПРОБЛЕМЫ АТТЕСТАЦИИ

НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ

Нижегородцев Р.М. Аттестация научных кадров:
нерешенные проблемы 29

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА ИСТОРИИ ПРАВА

Булюлина Е.В. Правотворчество местных органов
власти и прокуратура в первой половине 1920-х годов 37

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

Омрали Ж.О. Проблемы реализации принципа
независимости судебной власти в Республике Казахстан 42

Памятка авторам журнала

**«Юридическое образование и наука»
по оформлению научных статей 48**

Плата с авторов за публикацию статей
не взимается.

Центр редакционной подписки:

Тел./факс: (495) 617-18-88

Адрес редакции / издателя:

115035, Москва, Космодамианская наб.,

д. 26/55, стр. 7.

Тел./факс: (495) 953-91-08.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.
Тел.: (4842) 70-03-37

Формат 60х90/8.
Печать офсетная.
Физ. печ. л. 6,0.
Усл. печ. л. 6,0.
Общий тираж 2000 экз.

Полная или частичная перепечатка
материалов без письменного разрешения
редакции преследуется по закону.
Подписка по России:
Каталог «Роспечать» — инд. 47641,
а также через www.gazety.ru
ISSN 1813-1190
Подписано в печать 01.03.2018.
Номер вышел в свет 05.04.2018.

LEGAL EDUCATION AND SCIENCE

No. 3 / 2018

SCIENCE-PRACTICE AND INFORMATION JOURNAL. REGISTERED AT THE STATE PRESS COMMITTEE. Registration PI No. FS77-29362 23.08.2007

The magazine is published in cooperation with Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Founder: Publishing Group "JURIST"

Editorial Board:

Baranov V.M., doctor of juridical sciences, professor,
Blazheev V.V., candidate of juridical sciences, professor,
Bublik V.A., doctor of juridical sciences, professor,
Golichenkov A.K., doctor of juridical sciences, professor,
Perevalov V.D., doctor of juridical sciences, professor,
Kalinichenko I.A., candidate of pedagogical sciences,
Kapustin A.Ya., doctor of juridical sciences, professor,
Kropachev N.M., doctor of juridical sciences, professor,
Kurilov V.I., doctor of juridical sciences, professor,
Surovov S.B., doctor of sociological sciences, professor,
Sheveleva N.A., doctor of juridical sciences, professor,
Shishko I.V., doctor of juridical sciences, professor

Editor in Chief of the Journal:

Matskevich I.M., doctor of juridical sciences, professor

First Editor in Chief:

Shugrina E.S., doctor of law, professor

Deputy Editors in Chief:

Svistunov A.A., candidate of juridical sciences,
assistant professor,
Subbotin V.N., candidate of pedagogical sciences,
assistant professor,
Lopatin V.A., candidate of juridical sciences,
assistant professor,
Tsaregradskaya Yu.K., doctor of juridical sciences,
assistant professor

Executive Editor of the Journal: Shengelya G.A.

Editor in Chief of Publishing Group "JURIST":

Grib V.V., doctor of juridical sciences, professor

Deputy Editors in Chief of Publishing Group "JURIST":

Babkin A.I., Bely'kh V.S., Renov E'.N.,
Platonova O.F., Truntsevskij Yu.V.

Scientific editing and proofreading:

Shvechkova O.A., candidate of juridical sciences

**Recommended by the Higher Attestation Commission
of the Ministry of Education and Science
of the Russian Federation for publication of results
of doctoral and candidate theses.**

ARTICLE OF THE ISSUE

Shugrina E.S., Petukhov R.V., Kabanova I.E.

Legal Regulation of Municipal Control in the Russian Federation:
Evaluation of Proposed Changes..... 3

PROBLEMS OF LEGAL EDUCATION AND SCIENCE

Anisimov V.F., Sergevnnin V.A., Truntsevskiy Yu.V.

Robotization and Automation:
Legal Education and Profession 11

Bagreeva E.G. On Correlation between Professional,
and Social and Cultural Competences in the Police Training
System of Norway 17

Sokolskaya L.V. System of Basic Requirements
to the Process of Professional Training of Lawyers Holding
a Bachelor's Degree 23

PROBLEMS OF ATTESTATION

OF SCIENTIFIC AND PEDAGOGICAL PERSONNEL

Nizhegorodtsev R.M. Attestation of Scientific
Personnel: Unsettled Problems 29

DISCUSSION TRIBUNE OF THE HISTORY OF LAW

Bulyulina E.V. Law Making by Local Authorities
and the Prosecutor's Office in the First Half of the 1920s 37

DISCUSSION TRIBUNE OF THE STATE LAW

Omrali Zh.O. Problems of Implementation
of the Principle of Independence of Judicial Authorities
in the Republic of Kazakhstan 42

**Note for the authors of the Legal Education
and Science journal on formatting of scientific articles... 48**

Authors shall not pay for publication
of their articles.

Editorial Subscription Centre:

Tel./fax: (495) 617-18-88 (multichannel)

Address publishers / editors:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb.,
Moscow, 115035.

Tel./fax: (495) 953-91-08.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Printed by "National Polygraphic Group".

Bldg. 2, street Svetlaya,

Kaluga, 248031.

Tel.: (4842) 70-03-37

Size 60x90/8. Offset printing.

Printer's sheet 6,0.

Conventional printing sheet 6,0.

Circulation 2000 copies.

Complete or partial reproduction
of materials without written permission
of the editorial office shall be prosecuted
in accordance with law.

Subscription in Russia:

Rospechat' – 47641, www.gazety.ru

ISSN 1813-1190

Signed for printing 01.03.2018.

Issue was published 05.04.2018.



DOI: 10.18572/1813-1190-2018-3-3-10

Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации: оценка предлагаемых изменений

Шугрина Е.С., Петухов Р.В., Кабанова И.Е.*

Цель. В настоящее время разработан концептуально новый закон, призванный существенно реформировать контрольно-надзорную деятельность, снизить избыточное давление на бизнес. Одним из видов контроля является муниципальный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления. К сожалению, комплексные исследования понятия и природы муниципального контроля практически отсутствуют, этому вопросу уделяется внимание по остаточному принципу. Нет четкого понимания, что такое муниципальный контроль — вид управленческой деятельности, вопрос местного значения или полномочия органа местного самоуправления. В работе предлагается выделить некоторые особенности муниципального контроля, сформулировать возможные критерии отграничения муниципального контроля от государственного, особенно при осуществлении контроля по смежным видам (жилищный, земельный и др.). **Методология:** формально-юридический метод, сравнительно-правовой, лингвистический. **Выводы.** В статье обоснована необходимость исключения из перечня видов муниципального контроля таких его видов, которые фактически означают контроль собственника, сформулированы некоторые общие правила разграничения смежных видов контрольно-надзорной деятельности, обоснована необходимость учета особенностей осуществления муниципального контроля отдельными видами муниципальных образований. **Научная и практическая значимость.** В статье сформулированы общие замечания и предложения по совершенствованию законодательства о муниципальном контроле на основе анализа норм законопроекта № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Ключевые слова: муниципальный контроль, государственный контроль, вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления.

Legal Regulation of Municipal Control in the Russian Federation: Evaluation of Proposed Changes

Shugrina E.S., Petukhov R.V., Kabanova I.E.**

Purpose. A conceptually new law intended to significantly reform control and supervisory activities and to reduce excess pressure on business is currently developed. One of the types of control is municipal control exercised by municipal authorities. Unfortunately, there are practically no comprehensive studies of the concept and nature of municipal control. Attention to this issue is paid pursuant to the residual principle. There is no clear understanding of what municipal control is: a type of management activity, an issue of local importance or a power of the municipal authority. The work proposes to highlight some features of municipal control, to state possible criteria for delimitation of municipal control from the state control, especially when exercising control over related types of activity (housing, land, etc.). **Methodology:** legalistic, comparative legal, linguistic method. **Results.** The article substantiates the necessity to exclude the types of control that actually mean the control of the owner from the types of municipal control, states some general rules for differentiation of related types of control and supervisory activity, and justifies the need to take into account the peculiarities of implementation of municipal control by certain types of municipalities. **Scientific and practical significance.** The article specifies

* **ШУГРИНА ЕКАТЕРИНА СЕРГЕЕВНА**, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, eshugrina@yandex.ru

ПЕТУХОВ РОМАН ВЛАДИМИРОВИЧ, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, petuhovrv@yandex.ru

КАБАНОВА ИРИНА ЕВГЕНЬЕВНА, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, kabanova-ie@ranepa.ru

** **SHUGRINA EKATERINA S.**, Director of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor

PETUKHOV ROMAN V., Leading Research Scientist of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Legal Sciences

KABANOVA IRINA E., Leading Research Scientist of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Legal Sciences





general comments and suggestions on improvement of laws on municipal control on the basis of analysis of the provisions of draft law No. 332053-7 On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation.

Keywords: *municipal control, state control, issues of local significance, powers of municipal authorities.*

В декабре 2017 г. в Государственную Думу был внесен проект концептуально нового федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле. Это активизировало вялотекущую дискуссию о том, что такое муниципальный контроль.

Муниципальному контролю определенное внимание уделяет Минэкономразвития России, которое ежегодно готовит доклады о состоянии контрольно-надзорной деятельности¹. По данным Минэкономразвития России, на муниципальный контроль приходится менее 2% всей контрольно-надзорной деятельности. Подобная картина верна и в отношении научно-экспертной, аналитической работы — большинство исследований касается государственного контроля (надзора), мало кто занимается исследованием муниципального контроля. Это проявляется и в тематике научно-практических дискуссий — собственно муниципальному контролю они редко посвящены; на конференциях или круглых столах, как правило, проводятся обсуждения контрольно-надзорной деятельности в целом, в том числе и муниципального контроля²; значительно реже — только муниципального контроля³. Даже

в учебниках по муниципальному праву соответствующие главы встречаются крайне редко⁴.

Среди ученых нет единства мнений о том, что такое муниципальный контроль: одни к муниципальному контролю относят деятельность контрольно-счетных органов; другие под муниципальным контролем понимают контрольную деятельность представительного органа; третьи к муниципальному контролю относят отраслевой контроль, осуществляемый органами местного самоуправления или их структурными подразделениями. С принятием Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ) некоторые акценты были расставлены, но четкая концепция муниципального контроля так и не сформировалась.

Подготовленный проект федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — законопроект № 332053-7), внесенный Правительством Российской Федерации 5 декабря 2017 г. в Государственную Думу, призван снизить избыточное давление на добросовестный бизнес, переориентировав систему государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на объекты повышенного риска, граждан и организации, систематически допускающие грубые нарушения законодательства, а также установить единые подходы к осуществлению всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля⁵.

Однако по итогам оценки законопроекта на предмет полноты регулирования правоотношений в сфере муниципального контроля, а также соотношения с действующим законодательством в области местного самоуправления можно сделать вывод о нерешенности поставленной задачи и наличии существенных недостатков законопроекта в части определения целей принятия указанного правового акта, предмета правового регулирования, понятия муниципального контроля, разграничения государственного

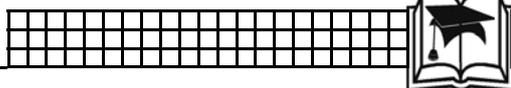
¹ См., напр.: Муниципальный контроль в Российской Федерации (Аналитический доклад). Минэкономразвития России. М., 2011. 69 с.; Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). Минэкономразвития России. М., 2016. 218 с.

² В качестве примера можно привести ежегодную научную конференцию, проводимую кафедрой административного и финансового права Нижегородского государственного университета имени Н.И. Лобачевского «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (более подробно об этом см.: Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы I Всероссийской научно-практической конференции (Нижегород, 4–5 июня 2015 г.). / отв. ред. д-р юрид. наук, доцент А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2015. 560 с.), а также круглый стол «Совершенствование системы государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации: поиск эффективных решений», который был проведен Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в 2014 г.

³ В качестве примера можно привести экспертную дискуссию, организованную в 2017 г. Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС (более подробно об этом см.: <http://131fz.ganera.ru/post/502>) и в 2012 г. кафедрой административного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета (более подробно об этом см.: Муниципальный контроль в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / под ред. Т.М. Бялкиной. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012. 168 с.

⁴ Отдельные параграфы или главы, посвященные муниципальному контролю, имеются, например, в таких учебниках как: Муниципальное право России: учеб. / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. 544 с.; Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. 680 с.; Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011. 462 с.; Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. 5-е изд. М.: Норма. 2014. 576 с.

⁵ Более подробно с новациями данного законопроекта можно ознакомиться, напр.: Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34–46.





и муниципального контроля, установления видов муниципального контроля и последствий выявления нарушений органами муниципального контроля.

Цель закона. Анализ законопроекта № 332053-7 показывает, что основным предметом его правового регулирования является организация и порядок осуществления органами публичной власти контрольно-надзорной деятельности. Этим вопросам в структуре проекта закона в той или иной мере посвящено 5 из 7 глав. В свою очередь нормы, регулирующие права граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, представлены лишь в 6 главе. При такой содержательной и структурной компоновке выделение двух равнозначных целей правового регулирования, которые в преамбуле к рассматриваемому законопроекту обозначены как, во-первых, повышение результативности и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, и, во-вторых, снижение избыточного вмешательства государственных органов и органов местного самоуправления в деятельность граждан и организаций, будет вводить в заблуждение.

Для того чтобы привести целеполагание, лежащее в основе законопроекта № 332053-7, в соответствие с его реальным содержанием, целесообразно закрепить повышение результативности и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в качестве единственной цели соответствующего правового регулирования. При этом необходимость защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля должна быть закреплена в качестве базового принципа, лежащего в основе любой контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти.

Анализ структуры и содержания законопроекта № 332053-7 показывает, что данный документ должен определять: 1) правовые и организационные основы системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации и 2) общие принципы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и защиты прав граждан и организаций при его осуществлении. На это, кстати, указывается и в пояснительной записке к законопроекту. Однако решить эти задачи законопроект не может, так как частью 2 ст. 1 из сферы его применения исключено около 30 видов деятельности, *de facto* являющиеся контрольно-надзорной, но *de jure* таковыми теперь не являющиеся (точнее, не подпадающие под действие данного закона). Это противоречит концепции законопроекта, предполагающей необходимость определения в нем общих принципов правового регулирования любой контрольно-надзорной деятельности. Естественно, в комплексном нормативном акте не могут быть учтены все особенности тех или иных правоотношений. Поэтому представляется целесо-

образным формирование «двух групп» принципов и правил контрольно-надзорной деятельности — одна должна распространяться на все виды контроля и надзора, в том числе на те, которые исключены из предмета регулирования данного закона, а вторая — на те виды контроля, которые подпадают по действие данного закона.

Кстати, по этому пути пошел законодатель при принятии Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). В данном законе, с одной стороны, устанавливаются общие принципы организации местного самоуправления, с другой — предусматривается возможность регулирования иными федеральными законами и законами субъектов РФ особенностей его осуществления на отдельных территориях (например, в городах федерального значения, ЗАТО, наукоградах и др.). Подобный подход мог бы быть применен и при законодательном регулировании государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Это будет означать установление минимального набора гарантий при проведении любых контрольно-надзорных мероприятий. Решение данной задачи представляется вполне выполнимым — пример гармонизации антикоррупционного законодательства является ярким тому подтверждением.

Предмет правового регулирования закона. Статья 1 проекта федерального закона № 332053-7 посвящена сфере применения данного федерального закона; в ней говорится о том, какие отношения подпадают под его действие, а какие нет. Помимо значительного сужения предмета правового регулирования, проблемой является отсутствие в законопроекте № 332053-7 каких-либо критериев, позволяющих определить основания для исключения отношений, перечисленных в ч. 2 ст. 1 проекта, из сферы его применения. Отсутствие в законе таких объективных оснований создает потенциальную возможность для дальнейшего расширения числа отношений, выпадающих из сферы правового регулирования, предусмотренного рассматриваемым проектом закона.

В последнее время в правоприменительной практике стала складываться устойчивая тенденция, направленная на разграничение проверок органов местного самоуправления как органов власти (правовые основы — ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ) и как юридических лиц (правовые основы — Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»)⁶.

⁶ Для иллюстрации позиции правоприменительных органов можно привести следующие судебные решения: постановление Верховного Суда РФ от 23 ноября 2015 г. по делу № 80-АД15-2; решение Пермского краевого суда № 12-125/2016 от 10 марта 2016 г. по делу № 12-125/2016; решение Новосибирского





Представляется целесообразным внесение соответствующей оговорки в ст. 1 законопроекта № 332053-7, уточняющей, что отношения по проведению проверок деятельности органов местного самоуправления как органов власти не подпадают под действие данного закона.

Понятие муниципального контроля. К сожалению, до настоящего времени на теоретическом, экспертном уровне не сформирована четкая концепция муниципального контроля. Ее необходимо разрабатывать, в том числе с привлечением ведущих специалистов в области контрольно-надзорной деятельности, муниципального права.

Имеется определенная путаница даже на терминологическом уровне. Например, сейчас в законодательстве закреплена возможность осуществления как муниципального контроля за деятельностью граждан и организаций, так и контроля одних органов местного самоуправления за деятельностью иных органов местного самоуправления. Причем легальное определение термина «муниципальный контроль» содержится в Федеральном законе № 294-ФЗ и касается только взаимодействия органов местного самоуправления с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (ст. 2). Для отграничения этого вида контроля от контроля одних органов местного самоуправления за деятельностью других ученые предлагают разные термины, в том числе: внешний и внутренний муниципальный контроль⁷; муниципальный контроль и внутримunicipальный контроль⁸; муниципальный контроль внешний и внутрисистемный⁹ и др. По мнению С.М. Зырянова, муниципальный контроль в отношении соблюдения (исполнения) актов, изданных органами местного самоуправления в целях регулирования внутриаппаратных отношений, тяготеет по своей природе к корпоративному контролю, по-

тому государство не должно вмешиваться в регулирование этого вида муниципального контроля¹⁰.

Анализ действующих законов и иных нормативных актов, проведенный Минэкономразвития России, показывает, что муниципальный контроль рассматривается как:

— вопрос местного значения (например, муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, муниципальный жилищный контроль, муниципальный земельный контроль и др.);

— контроль, являющийся полномочием по решению вопроса местного значения, закрепленный в отраслевом законе (например, муниципальный контроль за представлением обязательного экземпляра, контроль за готовностью теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций, отдельных категорий потребителей к отопительному периоду и др.);

— контроль, фактически являющийся полномочием по решению вопроса местного значения, но не закрепленный в отраслевом законе (например, контроль исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы, муниципальный экологический контроль, муниципальный контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования и др.);

— контроль, установленный в отраслевом законодательстве и не имеющий нормативных оснований среди вопросов местного значения (например, контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; муниципальный контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции; муниципальный контроль в области торговой деятельности и др.).

Таким образом, в большинстве случаев муниципальный контроль рассматривается как полномочие органов местного самоуправления.

В качестве вопросов местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ установлены следующие виды муниципального контроля: муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения; муниципальный жилищный контроль; муниципальный земельный контроль; муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения; муниципальный лесной контроль; контроль за исполнением муниципального бюджета.

Анализ содержания соответствующих нормативных актов показывает, что в большинстве случаев речь идет о контроле за объектами, находящимися в муниципальной собственности (дороги местного значения, муниципальный жилой фонд и т.п.). Соответственно, в таких случаях речь идет о полномочиях собственника по контролю за

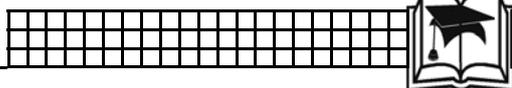
областного суда № 7-923/2015 от 15 декабря 2015 г. по делу № 7-923/2015; постановление Верхнеколымского районного суда Республики Саха (Якутия) № 5-15/2015 от 24 ноября 2015 г. по делу № 5-15/2015; постановление Трусовского районного суда г. Астрахани № 12-58/2016 от 3 марта 2016 г. по делу № 12-58/2016; решение Старополтавского районного суда Волгоградской области № 12-23/2016 от 17 февраля 2016 г. по делу № 12-23/2016; решение Завьяловского районного суда Удмуртской Республики № 12-337/2015 от 21 декабря 2015 г. по делу № 12-337/2015.

⁷ Васильев В.И. Указ. соч. С. 674 ; Шугрина Е.С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 26–37; Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. С. 319–325.

⁸ Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 455–460 ; Муниципальное право России : учеб. / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. С. 534.

⁹ Зырянов С.М. Правовая природа и виды муниципального контроля // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 26–35 ; Подкопаева О.Л. Контрольная деятельность органов местного самоуправления // Конституционализм и государственное управление. Научно-практический журнал. 2017. № 1 (9). С. 89–95. В своей работе О.Л. Подкопаева поднимает вполне справедливый вопрос о том, можно ли считать синонимами понятия «муниципальный контроль» и «контроль органов местного самоуправления».

¹⁰ Зырянов С.М. Указ. соч. С. 26–35.





своим имуществом, но не о контрольной деятельности органов местного самоуправления за деятельностью организаций, независимых от них (находящихся в частной или государственной собственности). В ряде случаев формулировка муниципального контроля как вопроса местного значения такова, что похожа на формулировку полномочия — например, контроль за исполнением муниципального бюджета.

Контроль, осуществляемый собственником (контроль за эффективностью принятых управленческих решений и контроль за состоянием муниципальной собственности), является составляющим элементом бремени содержания имущества, которое налагает право собственности. Выделение контроля, вытекающего из права собственности муниципального образования либо из договора, заключенного муниципальным образованием (контроля собственника в вещных правоотношениях или контроля контрагента в обязательственных правоотношениях), в самостоятельный вид контроля, подпадающий под отдельное правовое регулирование, представляется нецелесообразным по следующим причинам.

1. Для обеспечения контроля за состоянием муниципальной собственности эффективнее осуществление контроля как элемента правомочий собственника, т.к. последний обладает большей свободой выбора форм, объектов и периодичности контроля. Например, собственник имущества унитарного предприятия осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества без ограничения способов и периодичности контроля.

2. Соблюдение требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, в большинстве случаев подпадает под описанный выше контроль собственника, следовательно, если речь идет, например, о контроле за соблюдением требований к содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, в котором есть жилые помещения муниципального жилищного фонда, подобный контроль не является собственно муниципальным контролем. Аналогичный вывод можно сделать в отношении земельного контроля и контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения. Если у объекта несколько собственников, в том числе и муниципальное образование, осуществление муниципального контроля входит в противоречие с принципами независимости, равенства и недопустимости злоупотребления правом, поскольку неосуществление или ненадлежащее осуществление муниципальным образованием — собственником — своих обязанностей по содержанию имущества может оказывать влияние на состояние объекта, однако не повлечет неблагоприятных последствий для такого собственника из-за совпадения в одном лице контролирующего и обязанного лица (в данном случае муниципального образования). Это в свою очередь может привести

к дискриминации, возникновению конфликта интересов, нарушениям коррупционного характера. Следовательно, в описанной ситуации рекомендуется отказаться от муниципального контроля, как менее эффективного и объективного.

О муниципальном контроле можно говорить только в случаях, когда осуществление контроля за соблюдением установленных требований не относится к полномочиям собственника или контрагента в обязательственных правоотношениях, т.е. не происходит дублирование. Представляется целесообразным исключение из перечня видов муниципального контроля таких его видов, которые фактически означают контроль собственника. Таким образом, муниципальный контроль де-факто следует рассматривать как полномочие органа власти, но не самостоятельный вопрос местного значения.

Кстати, на то, что муниципальный контроль является разновидностью управленческой деятельности, давно обращают внимание ученые¹¹. Так, Т.М. Бялкина вполне справедливо подчеркивает, что контроль — это одна из форм осуществления управленческой деятельности наряду с другими формами, такими как планирование, принятие правовых актов и др.¹² По мнению ученого, можно говорить о собственных контрольных полномочиях органов местного самоуправления¹³.

В ч. 3 ст. 7 законопроекта № 332053-7 говорится, что отнесение соответствующих видов муниципального контроля к вопросам местного значения муниципального образования, правам органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, осуществляется в соответствии с федеральным законом, определяющим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Таким образом, муниципальный контроль рассматривается как самостоятельный вопрос местного значения.

В ст. 2 законопроекта № 332053-7 под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (за исключением права участия в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в установленном законом порядке), в пределах терри-

¹¹ См., напр.: Соколова О.С. Понятие и содержание муниципального контроля // Современное право. 2009. № 10. С. 75–80; Павлов Н.В. К вопросу об административно-правовой природе производства по осуществлению муниципального контроля // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 59–63; Подкопаева О.Л. Указ. соч. С. 89–95.

¹² Бялкина Т.М. Правовые основы муниципального контроля в Российской Федерации // Муниципальный контроль в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / под ред. Т.М. Бялкиной. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012. С. 30.

¹³ Там же. С. 18, 24.





тории соответствующего муниципального образования. Это определение наводит на мысль, что муниципальный контроль — это одно из полномочий органов местного самоуправления, в том числе по решению вопросов местного значения. Иными словами, в законопроекте наблюдается определенное внутреннее противоречие в понимании того, что есть муниципальный контроль.

Разграничение государственного и муниципального контроля. Анализ текста законопроекта № 332053-7 показывает, что в нем нет четкого разграничения между смежными видами муниципального и государственного контроля. В приложениях 1–3 приводятся перечни видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Даже поверхностное ознакомление с ними показывает, что необходимо более четкое определение оснований для разграничения некоторых видов контрольно-надзорной деятельности, а также разграничения контроля и надзора.

Представляется целесообразным предусмотреть в законопроекте № 332053-7 общие принципы или правила разграничения смежных видов контрольно-надзорной деятельности — напрашивается отдельная статья, отражающая эти особенности. Разграничение смежных видов государственного и муниципального контроля может осуществляться, в частности, по предмету, объекту проверки. Кроме того, необходимо установить правила межведомственного взаимодействия, предусмотрев, например, обязанность и срок рассмотрения органами государственной власти материалов, направленных органами местного самоуправления и содержащих материалы по выявленным в рамках муниципального контроля нарушениям, а также наступление негативных последствий для органов государственной власти в случае игнорирования материалов органов муниципального контроля.

В законопроекте № 332053-7 заложена принципиально новая концепция контрольно-надзорной деятельности, основанная на достижении общественно значимого результата, результативности и эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Причем на органы местного самоуправления возлагается обязанность по организации и проведению мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, т.е. мониторинга степени устранения риска причинения вреда охраняемым законом ценностям с учетом используемого объема трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровня вмешательства в деятельность граждан и организаций. Отграничение государственного контроля (надзора) и муниципального контроля важно и с этих позиций. Орган контроля должен понимать, как его деятельность отражается на общем изменении ситуации в соответствующей сфере.

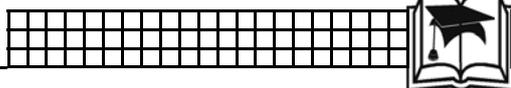
Исходя из ч. 1 ст. 9 законопроекта № 332053-7, предметом государственного контроля (надзора) и муници-

пального контроля является соблюдение гражданами и организациями обязательных требований. Обязательные требования могут содержаться как в решениях органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Представляется целесообразным разграничение смежных видов государственного и муниципального контроля именно по этому критерию — органы муниципального контроля осуществляют проверку соблюдения обязательных требований, установленных актами органов местного самоуправления (правда, важно, чтобы муниципальные правовые акты полностью соответствовали федеральным и региональным). По этому критерию можно будет разграничить, например, региональный государственный контроль (надзор) в области благоустройства территорий и муниципальный контроль в области благоустройства территорий (утверждение правил благоустройства — вопрос местного значения). Во избежание потенциальных пробелов и коллизий в правовом регулировании целесообразно добавить данный критерий разграничения видов контроля, сформулировав его в качестве отдельного правила, содержащегося в ст. 9 законопроекта № 332053-7.

Для иллюстрации существующей ситуации можно привести нормы ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», в соответствии с которыми органы местного самоуправления в пределах своей компетенции осуществляют контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, спиртосодержащей продукции. В данном случае возникает коллизия между нормами законопроекта № 332053-7 и нормами отраслевого законодательства, в котором используется принципиально иной подход к определению предмета муниципального контроля.

Подобная ситуация складывается и в отношении объектов контрольно-надзорной деятельности. Поэтому подобное правило разграничения видов контроля по объекту контроля можно установить и в ст. 10 законопроекта № 332053-7.

Перечень видов муниципального контроля установлен в приложении 3 к законопроекту № 332053-7 и не учитывает особенности разных видов муниципальных образований. Так, по общему правилу сельские поселения не обладают полномочиями по решению значительного количества вопросов местного значения, находящихся в ведении муниципальных районов или городских округов. К ведению сельских поселений не отнесена, в частности, деятельность по осуществлению муниципального жилищного контроля или муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения. Эти вопросы могут быть отне-





сены к ведению сельских поселений только в случае, если эта возможность предусмотрена законами субъекта РФ и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений. При отсутствии соответствующих законов субъектов РФ обязаны ли органы местного самоуправления сельских поселений осуществлять соответствующие виды муниципального контроля? В законопроекте № 332053-7 необходимо сделать соответствующие оговорки. В случае включения в законопроект дополнительной статьи, содержащей общие принципы и правила разграничения государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по смежным видам, в нее можно было бы включить и правила, учитывающие особенности осуществления муниципального контроля отдельными видами муниципальных образований.

Последствия выявления нарушений органами муниципального контроля. По общему правилу органы местного самоуправления не обладают собственным аппаратом принуждения, т.е. не могут составлять протоколы об административных правонарушениях, привлекать нарушителей к ответственности. Органы местного самоуправления, муниципального контроля могут осуществлять данные полномочия в случае, если они переданы соответствующим решением органа государственной власти. Необходимо обратить особое внимание на гармонизацию законодательства об административных правонарушениях, местном самоуправлении и муниципальном контроле для исключения ситуаций, когда по результатам выявленных органами муниципального контроля нарушений не принимаются меры ответственности (пропуск срока давности в связи с отсутствием межведомственного взаимодействия между контрольно-надзорными органами, отсутствие полномочий по составлению протоколов и т.п.).

В настоящее время право органов местного самоуправления на составление протоколов об административных правонарушениях, рассмотрение дел зависит от усмотрения субъектов РФ.

Кроме того, отдельное внимание следует обратить на наличие негативных последствий вплоть до мер ответственности за нарушение норм, устанавливаемых органами местного самоуправления (например, в сфере благоустройства и т.п.). В настоящее время в отношении

большинства видов деятельности, подпадающих под муниципальный контроль, установление составов административных правонарушений зависит от усмотрения органов государственной власти субъектов РФ.

Очевидно, что для реализации законопроекта № 332053-7 необходима разработка и принятие большого количества новых нормативных правовых актов, внесение изменений в действующее законодательство. В этой связи важно более четко определить круг вопросов, подлежащих правовому регулированию, установить защиту данного закона от изменения или выхолащивания его концепции.

Еще в 2012 г. Общероссийским конгрессом муниципальных образований был проведен опрос советов муниципальных образований и некоторых муниципальных образований с целью определения отношения органов местного самоуправления к расширению их контрольных полномочий¹⁴. Анализ ответов свидетельствует о неоднозначном отношении самих органов местного самоуправления к механизму муниципального контроля. Было отмечено, что «хотя муниципальный контроль является важным полномочием, обеспечивающим реализацию решений, принимаемых органами местного самоуправления, эффективно его осуществлять могут только муниципальные образования, обладающие значительными материалами, организационными и кадровыми ресурсами, которыми являются, как правило, крупные, промышленно развитые города. Возможности сельских и малых городских поселений в реализации контрольных полномочий сильно ограничены и выполняются ими во многом формально. Еще больше превращает муниципальный контроль в формальность отсутствие у органов местного самоуправления возможности привлекать к ответственности выявленных с его помощью правонарушителей. Компенсировать отсутствие у муниципалитетов собственных «карательных» полномочий может хорошо отстроенное взаимодействие с органами государственной власти, осуществляющими надзор в соответствующей сфере, что, однако, удается сделать далеко не во всех случаях»¹⁵.

¹⁴ СМО о практике осуществления органами местного самоуправления контрольных полномочий // Муниципальная Россия. 2012. № 9. С. 3–10.

¹⁵ Там же. С. 10.

Литература

1. Бялкина Т.М. Правовые основы муниципального контроля в Российской Федерации / Т.М. Бялкина // Муниципальный контроль в Российской Федерации : материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / под ред. Т.М. Бялкиной. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2012. С. 18–31.
2. Васильев В.И. Муниципальное право России. 2-е изд., перераб. и доп. / В.И. Васильев. М. : Юстицинформ, 2012. 680 с.
3. Зырянов С.М. Правовая природа и виды муниципального контроля / С.М. Зырянов // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 26–35.
4. Муниципальное право России / отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Проспект, 2009. 544 с.
5. Муниципальный контроль в Российской Федерации : материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / под ред. Т.М. Бялкиной. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2012. 168 с.
6. Ноздрачев А.Ф. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34–46.
7. Павлов Н.В. К вопросу об административно-правовой природе производства по осуществлению муниципального контроля / Н.В. Павлов // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 59–63.

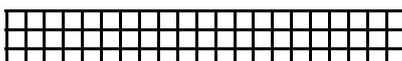




8. Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации / Н.Л. Пешин. М. : Юрайт, 2011. 462 с.
9. Подкопаева О.Л. Контрольная деятельность органов местного самоуправления / О.Л. Подкопаева // Конституционализм и государство-ведение. 2017. № 1 (9). С. 89–95.
10. Соколова О.С. Понятие и содержание муниципального контроля / О.С. Соколова // Современное право. 2009. № 10. С. 75–80.
11. Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебник. 5-е изд. / Е.С. Шугрина. М. : Норма, 2014. 576 с.
12. Шугрина Е.С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации / Е.С. Шугрина // Административное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 26–37.

References

1. Byalkina T.M. Pravovy'e osnovy' munitsipalnogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii [Legal Bases of Municipal Control in the Russian Federation] / T.M. Byalkina // Munitsipalny'y kontrol v Rossiyskoy Federatsii : materialy' nauchno-prakticheskoy konferentsii (Voronezh, 28 fevralya 2012 g.) / pod red. T.M. Byalkinoy. Voronezh : Izdatelstvo Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta — Municipal Control in the Russian Federation : materials of the scientific and practical conference (Voronezh, February 28, 2012) / edited by T.M. Byalkina. Voronezh : Publishing house of the Voronezh State University, 2012. S. 18–31.
2. Vasilyev V.I. Munitsipalnoe pravo Rossii. 2-e izd., pererab. i dop. [Municipal Law of Russia] / V.I. Vasilyev. Moskva : Yustitsinform — Moscow : Justice Inform, 2012. 680 s.
3. Zyryanov S.M. Pravovaya priroda i vidy' munitsipalnogo kontrolya [The Legal Nature and Types of Municipal Control] / S.M. Zyryanov // Zhurnal rossiyskogo prava — Russian Law Journal. 2009. № 11. S. 26–35.
4. Munitsipalnoe pravo Rossii / otv. red. S.A. Avakyan [Municipal Law of Russia / publishing editor S.A. Avakyan] Moskva : Prospekt — Moscow : Prospekt, 2009. 544 s.
5. Munitsipalny'y kontrol v Rossiyskoy Federatsii : materialy' nauchno-prakticheskoy konferentsii (Voronezh, 28 fevralya 2012 g.) / pod red. T.M. Byalkinoy [Municipal Control in the Russian Federation : materials of the scientific and practical conference (Voronezh, February 28, 2012) / edited by T.M. Byalkina] Voronezh : Izdatelstvo Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta — Voronezh : Publishing house of the Voronezh State University, 2012. 168 s.
6. Nozdrachev A.F. Reforma gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipalnogo kontrolya [Reform of State Control (Supervision) and Municipal Control] / A.F. Nozdrachev, S.M. Zyryanov, A.V. Kalmykova // Zhurnal rossiyskogo prava — Russian Law Journal. 2017. № 9. S. 34–46.
7. Pavlov N.V. K voprosu ob administrativno-pravovoy prirode proizvodstva po osuschestvleniyu munitsipalnogo kontrolya [On the Administrative Law Nature of the Municipal Control Exercising Proceedings] / N.V. Pavlov // Administrativnoe pravo i protsess — Administrative Law and Procedure. 2014. № 11. S. 59–63.
8. Peshin N.L. Munitsipalnoe pravo Rossiyskoy Federatsii [Municipal Law of the Russian Federation] / N.L. Peshin. Moskva : Yurayt — Moscow : Urait, 2011. 462 s.
9. Podkopaeva O.L. Kontrolnaya deyatel'nost organov mestnogo samoupravleniya [Control Activities of Local Self-Government Bodies] / O.L. Podkopaeva // Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie — Constitutionalism and Political Science. 2017. № 1 (9). S. 89–95.
10. Sokolova O.S. Ponyatie i sodержanie munitsipalnogo kontrolya [The Notion and Content of Municipal Control] / O.S. Sokolova // Sovremennoe pravo — Modern Law. 2009. № 10. S. 75–80.
11. Shugrina E.S. Munitsipalnoe pravo : ucheb'nik. 5-e izd. [Municipal Law : textbook. 5th edition] / E.S. Shugrina. Moskva : Norma — Moscow : Norm, 2014. 576 s.
12. Shugrina E.S. Pravovoe regulirovanie munitsipalnogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii [Legal Regulation of Municipal Control in the Russian Federation] / E.S. Shugrina // Administrativnoe i munitsipalnoe pravo — Administrative and Municipal Law. 2011. № 8. S. 26–37.





DOI: 10.18572/1813-1190-2018-3-11-16

Роботизация и автоматизация: юридическое образование и профессия

Анисимов В.Ф., Сергевнин В.А., Трунцевский Ю.В.*

Цель. Правовая индустрия претерпевает большие изменения и стоит «на грани огромного переворота», ускоряясь в результате роботизации и автоматизации ее процессов, что требует от юридических фирм принятия коммерческого подхода к ведению бизнеса, в стремлении к снижению цен на свои услуги. Цифровые технологии создают конкуренцию между юридическими компаниями, ориентированными на автоматизированные технологии. LegalTech требует признания того, что технология должна улучшить жизнь юристов, адвокатов, стать «умным помощником», не заменяя их. Технология не заменит человека, а вместо этого добавит к его способности применять суждение и делать обоснованные решения по масштабу и в непростых темпах сегодняшнего дня. Следующие пятьдесят лет мы можем ожидать увеличения автоматизированного объема «традиционной» юридической работы. **Методология:** диалектика, герменевтика, синергетика, философская концептология. **Выводы.** Цифровые технологии полезны в создании возможностей для адвокатов, чтобы им сосредоточиться на интерпретации закона, занимаясь правом, а не администрированием, которое в настоящее время занимает много времени. Адвокаты, которые не хотят (технофобия) или не могут взаимодействовать с такими новыми инструментами, рискуют упустить своих клиентов. Юридические фирмы ждут от сегодняшних выпускников вузов способности применять смешанные навыки — в технологии и юриспруденции, чтобы использовать их в бизнесе. Юридическое образование в свою очередь должно использовать технологии и в содержании курсов, и как методы обучения. России следует принять нормативные стандарты в сфере цифровизации. **Научная и практическая значимость.** Статья направлена на научное осмысление новых процессов роботизации и автоматизации, значения их влияния на юридическое образование и профессию юриста. В статье содержатся рекомендации для юридических компаний, а также для занимающихся проблемами формирования образовательных программ и учебных дисциплин, находящихся в условиях их цифровизации.

Ключевые слова: роботизация, автоматизация, цифровизация, технологии, адвокат, юрист, бизнес, образование.

Robotization and Automation: Legal Education and Profession

Anisimov V.F., Sergevnin V.A., Truntsevsky Yu.V.**

Purpose. The legal industry undergoes great changes, and is «on the brink of a breakthrough» accelerating as a result of robotization and automation of its processes, which requires law firms to adopt a more commercial approach to business in an attempt to reduce prices for their services. Digital technologies create competition among law firms focused on automated technologies. LegalTech requires recognition of the fact that technology should improve the lives of lawyers and counsellors, and become a «smart helper» while not replacing them. Technology will not replace people but instead will add to their ability to apply judgment and make informed decisions on the scale and at the fast current pace. Over the next five to ten years, we can expect an increase in the automated scope of «conventional» legal work. **Methodology:** dialectics, hermeneutics, synergetics, philosophical conceptology. **Results.** Digital technologies are useful for creation of opportunities for lawyers to help them focus on interpreting the law by dealing with the laws rather than the administration, which currently takes much time. Lawyers that do not want (technophobia) or cannot interact with these new tools risk losing their customers. Law firms expect that current university graduates should be able to apply mixed skills — technology and jurisprudence, to use them in business. Legal education, in its turn, should use technology in the content of courses and as teaching methods. Russia should adopt regulatory standards in the sphere of digitalization. **Scientific and practical significance.** The article is aimed at scientific understanding of new processes of robotization and automation, the importance of their influence over legal education and the profession of lawyer. The article contains recommendations for law firms as well as for those involved in the formation of educational programs and educational disciplines in the conditions of their digitalization.

Keywords: robotization, automation, digitalization, technologies, counsellor, lawyer, business, education.

* **АНИСИМОВ ВАЛЕРИЙ ФИЛИППОВИЧ**, заведующий кафедрой правоохранительной деятельности и адвокатуры юридического института Югорского государственного университета, доктор юридических наук, доцент, anisimov.vf@dmil.com

СЕРГЕВНИН ВЛАДИМИР АНАТОЛЬЕВИЧ, профессор Школы Правоохранения и управления юстицией Западного Иллинойского Университета, va-sergevnin@wiu.edu

ТРУНЦЕВСКИЙ ЮРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ, ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, профессор кафедры правоохранительной деятельности и адвокатуры Югорского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, trunzev@yandex.ru

** **ANISIMOV VALERY F.**, Head of the Department of Law Enforcement Activity and Advocacy, Law Institute of the Yugra State University, Doctor of Law, Assistant Professor

SERGEVNIIN VLADIMIR A., Professor of the School of Law Enforcement and Justice Administration at Western Illinois University

TRUNTSEVSKY YURY V., Leading Research Scientist of the Department of Corruption Prevention Methodology of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Professor of the Department of Law Enforcement Activity and Advocacy of the Yugra State University, Doctor of Law, Professor





Современный мир характеризуется колоссальным объемом информации — от простой ее оцифровки человечество переходит к попыткам создания искусственного интеллекта (ИИ — популярный в литературе термин, под которым часто понимается использование цифровых и иных технологий, роботизации). Новые технологии все более и более внедряются в нашу жизнь и неизменным образом начинают оказывать влияние и на правовое поле, которым мы окружены в настоящее время.

Не могут юристы игнорировать развитие IT-технологий. Ведь очевидно, что содержание права под влиянием роботизации и автоматизации (далее — РА) технологических процессов претерпевает изменения. Появление новых общественных отношений, которые объективно могут и должны подлежать правовому регулированию, вызывает к жизни новые юридические нормы и институты, трансформацию и отмену уже действующих. Так, на XII Ежегодных научных чтениях, посвященных памяти профессора С.Н. Братуся, которые прошли в октябре 2017 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, активно обсуждались вопросы о правовом статусе ИИ¹.

РА процессов имитирует и заменяет собой работу на компьютере, которая обычно делается людьми. Можно назвать это новой «цифровой рабочей силой».

И хотя подобная терминология может звучать как взятая из научно-фантастического романа, правда заключается в том, что роботы уже здесь с нами. Напомню, что Карел Чапек стал первым, кто ввел слово «робот» в международное употребление в научно-фантастической пьесе «Россумские Универсальные Роботы» 1920 г.² Это слово было образовано от чешского «rObota», используемого для обозначения тяжелого труда, каторги, черной рабочей силы³.

РА становятся популярными и имеют огромный рост, особенно в сферах, где существует значительная ручная обработка данных. За последнее десятилетие в мире ежегодные патентные заявки на робототехнику утроились.

Так, согласно исследованию компании Deloitte⁴, 11 млн рабочих мест в Великобритании находятся в опасности автоматизации. Это более чем каждый 4-й трудоспособный великобританец.

Почему же РА так популярны?

Их рост в экономике прогнозируется следующими факторами:

— экономия — около 40–80% затрат по сравнению с расходами на кадры, снижение нагрузки на дорогие офисные помещения;

— быстрое и простое развертывание — от 8 до 12 недель, с тем преимуществом, что технология в последующем может быть изменена в короткие сроки;

— 24-часовая доставка «цифровой рабочей силы» в любое время дня или ночи без каких-либо ограничений;

— скорость обработки — цифровой работник выполняет процессы быстрее, чем человек;

— повышенная точность — улучшение качества путем устранения человеческих ошибок и задержек;

— повышенная рОботоспособность.

Цифровую рабочую силу, например тысячу роботов, легко обучить одновременно, что обеспечивает более быстрое развертывание по сравнению с рабочей силой человека, повышая гибкость бизнеса.

Итак, «цифровая рабочая сила» (например, softbots — служба метапоиска в Инете) как более мотивированные трудовые ресурсы — это программное обеспечение, которое имитирует и заменяет работы на компьютере, которые являются или могут быть сделаны людьми. РА становятся популярными, и видится их рост, особенно в организациях, где существует значительная ручная обработка данных.

Программное обеспечение РА заменяет человеческую деятельность, работая более быстро, точно и неустоимо, чем любой человек, освободив его для решения задач повышения эффективности эмоционального интеллекта, мышления и взаимодействия с заказчиком.

Внедрение автоматизации процессов имеет дополнительное преимущество, заключающееся в относительно быстрой реализации и достижении окупаемости.

В то время как человеческая интуиция линейна, рассматриваемые технологии прогрессируют экспоненциально — в геометрической прогрессии, примером может служить digital-трансформация фармацевтической промышленности в «индустрию знаний» и необычайный рост мобильных телефонов, смартфонов, планшетных компьютеров и Интернета вещей.

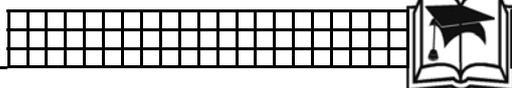
Правовая индустрия претерпевает большие изменения и стоит «на грани огромного переворота», ускоряясь в результате РА ее процессов — это этап LawTech или LegalTech, а также ряда других факторов, которые требуют от юридических фирм принятия коммерческого подхода.

⁴ См.: From brawn to brains. The impact of technology on jobs in the UK. Deloitte, 2015. P. 2.

¹ См.: Ястребов О.А. Искусственный интеллект в правовом пространстве: концептуальные и теоретические подходы // Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ : сборник материалов к XII Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся / В.Ф. Яковлев, Т.Я. Хабриева, В.К. Андреев и др. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; М : Статут, 2017. С. 271–284 ; Степанов О.А. О проблеме правосубъектности роботизированных систем // Там же. С. 284–294.

² Karel Čapek: R.U.R. (Rossum's Universal Robots). URL: <https://www.odaha.com/tomas-odaha/recenze/cetba/uryvky/karel-capek-rur-rossums-universal-robots>

³ URL: <http://www.reflex.cz/clanek/kultura/85000/robot-ceske-slovo-ktere-dobylo-svet-pred-80-lety-bbc-poprve-odvysilala-capkovo-r-u-r.html>





да к ведению бизнеса, в стремлении к снижению цен на свои услуги.

Кандидатами для автоматизации юридических процессов являются — *due diligence*⁵, поиск клиентов, электронная рассылка и оповещение 24 часа в сутки, обработка документов, типовые соглашения и пр. процессы с высокой степенью регулирования. Так, «умное поколение документов» будет позволять составлять высококачественный проект (черновик) более быстро и точно, а юристы смогут сосредоточиться на более тонких формулировках и переговорах. Технологии будут очень полезны в создании возможностей для адвокатов, чтобы им сосредоточиться на интерпретации закона⁶, занимаясь правом, а не администрированием, которое в настоящее время отнимает много времени.

Следующие пять-десять лет мы можем ожидать увеличения автоматизированного объема «традиционной» юридической работы.

Одним из ярких примеров воплощения в жизнь таких технологий в юридической сфере можно, пожалуй, считать проект Сбербанка России, который ввел в свою среду нейросеть, способную самостоятельно составлять иски и заявления⁷. Помимо этого в сентябре 2016 г. было заявлено, что группа «Ренессанс Страхование» начала использовать возможности программного решения на нейросетевых технологиях для анализа, прогнозирования, формирования предложений и процессов для своих клиентов⁸. Суть так называемой революции нейросетей сегодня заключается в том, что ввод в нее определенной новой информации порождает обработку и выдачу нового продукта.

Несмотря на такие значительные сильные стороны, которыми обладают самые успешные и крупные юридические фирмы, как существующие отношения, репутация и высококачественная работа, этого может быть недостаточно при конкуренции с более проворными, ориентированными на автоматизированные технологии компаниями правового сектора. Если адвокаты не хотят взаимодействовать с новыми инструментами, они рискуют упустить эти возможности.

Задача для юридических фирм на рынке снижения прибыли будет заключаться в создании операционной

модели с соответствующей ценовой базой, которая будет отвечать требованиям клиентов по качеству, стоимости и результатам. А требования клиента, как мы знаем, меняются вместе с повышением скорости цифрового обмена. И удовлетворенность клиентов будет достигаться за счет своевременности, последовательности, качества, точности и надежности услуг. Адвокаты, которые не хотят или не могут взаимодействовать с новыми инструментами, рискуют упустить своих клиентов. И это фактор мотивации.

Возможно, самым большим препятствием к представлению юридических консультаций с помощью цифровых средств относится уровень доверия клиентов и партнеров к технологиям. Многие люди боятся технологий и потенциала рисков, которые сопровождают их использование (*технофобия*), им неудобно принимать новые практики просто потому, что они привыкли к старым, традиционным методам работы.

Клиентоориентированный подход к развитию будущего продукта и услуг, digital-трансформация ведут к изменениям, не влияющим на саму юридическую услугу: к удалению штатных сотрудников, снижению затрат на зарплату, офис, к снижению вероятности ошибки, изменению принципа доставки «продукта». Уже сейчас очевидно, что использование таких инструментов, как ИИ, прогностическое кодирование и автоматизация процессов составления контрактов, выполнения обычных юридических услуг приведут в будущем к уменьшению потребности в младших юристах, необходимых для этой работы.

Введение LegalTech в рамках аутсорсинга и IT-услуг будет требовать разработки соответствующих договоров с применением норм по интеллектуальным правам. Так, за последнее десятилетие ежегодные патентные заявки на робототехнику утроились.

При планировании будущего юридические фирмы должны знать, что не каждая технология будет иметь оглушительный успех, а следует учесть то, что они уже знают или понимают. Так, еще несколько лет назад мы не могли себе представить, что немедленное сообщение электронной почты будет выходить на передний план, Microsoft Word был практически излишним, когда мы предоставляли консультации своим клиентам. Возможно, через пять лет мы оглянемся назад и удивимся тому, что мы даже не рассматривали некоторые новые и очевидные вещи, чтобы их использовать.

Так, фирмам следует:

- разработать дорожную карту развития цифровых юридических технологий, где определить сферы создания новых рабочих мест, а также подлежащих уничтожению в результате возросшего использования робототехники;
- подумать о создании мобильного интерфейса,
- разработать направления цифровой (машинной) подготовки и переподготовки своих сотрудников, привлечения стажеров в сфере оказания юридических услуг (технологии меняют профессию юриста, и следующее поколение юристов будет практиковать закон по-другому).

⁵ См.: Трунцевский Ю.В., Карпович О.Г. *Due diligence — правовой аудит хозяйствующих субъектов // Безопасность бизнеса*. 2013. № 4. С. 22.

⁶ См.: Ларичев В.Д., Трунцевский Ю.В., Баграев С.П. *Методика криминологического исследования налоговой преступности (вопросы совершенствования)* : монография. М. : Изд. Дом Шумиловой И.И., 2007. С. 12.

⁷ Герман Греф посоветовал юристам «забыть профессию». 23.07.2017. URL: <https://www.rbc.ru/business/23/07/2017/5974b7a69a79477896b6708d>

⁸ Группа Ренессанс страхование внедрила нейросети в свою работу. 26.12.2016. URL: <http://www.renins.com/press/news/item/группа-ренессанс-страхование-внедрила-нейросети-в-свою-работу>





Юридические фирмы ждут от сегодняшних выпускников вузов способности применять смешанные навыки — в технологии и юриспруденции, чтобы использовать их в бизнесе. Они не считаются уже чистыми «юристами». Юрист как консервативная профессия содержит всевозможные барьеры для изменений, один из которых заключается в том, что юристы — люди занятые и у них не всегда есть время, чтобы остановиться и обдумать новые технологии в своей работе. Между тем 40–60% юридической работы выполняется за фиксированную плату. Таким образом, LegalTech меняют профессию юриста, и следующее поколение юристов будет практиковать иначе, чем нынешнее.

Интеллектуальная строгость, внимание к деталям и упорство, наряду с аналитическими, коммуникативными и людскими навыками⁹, традиционно считающиеся качествами молодых юристов, хотя все еще жизненны, но начинают выглядеть недостаточно, это нужно будет сопровождать целым рядом новых навыков, и не в последнюю очередь — знаниями техники.

Следующие пять-десять лет мы можем ожидать увеличения автоматизированного объема «традиционной» юридической работы. Она позволит производить высококачественный и точный продукт быстро, оставив юристам возможность лучше сосредоточиться на более тонких формулировках и переговорах¹⁰.

Но может ли эта технология также уменьшить потребность в юридических услугах? И когда появляются волны новых технологий, от Интернета вещей, блок-чейна до автономных транспортных средств, никто не знает точно, к чему это приведет.

Адвокатам нужно понять эти вещи, а не просто ждать, что же произойдет. Хотя юристы — это группа, меньше способная справляться с неопределенностью, чем другие профессии.

Самая большая инновация в LegalTech требует культурного, а не технологического характера, с признанием того, что технология должна улучшить жизнь юристов, адвокатов, стать «умным помощником», не заменяя их. Технология не заменит человека, а вместо этого добавит к его способности применять суждение и делать обоснованные решения по масштабу и в непростых темпах сегодняшнего дня. Для этого юристу нужен целый ящик таких инструментов.

Если создание современной правовой системы «должны обеспечивать лица, прошедшие единую уни-

⁹ См.: Мацкевич И.М. Реформа адвокатской деятельности: своевременные мысли о главном // Юридическое образование и наука. 2015. № 4. С. 3.

¹⁰ См.: Трунцевский Ю.В., Раменская П.Ю. Корпоративный комплаенс, как альтернатива законов, нормативов и правил // Международное публичное и частное право. 2013. № 2. С. 39–42; Трунцевский Ю.В. Современные требования к профилю кандидатов на должность в сфере комплаенс-контроля. Новый облик корпоративного юриста // Юридическое образование и наука. 2016. № 3. С. 75–80; и др.

версальную подготовку по одним и тем же программам обучения»¹¹, юридическое образование должно использовать технологии в содержании курсов и как методы обучения. Однако большинство юридических школ предлагают структуру и содержание образовательных программ середины XX в., зависящих от больших лекционных занятий, громоздких обучающих моделей, форм письменных экзаменов, устаревших сотрудников системы администрирования. В свою очередь «преподаватель высшей школы сегодня не занимается собственным самообразованием, он либо составляет очередные отчеты, либо готовит так называемые методические материалы, либо пишет так называемую научную статью»¹².

Такое образование оказывает студентам плохую услугу и на протяжении всей их профессиональной жизни. Существует реальная опасность того, что следующее поколение юристов будет иметь дефицит технических навыков. Обращает на себя внимание прогноз Комиссии по гражданско-правовым нормам по робототехнике ЕС¹³ о том, что к 2020 г. Европа может столкнуться с дефицитом 825 000 специалистов в области РА и что 90% рабочих мест будут требовать как минимум дорожной карты развития цифровых навыков.

Оптимистические прогнозы и ожидания от использования ИИ в США, например, связываются прежде всего с открывающимися возможностями решения насущных проблем современной системы уголовного правосудия США.

Во-первых, полагают, что использование ИИ позволит решить проблемы расовой предвзятости системы уголовного правосудия в отношении этнических меньшинств США. Так, Бюро статистики юстиции (BJS) сообщает, что 35% заключенных в тюрьмах штатов составляют белые, 38% — черные, а 21% — испаноязычные. В двенадцати штатах более половины тюремного населения составляют афроамериканцы. Пропорция латиноамериканцев в тюрьмах штатов достигает 61% в Нью-Мексико и 42% в Аризоне и Калифорнии. В то время как общая демографическая композиция США сильно отличается: 62% составляют белые, 13% — черные, а 17% — испаноязычные¹⁴.

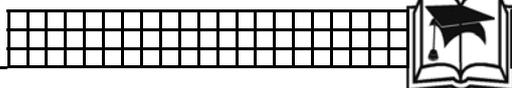
Во-вторых, прогнозируется, что ИИ позволит изменить структуру принятия судебных решений в США. В на-

¹¹ Мацкевич И.М. Динамика научного образования // Юридическое образование и наука. 2017. № 4. С. 7–11.

¹² Там же.

¹³ См.: Отчет Комиссии по гражданско-правовым нормам по робототехнике ЕС от 27 января 2017 г. с рекомендациями по совершению гражданско-правовых норм по робототехнике (REPORT 27 January 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL)). URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0005+0+DOC+XML+V0//EN>

¹⁴ Carson E.A. (2015). Prisoners in 2014. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics. Six percent of prisoners are composed of racial groups that fall under the category of "other." URL: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p14.pdf>





стоящее время 95% решений принимается через канал переговоров о заключении сделки о признании вины (аналог досудебной сделки), что явно не обеспечивает конституционного права американцев на справедливый судебный процесс.

В-третьих, правоохранительные органы США ожидают от ИИ более справедливых алгоритмов принятия решений в наиболее серьезных случаях таких контактов с населением как: использование силы, специальных средств, мониторинг коммуникаций, арест и других. Технологические корпорации, работающие на рынке обеспечения правоохранительной деятельности, уже с начала 1990-х годов успешно реализуют продукты и программы ИИ для полицейских агентств: картографирования преступности в пределах юрисдикции, визуальной идентификации правонарушителей и других, ориентированных на создание «персонального помощника» офицера полиции.

В-четвертых, современные продукты ИИ уже в настоящее время позволяют заменить значительную долю сотрудников, выполняющих как основные, так и технические или вспомогательные функции. По оценкам Консультационной группы МакКинзи, на конец 2016 г. из 1,3 млн лицензированных юристов программы ИИ позволяют высвободить 22%, а из 200 тысяч клерков — 35% работников¹⁵.

В-пятых, исследователи проблем ИИ применительно к системе уголовного правосудия в США прогнозируют сравнительно скорое вытеснение человеческого фактора, не уменьшая вероятности трудностей и рисков. Обучение и формирование алгоритмов принятия решений про-

дуктами ИИ имеет многоуровневую «пирамиду» проблем, первоочередной из которых является преодоление многочисленных и укоренившихся элементов предвзятости самой системы уголовного правосудия. Использование накопленных данных и концепций для «обучения» продуктов ИИ неизбежно заложат сложившиеся предубеждения и стереотипы. Кроме того, на протяжении достаточно продолжительного времени можно прогнозировать «гибридную систему уголовного правосудия», сочетающую ИИ и человеческий фактор. Так, не изменив Конституции США, решение присяжных заседателей будет всегда обеспечивать наличие человеческого фактора, конечное решение будет оставаться за традиционным, а не искусственным разумом.

Учитывая, что сегодня «законы и подзаконные акты должны работать на опережение»¹⁶, России следует принять нормативные стандарты в сфере цифровизации, чтобы управлять процессом перемен¹⁷ — не быть вынужденной принимать и жить по стандартам других государств, которые находятся на переднем крае развития робототехники и искусственного интеллекта.

Публикация подготовлена в ходе проведения научно-го исследования за счет средств гранта на развитие научных школ с участием молодых ученых федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Югорский государственный университет».

¹⁶ Мацкевич И.М. Проблемы юридической науки: оценка качества и перспективы преодоления // Юридическое образование и наука. 2016. № 3. С. 6.

¹⁷ См.: Трунцевский Ю.В. О проблемах правового регулирования взаимоотношений государства и бизнеса // Юридический мир. 2011. № 4. С. 25.

¹⁵ Winick E. (2017) Lawyer-Bots Are Shaking Up Jobs. URL: <https://www.technologyreview.com/s/609556/lawyer-bots-are-shaking-up-jobs/>

Литература

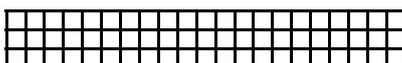
1. Ларичев В.Д. Методика криминологического исследования налоговой преступности (вопросы совершенствования) : монография / В.Д. Ларичев, Ю.В. Трунцевский, С.П. Баграев. М. : Изд. Дом Шумиловой И.И., 2007. 184 с.
2. Мацкевич И.М. Динамика научного образования / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2017. № 4. С. 7–11.
3. Мацкевич И.М. Проблемы юридической науки: оценка качества и перспективы преодоления / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2016. № 3. С. 6–13.
4. Мацкевич И.М. Реформа адвокатской деятельности: своевременные мысли о главном / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2015. № 4. С. 3–7.
5. Степанов О.А. О проблеме правосубъектности роботизированных систем / О.А. Степанов // Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ : сборник материалов к XII Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся / В.Ф. Яковлев, Т.Я. Хабриева, В.К. Андреев и др. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; М. : Статут, 2017. С. 284–294.
6. Трунцевский Ю.В. Due diligence — правовой аудит хозяйствующих субъектов / Ю.В. Трунцевский, О.Г. Карпович // Безопасность бизнеса. 2013. № 4. С. 22–25.
7. Трунцевский Ю.В. О проблемах правового регулирования взаимоотношений государства и бизнеса / Ю.В. Трунцевский // Юридический мир. 2011. № 4. С. 20–25.
8. Трунцевский Ю.В. Современные требования к профилю кандидатов на должность в сфере комплаенс-контроля. Новый облик корпоративного юриста / Ю.В. Трунцевский // Юридическое образование и наука. 2016. № 3. С. 75–80.
9. Трунцевский Ю.В. Корпоративный комплаенс, как альтернатива законов, нормативов и правил / Ю.В. Трунцевский, П.Ю. Раменская // Международное публичное и частное право. 2013. № 2. С. 39–42.
10. Ястребов О.А. Искусственный интеллект в правовом пространстве: концептуальные и теоретические подходы / О.А. Ястребов // Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ : сборник материалов к XII Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся / В.Ф. Яковлев, Т.Я. Хабриева, В.К. Андреев и др. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; М. : Статут, 2017. С. 271–284.





References

1. Larichev V.D. Metodika kriminologicheskogo issledovaniya nalogovoy prestupnosti (voprosy' sovershenstvovaniya) : monografiya [Methodology of Criminological Research of Tax Crime (Improvement Issues) : monograph] / V.D. Larichev, Yu.V. Truntsevsky, S.P. Bagraev. Moskva : izd. Dom Shumilovoy I.I. — Moscow : I.I. Shumilova's publishing house, 2007. 184 s.
2. Matskevich I.M. Dinamika nauchnogo obrazovaniya [Scientific Education Dynamics] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2017. № 4. S. 7–11.
3. Matskevich I.M. Problemy' yuridicheskoy nauki: otsenka kachestva i perspektivy' preodoleniya [Legal Science Issues: Quality Assessment and Solution Prospects] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2016. № 3. S. 6–13.
4. Matskevich I.M. Reforma advokatskoy deyatel'nosti: svoevremennyye my'sli o glavnom [Advocacy Reform: Relevant Thoughts of the Important] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2015. № 4. S. 3–7.
5. Stepanov O.A. O probleme pravosubyektnosti robotizirovanny'kh sistem [On the Issue of Legal Standing of Robotic Systems] / O.A. Stepanov // Pravosubyektnost: obshcheteoreticheskiy, otraslevoy i mezhdunarodno-pravovoy analiz : sbornik materialov k XII Ezhegodny'm nauchny'm chteniyam pamyati professora S.N. Bratusya / V.F. Yakovlev, T.Ya. Khabrieva, V.K. Andreev i dr. Moskva : Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii ; Moskva : Statut — Legal Standing: General Theoretical, Branch and International Law Analysis : collection of materials of the XII Annual Scientific Readings in Memory of Professor S.N. Bratus / V.F. Yakovlev, T.Ya. Khabrieva, V.K. Andreev et al. Moscow : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation ; Moscow : Statute, 2017. S. 284–294.
6. Truntsevsky Yu.V. Due diligence — pravovoy audit khozyaystvuyuschikh subyektov [Due Diligence — Legal Audit of Business Entities] / Yu.V. Truntsevsky, O.G. Karpovich // Bezopasnost' biznesa — Business Security. 2013. № 4. S. 22–25.
7. Truntsevsky Yu.V. O problemakh pravovogo regulirovaniya vzaimootnosheniy gosudarstva i biznesa [On Issues of Legal Regulation of Interrelation between the State and Business] / Yu.V. Truntsevsky // Yuridicheskiy mir — Legal World. 2011. № 4. S. 20–25.
8. Truntsevsky Yu.V. Sovremennyye trebovaniya k profilyu kandidatov na dolzhnost' v sfere komplaens-kontrolya. Novyy oblik korporativnogo yurista [Modern Requirements to the Profile of Candidates to Positions in the Compliance Sector. New Image of a Corporate Lawyer] / Yu.V. Truntsevsky // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2016. № 3. S. 75–80.
9. Truntsevsky Yu.V. Korporativny'y komplaens, kak alternativa zakonov, normativov i pravil [Corporate Compliance as an Alternative to Laws, Standards and Rules] / Yu.V. Truntsevsky, P.Yu. Ramenskaya // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo — International Public and Private Law. 2013. № 2. S. 39–42.
10. Yastrebov O.A. Iskusstvenny'y intellekt v pravovom prostranstve: kontseptualny'e i teoreticheskie podkhody' [Artificial Intelligence in the Legal Environment: Conceptual and Theoretical Approaches] / O.A. Yastrebov // Pravosubyektnost: obshcheteoreticheskiy, otraslevoy i mezhdunarodno-pravovoy analiz : sbornik materialov k XII Ezhegodny'm nauchny'm chteniyam pamyati professora S.N. Bratusya / V.F. Yakovlev, T.Ya. Khabrieva, V.K. Andreev i dr. Moskva : Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii ; Moskva : Statut — Legal Standing: General Theoretical, Branch and International Law Analysis : collection of materials of the XII Annual Scientific Readings in Memory of Professor S.N. Bratus / V.F. Yakovlev, T.Ya. Khabrieva, V.K. Andreev et al. Moscow : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation ; Moscow : Statute, 2017. S. 271–284.
11. Carson E.A. (2015). Prisoners in 2014. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics. Six Percent of Prisoners are Composed of Racial Groups that Fall under the Category of "Other" / E.A. Carson // Prisoners in 2014. 2015. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics. URL: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p14.pdf>
12. Winick E. Lawyer-Bots Are Shaking Up Jobs / E. Winick. URL: <https://www.technologyreview.com/s/609556/lawyer-bots-are-shaking-up-jobs/>





DOI: 10.18572/1813-1190-2018-3-17-22

О соотношении профессиональных и социокультурных компетенций в системе образования полицейских Норвегии

Багреева Е.Г.*

Цель. На основе изучения международных документов и их реализации в системе профессионального образования полицейских Норвегии определяется актуальное соотношение социокультурных и профессиональных компетенций полицейских; анализируется система и требования к образованию полицейских Норвегии. **Методология:** сравнительно-правовой анализ, абстрагирование, межотраслевой анализ, синтез, метод сравнительного государствоведения и правоведения, дедукция. **Выводы:** во-первых, в международных документах, регламентирующих деятельность полицейских, узкопрофессиональному (силовому) аспекту отводится лишь одна восьмая часть. Во-вторых, российские правовые акты, которыми сегодня руководствуются полицейские, также ориентированы и на социокультурные и нравственные компетенции. В-третьих, необходимо в подготовке полицейских сохранить баланс знаний и умений по применению силы и исполнению закона и социокультурных, нравственных приоритетов в деятельности полицейских. В-четвертых, образовательные компетенции полиции Норвегии направлены на поддержание законности и пресечение преступной деятельности, а также защиту гражданских прав и свобод населения от противоправных посягательств. В-пятых, профессиональное образование будущих полицейских должно быть ориентировано не только на баланс профессиональных и общекультурных компетенций, но в условиях современных вызовов — на приоритет социокультурной подготовки. **Научная и практическая значимость.** Проведенное исследование анализирует цели и задачи профессионального образования полицейских Норвегии и России в части, касающейся соотношения силовых и социокультурных компетенций. Описанный опыт организации образования полицейских Норвегии полезен научным и практическим сотрудникам, занимающимся реформой российской полиции.

Ключевые слова: международные документы, система образования полицейских Норвегии, реформа полиции, международный опыт, профессиональные и социокультурные компетенции, профессионализм полицейских.

On Correlation between Professional, and Social and Cultural Competences in the Police Training System of Norway

Bagreeva E.G.**

Purpose. Based on the study of international documents and their implementation in the Norwegian system of vocational education for police officers, the actual correlation between social and cultural, and professional competences of police officers is determined; the system and the requirements to the training of Norwegian police officers are analyzed. **Methodology:** comparative legal analysis, abstraction, interindustry analysis, synthesis, method of comparative political and legal sciences, deduction. **Results.** First, only one eighth of the international documents regulating the activity of police officers is devoted to the narrow professional (power) aspect. Second, Russian legal acts, by which the police officers are currently guided, are also focused on social and cultural as well as moral competences. Third, in training of police officers, it is necessary to maintain a balance of knowledge and skills in the use of power and the implementation of the law and social and cultural as well as moral priorities in the work of police officers. Fourth, the educational competence of the Norwegian police is aimed at maintaining the rule of law and suppressing criminal activity as well as protecting civil rights and freedoms of the public from unlawful attacks. Fifth, the professional education of future police officers should be oriented not only at the balance of professional and general cultural competences, but, in the conditions of modern challenges, at the priority of social and cultural training. **Scientific and practical significance.** The conducted research analyzes the goals and objectives of vocational education of police officers of Norway and Russia as related to the correlation between power, and social and cultural competences. The described experience of organizing the police training in Norway is useful to scientific and practical personnel involved in the reform of the Russian police.

Keywords: international documents, police training system in Norway, police reform, international experience, professional, and social and cultural competences, professionalism of the police.

Современное развитие нашего государства предъявляет все новые требования к защитникам правопорядка в стране, и система подготовки полицейских в первую

очередь должна отвечать актуальным запросам времени. Каким должно быть образование полицейских, юристов, чтобы, с одной стороны, отстаивать интересы государ-

* **БАГРЕЕВА ЕЛЕНА ГЕННАДИЕВНА**, профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, bagreg@yandex.ru

** **BAGREEVA ELENA G.**, Professor of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor





ства, противостоять вызовам современного общества и в то же время оказывать посильную помощь людям, попавшим в тяжелую ситуацию? Существует ли обусловленность низкого уровня преступности в Королевстве Норвегия системой образования полицейских, юристов этой страны, и в чем секрет содержания, методики и практических навыков в подготовке норвежских полицейских?

В этой связи, безусловно, интересен и полезен анализ международных норм в этой сфере и зарубежный опыт их реализации. В 1979 г. ООН приняла Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка¹, где были сформулированы принципы этой деятельности. Обратим внимание на соотношение профессиональных и общекультурных компетенций, требуемых от правоохранителей. Анализируя основные идеи этого документа, приходим к выводу, что узкопрофессиональному (силовому) аспекту деятельности полицейских отводится лишь одна статья из восьми! О применении силы должностными лицами по поддержанию правопорядка прямо записано лишь в 3-й статье документа: «только лишь в случае крайней необходимости, и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей». Остальные статьи Кодекса, скорее, формулируют случаи защиты граждан и обязательность охраняемых, защищающих, предотвращающих действий полицейских.

Таким образом, в Кодексе была закреплена тенденция культурно-нравственной стороны профессиональной деятельности полицейских служащих в качестве ведущей, определяющей качество и результативность работы. Первый Российский Кодекс чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел был краток, перечислял базовые ценности и не противоречил международному документу и, по сути, являлся более развернутой версией Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятой ООН в 1979 г.

Спустя десять лет практики применения международного документа потребовались «методические рекомендации» его реализации, и в 1989 г. были одобрены Руководящие принципы для эффективной реализации Кодекса². И в этом документе акцент на социокультурные приоритеты в деятельности полицейских очевиден. Закрепил эту тенденцию и Экспертный комитет по полицейской этике и проблемам, связанным с осуществлением функций полиции (Committee of Experts on police ethics and problems of policing, PC-

PO)³ под руководством Европейского комитета по проблемам преступности (European Committee on Crime Problems, CDPC), созданный Комитетом министров Европейского Союза. В Мандате Экспертного комитета (1998) подчеркивалось, что реорганизация полиции «является немаловажной частью процесса развития и укрепления демократических идей и ценностей в обществе».

Российской практике деятельности полицейских также требовались более конкретные рекомендации. Учитывая сложившуюся социокультурную среду и актуальные задачи, стоящие перед сотрудниками полиции, был принят Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел РФ (Приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138), значительно расширивший социокультурные и нравственные компетенции российских полицейских. Выполнив свою функцию столь подробных рекомендаций, документ утратил силу 31 октября 2013 г. (№ 883). Российским полицейским, выполняющим государственные задачи, было предписано руководствоваться в своей деятельности Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих⁴. Этот документ, отвечая на вызовы времени, также ориентирован на социокультурные и нравственные компетенции круга лиц государственных служащих.

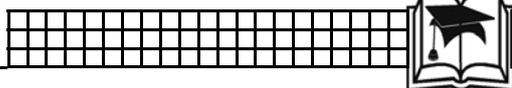
В реализации этих компетенций встает сложная, но интересная задача: как в подготовке полицейских сохранить баланс знаний и умений по применению силы (силы закона силовыми методами — *прошу извинить за тавтологию*) и исполнению закона, с помощью социокультурных мер и знаний. Проблема баланса силовых возможностей (и не только закона) и социокультурных, нравственных приоритетов в деятельности сотрудников правоохранительных органов чрезвычайно важна. Остроту проблеме придает тот факт, что при отборе для поступления на обучение и дальнейшей службы полицейским во всех странах отдают предпочтение молодым людям, обладающим хорошими физическими данными, внутренне готовым к использованию своего физического превосходства. А обществу, чтобы сохранить покой и гармонию, требуются устойчивые, рассудительные, сдержанные, честные, эмоционально взвешенные, но и ответственные, решительные, физически сильные полицейские. Как найти баланс в образовательных компетенциях полицейских, чтобы их деятель-

¹ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. ООН, 1979. URL: un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of... (date of access: 06.02.2018).

² Руководящие принципы для эффективной реализации Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка/ООН, 1989/ URL: antipytki.ru/wp-content/uploads/2016/03/... (дата доступа: 07.02.2018).

³ Committee of Experts on police ethics and problems of policing, PC-PO: lsexperts.ru/company/committee-ethics.html (дата доступа: 06.02.2018).

⁴ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Одобрен решением президиума Совета при президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. Протокол № 21.





ность соответствовала потребностям и вызовам современного общества?

Обратимся к опыту Норвегии по организации и подготовке полицейских⁵. Норвежское государство, как и многие другие страны, согласилось с международными требованиями о том, что применение силы должностными лицами по поддержанию правопорядка возможно «только лишь в случае крайней необходимости, и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей». С тех пор главным принципом в работе норвежских полицейских является принцип «разумной достаточности». Таким образом, оценивая сложившуюся ситуацию, полицейский должен принять решение из арсенала возможных действий, выбрав между социокультурными (охраняемыми, защищающими, предотвращающими) и силовыми.

Вместе с тем в использовании силовых действий норвежского полицейского есть существенные ограничения — он вооружен лишь телескопической дубинкой, может надеть наручники, воспользоваться баллончиком с перцовым газом и при крайней необходимости вызвать патрульную машину, в сейфе которой хранится служебное оружие. Быстро воспользоваться им не получится, так как код сейфа необходимо узнать, связавшись с дежурной частью. После ряда трагедий, когда полицейские не смогли в кратчайшие сроки обезвредить преступников, в норвежском обществе началась дискуссия о разрешении полицейским носить оружие. Однако этот обмен мнениями продолжается вот уже более двадцати лет, и даже страшная трагедия на о. Утойя и в центре г. Осло не завершила ее: полиция Норвегии строго следует международным рекомендациям.

Неизменной, отдавая приоритет социокультурным требованиям, остается и уголовная политика этого государства. Основные усилия общества и государства направлены на исправление и реабилитацию, но лишь в крайних случаях прибегают к изоляции от общества. Однако и в условиях изоляции разработана система индивидуального подхода к исправлению, организованы различного рода обязательные занятия, психологические тренинги, курсы профессионального образования, встречи с родными, проживание с детьми и многое другое.

Образование полицейских⁶ предполагает 3-годичный курс бакалавра. Получить его можно только в четырех учебных заведениях городов: Осло, Буде, Конгсвингер и Ставер. Обязательными условиями поступления являются прежде всего возраст — не менее

20 лет; норвежское гражданство, наличие водительских прав категории «В», соответствие медицинских показаний для категории «Д»; безупречная репутация (отсутствие судимости); диплом об окончании средней школы; знание норвежского языка (письменный экзамен). Комиссия учитывает опыт военной службы, внешний вид и наличие рекомендаций также дают абитуриенту дополнительные баллы.

Вообще, полицейская служба Норвегии (и не только при отборе будущих полицейских) заботится о своей безупречной репутации: так, сотрудник полиции не имеет права находиться в состоянии опьянения ни при исполнении служебных обязанностей, ни в свободное от службы время, если он одет в униформу или находится в общественном месте — это признается законом о полиции Норвегии как нарушение, дискредитирующее полицейскую систему.

Именно поэтому при отборе будущих полицейских особое внимание уделяется личностным характеристикам пригодности к службе — их шесть:

— открытость (внимание к отличающемуся, проявление интереса к необычному, активное вовлечение в происходящее);

— способность к совместной работе (хорошее сотрудничество с коллегами, проявление эмпатии и хороших коммуникативных навыков);

— зрелость (проявляет устойчивый интерес, вызывает доверие, способен контролировать себя в сложных ситуациях);

— решительность (с «крепким» структурированным стержнем, решительный, готовый взять на себя ответственность, самостоятельно дать оценку и проявить смелость);

— целостность личности (способность действовать, не принимая ту или иную сторону, устойчивость, честность);

— аналитические способности (способность к обучению, умение увидеть суть в комплексном явлении, анализирующий и рационально рассуждающий).

Все эти качества оцениваются после прохождения компьютерных тестов. Их можно заполнить дома до индивидуального собеседования. Затем претенденты на поступление проходят групповые испытания и еще индивидуальное интервью. Но к оценке личностных качеств переходят после сдачи физических тестов.

Каковы приоритеты в обучении будущих норвежских полицейских? Итог обучения понимается как совокупность *профессиональных знаний* полицейского и знание юриспруденции. В объем профессиональных знаний входят не только методы оперативной работы, расследования, предотвращения, но и знание истории организации и работы полиции, и ее роли и функций в обществе, социальной этики, представление об исследовательской работе в этой сфере.

⁵ Сайт полиции Норвегии: <https://www.politi.no/> (дата доступа: 07.02.2018).

⁶ Сайт полицейского колледжа Норвегии: <https://www.phs.no/> (дата доступа: 06.02.2018).





Как и в России, в результате обучения должны быть сформированы и специальные навыки, которые обязательны для полицейского. Норвежские полицейские готовы демонстрировать хорошее понимание роли полиции и своей профессиональной ответственности, понимание того, что работа в полиции должна быть основана на знаниях и осуществляться в интересах граждан и общества.

Кроме того, полицейский в Норвегии должен уметь оценивать важные профессиональные, этические вопросы и принимать правильное решение. Приоритетным рассматривается потребность делиться профессиональным опытом с коллегами, принимать участие в развитии практических навыков и профессиональной культуры, а также стремление к повышению собственной компетентности в соответствии с последними достижениями.

Учебный план подготовки полицейских состоит из ряда больших тем, которые «стоят» определенное количество очков. Первая тема посвящена «Полиции и обществу», где рассматривается учение о полиции, основы криминологии, социологии, профессиональной этики (27 очков).

В теме «Методы», на которые отводятся 22 очка, рассматриваются теории и методы исследования работы полицейского. По этому разделу планируется дипломная работа бакалавра.

В основной части плана обучения — «Закон и порядок» (67 очков) — изучают законодательство, включая Правила дорожного движения. В этот же блок включена психология с обучением навыкам коммуникации, а также конфликтология. Конечно, большое внимание сегодня уделяется IP-тренировкам — это и тесты на скорость соединения, быстрота нахождения информации об IP-адресе, определение посещаемости и хостинга сайта, проверка файлов на вирусы, сетевые сервисы и ПО и т.п. Также много времени в процессе обучения отводится физической подготовке и технике арестов.

Один из основных разделов программы акцентирует внимание на процессе расследования преступлений. В теме «Расследование» (44 очка) будущие полицейские изучают криминалистику, основы расследования, психологию, подготовку отчетов, фиксацию имеющихся фактов, а также процесс наказания.

В программе подготовки норвежских полицейских стоят не только занятия по «обезвреживанию, ликвидации» преступников, но и по профилактике совершения противоправных действий. Раздел программы «Предупреждение» (20 очков) посвящен работе полицейских по профилактике преступности. Здесь же читается курс криминологии.

Успешно завершив обучение, слушатели по окончании полицейской школы получают диплом и степень бакалавра. Интересен тот факт, что диплом ба-

калавра высшей школы полиции не гарантирует получения должности на государственной службе, но лишь дает возможность трудоустроиться самостоятельно.

Возможно, в подходах к образованию полицейских в Норвегии есть еще резервы для совершенствования, ведь процент тех, кто закончил эти образовательные учреждения и в течение года начинает работать по полученной специальности, из года в год неуклонно сокращается. Так, если в 2013 г. 95% выпускников сразу вышли на работу и применили свой диплом на практике, то в 2014 г. их было уже 87%, а в 2015 — всего 57%.

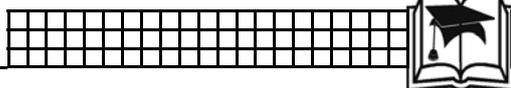
Вероятно, такая тенденция есть результат «растерянности» полицейских после совершенной А. Брейвиком летом 2011 г. серии преступлений на острове Утойя и в г. Осло, жертвами которых стали 77 человек. Нельзя исключить и то, что возрастающие трудности в работе полицейских связаны с осложнившейся криминогенной обстановкой в норвежских городах в связи с постоянно увеличивающимся количеством мигрантов: только в прошлом году норвежцы (5 млн жителей) готовились «дать кров» 13–14 тысячам беженцев!⁷ Работа полицейского в таких условиях — это прежде всего знание культуры мигрантов, психологии общения, конфликтологии и права. Следует признать, что образовательные компетенции полиции не ограничиваются вопросами поддержания законности и пресечения преступной деятельности. В Норвегии полиция защищает гражданские права и свободы населения, общества в целом от всевозможных противоправных посягательств. В круг ее полномочий входят вопросы оказания помощи людям в опасных ситуациях и профилактика различного рода правонарушений.

Углубленно эти знания после окончания школы и получения диплома бакалавра норвежские полицейские могут получить, поступив в магистратуру и подготовив магистерскую научную работу. Сегодня в Норвегии, отвечая на «вызовы времени», организовали более 90 различных направлений повышения квалификации полицейских⁸, закончив которые полицейский может рассчитывать на карьерный рост. Кроме того, раз в год и, как правило, в течение недели, чтобы не потерять форму, норвежские полицейские проходят в учебном заведении переподготовку.

Руководство полиции, учитывая наличие должных моральных и профессиональных качеств, а также прохождение курсов повышения квалификации, своевременно продвигает подчиненных по службе.

⁷ URL: ria.ru В мире: 20150908/1238157397.html (дата доступа: 06.02.2018).

⁸ Портал образовательных центров Норвегии: <https://updanning.no/> (дата доступа: 07.02.2018).





Так, стимулируя расширение своих компетенций каждым полицейским, национальная полицейская система сохраняет высокий уровень подготовки и развивается сама.

Конечно, руководство полиции уделяет большое внимание уровню подготовки личного состава, заботясь о его карьерном росте. Однако они понимают, что в полной мере отдавать свои знания и силы службе полицейский будет лишь в условиях удовлетворенности положением, условиями службы и зарплатой. На сегодняшний день достаточно высокий размер жалования (уровень зарплаты сотрудника полиции среднего звена составляет 300–350 тысяч норвежских крон в год (около 2 млн рублей) и большой пакет социальных льгот и гарантий обеспечивает высокий статус службы в полиции, что способствует желанию большого числа претендентов служить в национальной полицейской системе.

И все же объяснять один из самых низких уровней преступности в Норвегии среди европейских стран и высокий уровень раскрываемости преступлений (до 70%) высокой эффективностью правоохранительных институтов страны, пожалуй, сложно. Низкий уровень преступности — явление многофакторное, зависящее и от уровня жизни в целом, от страха потерять работу, и высоких налогов, от условий жизни: низкая плотность населения, разобщенность; количество часов, занятых на работе, достаточное время для занятий с детьми, физическая культура и спорт, наконец, и многое другое. Безусловно, опыт одной европейской страны в организации полицейской системы показал, что образовательный процесс будущих правоохранителей должен быть ориентирован не только на баланс профессиональных и общекультурных компетенций, но в условиях современных вызовов — на приоритет социокультурной подготовки.

Более того, исходя из особых условий и задач деятельности полицейских, разработанные ФГОС для юристов, на мой взгляд, требуют расширения гуманитарной подготовки, общекультурных компетенций. Действительно, отвечая на вызовы современного общества, юрист, сотрудник полиции должен обладать не только узкопрофессиональными знаниями, умениями и навыками, быть человеком с особыми психическими свойствами — хорошей памятью, мышлением, восприятием, которые в процессе обучения и опыта практической деятельности приобретают черты инди-

видуальных свойств личности. Здесь можно говорить о способностях полицейского, юриста логически мыслить, запоминать большое количество информации, тонко чувствовать и различать малейшие нюансы психологических состояний человека, а кроме того, традиции и культуру наций и народностей, населяющих страну, культурологические особенности поведения представителей различных национальных групп. Именно такое сочетание интеллектуальных и характерологических особенностей правоохранителей, юристов и является основой их профессионализма, позволяющего прежде всего предотвращать преступления и урегулировать человеческие конфликты.

Возможно, именно поэтому в начале 2018 г. Министерство образования Российской Федерации⁹ дополнило ФГОС обучения юристов по программе бакалавриата по направлению 40.03.01. «Юриспруденция» дисциплинами «Криминология» и «Семейное право». Эти изменения будут разработаны и внесены в образовательный процесс уже 2018/2019 учебного года. Безусловно, содержание этих курсов обогатит юристов, в том числе и будущих полицейских, новым объемом гуманитарных знаний, пониманием причин преступности и готовностью к профилактике противоправных деяний.

Проблема баланса силовых компетенций (и не только закона) и социокультурных, нравственных приоритетов в деятельности сотрудников правоохранительных органов чрезвычайно важна. Одним из базовых требований демократического государства является баланс силовых и социокультурных регуляторов общественных отношений в государстве. И общество, и граждане ждут от полицейских не только следования Закону, поддержания правопорядка, противодействия преступлениям, но и проявлений высоких моральных качеств, знания и применения культурологических особенностей, бытующих в том или ином субъекте федерации. Полицейские являются прежде всего проводниками политики государства, и от их деятельности зависит не только соблюдение законности в стране, но и климат в обществе в целом.

⁹ О внесении изменений в федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриат), утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 1511: Приказ Минобрнауки Российской Федерации №28 от 11 января 2018 г.

Литература

1. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. ООН, 1979. URL: un.org-ru/documents/decl_conv/conventions/code_of... (дата доступа: 06.02.2018).
2. Руководящие принципы для эффективной реализации Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. ООН, 1989. URL: antirpytki.ru/wp-content/uploads/2016/03/... (дата доступа: 07.02.2018).
3. Committee of Experts on police ethics and problems of policing, PC-PO. URL: lmexperts.ru-company/committee-ethics.html (дата доступа: 06.02.2018).

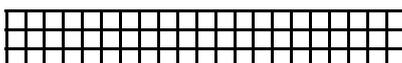




4. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих : одобрен решением президиума Совета при президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. Протокол № 21.
5. Сайт полиции Норвегии: <https://www.politi.no/> (дата доступа: 07.02.2018).
6. Сайт полицейского колледжа Норвегии: <https://www.phs.no/> (дата доступа: 06.02.2018).
7. URL: ria.ru: В мире: 20150908/1238157397.html (дата доступа: 06.02.2018).
8. Портал образовательных центров Норвегии: <https://updanning.no/> (дата доступа: 07.02.2018).

References

1. Kodeks povedeniya dolzhnostny'kh lits po podderzhaniyu pravoporyadka [Code of Conduct for Law Enforcement Officials] OON — UN, 1979. URL: un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of... (date of access: February 6, 2018).
2. Rukovodyaschie printsipy' dlya effektivnoy realizatsii Kodeksa povedeniya dolzhnostny'kh lits po podderzhaniyu pravoporyadka [Guiding Principles for Effective Implementation of the Code of Conduct for Law Enforcement Officials] OON — UN, 1989. URL: antipytki.ru/wp-content/uploads/2016/03/... (date of access: February 7, 2018).
3. Committee of Experts on Police Ethics and Problems of Policing, PC-PO. URL: Imexperts.ru/company/committee-ethics.html (date of access: February 6, 2018).
4. Tipovoy kodeks etiki i sluzhebno go povedeniya gosudarstvenny'kh sluzhaschikh Rossiyskoy Federatsii i munitsipalny'kh sluzhaschikh : odobren resheniem prezidiuma Soveta pri prezidente Rossiyskoy Federatsii po protivodeystviyu korruptsii ot 23 dekabrya 2010 g. Protokol № 21 [Model Code of Ethics and Official Conduct of Public Servants of the Russian Federation and Municipal Servants : approved by the resolution of the Presidium of the Presidential Council for Countering Corruption of December 23, 2010. Minutes No. 21].
5. Sayt politzii Norvegii [Website of Norwegian Police]: <https://www.politi.no/> (date of access: February 7, 2018).
6. Sayt politseyskogo kolledzha Norvegii [Website of the Norwegian Police College]: <https://www.phs.no/> (date of access: February 6, 2018).
7. URL: ria.ru: В мире: 20150908/1238157397.html (date of access: February 6, 2018).
8. Portal obrazovatelny'kh tsentrov Norvegii [Portal of Norwegian Educational Centers]: <https://updanning.no/> (date of access: February 7, 2018).





DOI: 10.18572/1813-1190-2018-3-23-28

Система основных требований к процессу профессиональной подготовки юристов-бакалавров

Сокольская Л.В.*

Цель. Обосновать систему дидактических требований к процессу профессиональной подготовки юристов-бакалавров. Для рациональной и целесообразной организации учебного процесса бакалавров следует опираться на определенные принципы обучения. Принципами обучения (принципами дидактики) принято называть определенную иерархическую систему исходных, основных дидактических требований к процессу обучения, выполнение которых обеспечивает его необходимую эффективность. **Методология:** диалектический метод, метод анализа и синтеза, логический, метод междисциплинарных юридических исследований. **Выводы.** Исходя из того, что современное высшее юридическое образование ориентировано на конечный результат — подготовку компетентного и конкурентоспособного выпускника, автор предлагает выработать систему современных принципов формирования культурно-профессиональной компетентности юристов-бакалавров. На основе анализа научно-педагогической литературы, профессиональной направленности подготовки студентов юридических вузов и факультетов выделены такие ключевые принципы обучения как: принципы научности и жизненно-практической ориентированности, профессиональной направленности, личностной направленности, формирования обобщенных знаний и способов деятельности, приоритета внутренних смыслообразующих мотивов, системности в формировании компетенций, проблемности, диалогичности и рефлексии. **Научная и практическая значимость.** Проведенное исследование развивает и уточняет систему современных принципов обучения в высшей школе, которая не отменяет классические принципы, а дополняет их, и в некоторой степени преобразовывает методическое содержание обучения в высшем учебном заведении.

Ключевые слова: кредитная система обучения, компетентностный подход, юрист-бакалавр, дидактические требования, компетенции.

System of Basic Requirements to the Process of Professional Training of Lawyers Holding a Bachelor's Degree

Sokolskaya L.V.**

Purpose. To substantiate the system of didactic requirements to the process of professional training of bachelor's lawyers. For a rational and appropriate organization of the bachelor's educational process, one should rely on certain principles of training. Principles of teaching (the principles of didactics) are usually called a hierarchical system of basic, basic didactic requirements for the learning process, the fulfillment of which ensures its necessary effectiveness. **Methodology:** dialectical, analysis and synthesis, logical, method of intersectoral legal research. **Results.** Proceeding from the fact that modern higher legal education is focused on the final result — the preparation of a competent and competitive graduate, the author proposes to work out a system of modern principles for the formation of cultural and professional competence of bachelor's lawyers. Based on the analysis of scientific and pedagogical literature, the professional orientation of the preparation of students of law schools and faculties, the following key principles of teaching are identified: scientific and life-oriented orientation, professional orientation, personal orientation, the formation of generalized knowledge and methods of activity, the priority of internal meaning-forming motives, formation of competences, problemativeness, dialogicality and reflection. **Scientific and practical significance.** The conducted research develops and refines the system of modern principles of education in higher education, which does not abolish classical principles, but should complement them, and to some extent transform the methodological concomitant of teaching in a higher educational institution.

Keywords: credit system of training, competence approach, bachelor's lawyer, didactic requirements, competence.

В федеральных государственных образовательных стандартах высшего образования Российской Федерации, разработанных на основе компетентностного подхода, зафиксировано, что цель подготовки будущих профессионалов состоит в интегрированном результате высшего образования — культурно-профессиональ-

ной компетентности выпускника вуза. Формирование культурно-профессиональной компетентности юристов-бакалавров — это показатель качества профессионального юридического образования, востребованности выпускников вузов на рынке труда, а значит, и обеспечение конкурентоспособности образовательной

* СОКОЛЬСКАЯ ЛЮДМИЛА ВИКТОРОВНА, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Государственного гуманитарно-технологического университета, кандидат юридических наук, cokol4512@yandex.ru

** SOKOLSKAYA LYUDMILA V., Assistant Professor of the Department of Civil and Legal Disciplines of the State University for Humanities and Technologies, Candidate of Legal Sciences





организации. Идея конкурентоспособности ориентирует весь образовательный процесс на конечный результат — «профессиональное развитие и саморазвитие специалиста, готового теоретически и практически решать профессиональные задачи, умеющего создавать и применять для этого систему профессиональной деятельности, обладающего возможностями анализировать и корректировать процесс и результаты овладения профессией»¹. Именно поэтому в профессиональную подготовку будущих юристов входят не только учебный и воспитательный процессы, но и их результат — формирование устойчивых гражданских качеств личности, ее развитие и совершенствование. Таким образом, цель высшего юридического образования носит трехкомпонентный характер и состоит:

— в профессиональной области — это формирование профессиональных компетенций;

— в социальной сфере — успешная социализация выпускника невозможна без формирования общекультурных компетенций;

— в личной сфере — осознание собственной самооценки, проявлений рефлексии и активности в целеполагании и деятельности в целом, самоидентификация.

Это означает, что компонентный состав культурно-профессиональной компетентности юриста-бакалавра включает знания, умения и навыки, ценностно-смысловые ориентации личности и личностные качества, обеспечивающие мотивированную способность выпускника к ответственному решению разнообразных будущих профессиональных и социально-личностных задач, в том числе в изменяющихся условиях. Таким образом, по мнению автора статьи, общекультурная и профессиональная компоненты юридического образования дополняют друг друга, так как являются двумя составляющими единого процесса — формирования конкурентоспособного юриста.

Сформированность культурно-профессиональной компетентности выпускника юридического факультета и вуза определяется развитием таких сфер личности студента как ценностно-смысловая, мотивационная, эмоционально-волевая, когнитивная и деятельностная. Комплексное развитие данных личностных сфер может обеспечиваться только в единстве социально-гуманитарной и общепрофессиональной подготовки обучающихся, при содержательно-технологической интеграции учебного и воспитательного процессов с опорой на интерактивные, проектные, коллективные формы и методы обучения и воспитания. Содержательно-технологическая интеграция процессов обучения и воспитания состоит в:

¹ Лунев А.Н., Пугачева Н.Б., Стуколова Л.З. Формирование профессиональных компетенций юриста-международника на основе межпредметной интеграции // Концепт. 2014. № 2. С. 4.

— согласовании учебных и воспитательных целей подготовки студентов к будущей профессиональной деятельности, в логике их направленности на всестороннее и гармоничное развитие будущих специалистов, формирование у них общекультурных и профессиональных компетенций, востребованных в повседневной жизни и профессиональной деятельности;

— преемственности в использовании в учебном процессе и воспитании таких форм и технологий, которые стимулируют поисковую, учебно-исследовательскую деятельность студентов и обеспечивают внедрение полученных образовательных продуктов в социальную, экономическую, производственную и научную сферы².

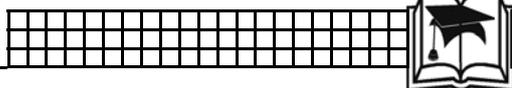
Для рациональной и целесообразной организации учебного процесса в вузе следует опираться на определенные принципы, так как основные положения, законы и закономерности обучения, осуществляемого в русле фундаментальных научных установок, воплощаются в принципах обучения. Принцип (от лат. *principium* — основа, первоначало) — это руководящая идея, основное правило, основное требование к деятельности. Принципами обучения (принципами дидактики) принято называть определенную иерархическую систему исходных, основных дидактических требований к процессу обучения, выполнение которых обеспечивает его необходимую эффективность.

Основоположники отечественной педагогики, общепризнанные специалисты в области дидактики и молодые исследователи исходят из того, что принципы обучения исторически конкретны и отражают общественные потребности. Они изменяются под влиянием общественного прогресса и достижений педагогических наук. По мере выявления новых закономерностей обучения и накопления работы преподавателей, принципы обучения могут и должны изменяться и совершенствоваться³. Исходя из того, что современное высшее юридическое образование ориентировано на конечный результат — подготовку компетентного и конкурентоспособного выпускника, презюмируем необходимость поиска современной системы принципов обучения, отражающей насущные потребности общества и новые тенденции его развития.

К сожалению, как свидетельствует мониторинг качества подготовки выпускников бакалавриата, проведенный в 2016 г. в форме Федерального Интернет-экзамена для выпускников бакалавриата (ФИЭБ),

² Жук О.Л. Интеграция процессов обучения и воспитания как условие развития социально-профессиональных компетенций студентов // Высшая школа: опыт, проблемы, перспективы : материалы VIII Международной научно-практической конференции / науч. ред. В.И. Казаренков. М. : РУДН, 2015. С. 104.

³ См.: Сокольская Л.В. Проблемы высшего юридического образования в контексте социокультурных изменений общества // Юридическое образование и наука. 2013. № 3. С. 15–17.





из 781 студента, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» и принявших участие в тестировании, только 439 человек (57,2%) преодолели низкий уровень сформированности профессиональных компетенций. В 2017 г. в тестировании по направлению подготовки «Юриспруденция» приняли участие 846 студентов. Из них 48,8% набрали ниже 61 балла и показали низкий уровень подготовки⁴. Это означает, что в целом по стране уровень подготовки юристов-бакалавров недостаточно высок. Поэтому проблема выработки системы дидактических требований к процессу профессиональной подготовки юристов-бакалавров остается актуальной. Однако современные принципы обучения ни в коем случае не должны отменять классические, они должны дополнять их и в некоторой степени преобразовывать методическое соупотребление обучения в высшей школе.

Для выработки системы современных принципов формирования общекультурных и профессиональных компетенций юристов-бакалавров необходимо проанализировать взгляды специалистов в области дидактики на принципы обучения с их последующим толкованием и применением к современным условиям преподавания в высшем учебном заведении.

Впервые принципы обучения были сформулированы чешским педагогом Я.А. Коменским в его труде «Великая дидактика» (1633–1638 гг.). В основу выделенных им принципов легла идея «природосообразности», т.е. определенные научные законы и закономерности познания природы. Я.А. Коменский делал попытки раскрыть научные основы каждого принципа в природе, поскольку, по его мнению, каждый человек является частью природы и подчиняется ее общим законам⁵. Хотя данная связанность на сегодняшний день кажется наивной, однако именно попытка обосновать научные основы принципов обучения в ту эпоху уже была методологически необходима и своевременна. Вместе с тем на тот период времени наука не была развита в достаточной степени для того, чтобы имелась возможность сформулировать научные основания принципов обучения. Это было сделано позднее.

Советские дидакты М.Н. Скаткин, М.А. Данилов, Б.П. Есипов, Ю.К. Бабанский, Л.В. Занков сформулировали систему принципов обучения, которые отвечали потребностям социалистической школы. В частности, наиболее распространенными принципами обучения являлись: «принцип научности и доступности, систематичности и последовательности, связи обуче-

ния с жизнью, наглядности и абстрактности, сознательности и активности учеников при руководящей роли преподавателя, воспитывающего характера обучения, прочности знаний и умений»⁶. Данные принципы принято называть классическими или «общедидактическими», потому что они составляют основу всех последующих классификаций дидактических принципов. Например, А.В. Гвоздева, обосновывая авторскую систему дидактических принципов в концепции интегративного подхода к дифференцированному обучению, опирается на следующие общедидактические принципы: индивидуализации, научности, систематичности, наглядности, доступности, связи теории с практикой, прочности и действенности результатов, сознательности, творческой активности и самостоятельности учащихся и другие⁷. Обозначенные классические принципы обучения применимы не только в школе, но и в системе высших учебных заведений.

Специфика обучения в высшей школе и особенности дидактического процесса привели к появлению научных исследований, в которых отражены множество подходов к определению системы принципов обучения в вузе и их иерархии. Например, З.Н. Курлянд⁸ на основе определения современных тенденций развития системы высшего образования, обосновал собственную систематизацию принципов обучения. А.А. Андреев, О.А. Жукова⁹ предложили иерархию общих принципов обучения в вузе.

Более обстоятельно система принципов обучения в высшей школе изложена в научных работах В.И. Загвязинского. По его мнению, принцип обучения — это инструментальное, методическое обозначение познавательных законов и закономерностей, которое выражается в форме, позволяющей использовать их в качестве регулятивных норм практики. На основе анализа научных исследований по проблемам дидактики высшей школы, учитывая нацеленность всех принципов на формирование личности специалиста, В.И. Загвязинский разработал следующую иерархическую систему принципов обучения в вузе: развивающий и воспитывающий характер обучения; фундаментальность и профессиональная направленность содержания, методов и форм обучения; научность содержания и методы учебного процесса, его сближение с современным науч-

⁶ Педагогика : учеб. пособие для студентов пед. ин-тов / под ред. Ю.К. Бабанского. М., 1983. С. 162.

⁷ См.: Гвоздева А.Н. Дидактические принципы в концепции интегративного подхода к дифференцированному обучению // Знание. Понимание. Умение. 2007. № 3.

⁸ Курлянд З.Н. Формирование и развитие профессиональной устойчивости учителя : автореф. дисс. ... докт. пед. наук. М., 1993. 30 с.

⁹ Андреев А.А. Педагогика высшей школы. Новый курс. М., 2002. 264 с.; Жукова О.А. Принципы дидактики высшей школы: проблема первенства в системе иерархии // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences. 2014. № 7–8. С. 78–83.

⁴ Подробная информация о Федеральном Интернет-экзамене для выпускников бакалавриата (ФИЭБ), программы экзамена по направлениям подготовки и примеры заданий ПИМ представлены на едином портале Интернет-тестирования www.i-exam.ru на странице проекта <http://bakalavr.i-exam.ru>

⁵ Коменский Я.А. Избранные педагогические сочинения : в 2 т. М. : Педагогика, 1982. Т. 1. С. 280.





ным знанием и общественной практикой; культуросообразность (единство всех достижений культуры, соответствие обучения мировой и региональной культуре, единство сознательного и подсознательного; соответствие внутренней природе развивающегося человека и условиям среды); систематичность в овладении достижениями науки и культуры, системный характер учебной деятельности, теоретических знаний и практических умений студента; активность, самостоятельность и сознательность студентов в учебной работе, взаимосвязь и единство репродуктивной (воспроизводящей) и творческой деятельности, учебной и исследовательской работы, образования и самообразования; единство конкретного и абстрактного, рационального и эмоционального, репродуктивного и продуктивного как выражения комплексного подхода; доступность, учет уровня подготовленности, возрастных и индивидуальных возможностей и особенностей обучающихся, соотношенный с мерой трудности изучаемого; основательность и прочность усвоения ключевых элементов, логики и структуры изучаемых дисциплин, практических навыков и умений; создание положительного эмоционального климата, мотивационное обеспечение деятельности и системы отношений; рациональное сочетание коллективных и индивидуальных форм и способов учебной работы, обеспечивающих развитие личности, ее индивидуальную самореализацию¹⁰.

Выстраивая иерархию принципов дидактики, В.И. Загвязинский предположил, что центральным системообразующим принципом является принцип развивающего и воспитывающего обучения. Данный принцип имеет тесную взаимосвязь с такими принципами как социокультурная и природная обусловленность (сообразность) обучения, а в профессиональном обучении — с принципами фундаментальности и профессиональной направленности. Все другие дидактические принципы являются производными от этих основополагающих, конкретизируют и дополняют их, раскрывают условия их воплощения.

На основании вышеизложенного приходится констатировать, что в настоящее время имеется множество подходов к построению системы принципов обучения в высшей школе и к их иерархии, взаимодополнительности. Так, в классической знаниевой парадигме выделены такие принципы, как принцип научности, наглядности, сознательности и активности, доступности, учета индивидуальных и возрастных особенностей, систематичности и последовательности, а также принцип прочности¹¹. Безусловно, трактовка содержания указанных принципов со временем меняется, но их дей-

ственность остается. В период модернизации образования и воспитания появляются новые принципы обучения, например, принципы рефлексии, диалогичности, автономности, компетентности, многоязычия и другие¹². Они сегодня также определяют требования и общую направленность учебного процесса, деятельность педагога и студентов.

В процессе развития системы высшего образования изменяется и содержательное наполнение самих принципов обучения. Рассмотрим принцип профессиональной направленности, который претерпел ряд существенных изменений с момента своего введения. Если в 80-х годах прошлого века данный принцип толковался как система потребностей, мотивов, интересов и склонностей, выраженных в отношении личности к профессиональной деятельности, и, следовательно, предлагались определенные формы и методы для его реализации; то сегодня изменились формы и методы реализации принципа профессиональной направленности при обучении юристов-бакалавров. Например, во многих юридических вузах успешно действуют юридические клиники, особым образом организованное образовательное пространство, своеобразный учебный полигон, на котором происходит формирование общекультурных и профессиональных компетенций будущего юриста¹³. Студент-клиницист, сталкиваясь с реальной правовой проблемой, обращается к анализу доказательств, фактов и источников права, проводит самостоятельное исследование дела, познает содержание правовых норм и учится применять их для выработки собственной позиции по конкретному делу, при разрешении правовых конфликтов, при консультировании клиентов и т.д. Как видим, от теоретического обсуждения чужого правоприменительного опыта, от стороннего наблюдения за работой юристов-практиков постепенно студент переходит к полноценной самостоятельной работе.

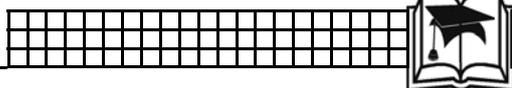
На основе анализа научно-педагогической литературы, профессиональной направленности подготовки студентов юридических вузов и факультетов можно выделить такие ключевые принципы обучения как: научности и жизненно-практической ориентированности, профессиональной направленности, личностной направленности, формирования обобщенных знаний и

¹⁰ Загвязинский В.И. Теория обучения: современная интерпретация. М., 2008. С. 48–49.

¹¹ См.: Педагогика школы / под ред. Г.И. Щукиной. М., 1977.

¹² См.: Басанова С.М. Принципы обучения в рамках кредитной системы образования в вузе // Научный альманах. 2015. № 7 (9). С. 263–265. Сегодня уже идет речь о выработке дидактических принципов электронного обучения (e-Learning) в русле компетентностного подхода. См.: Соловов А.В. Электронное обучение: проблематика, дидактика, технология. Самара, 2006. 464 с.

¹³ Заднепровская М.В. Юридическая клиника в реализации компетентностного подхода при подготовке юристов // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 1 (28). С. 137–142.





способов деятельности, приоритета внутренних смыслообразующих мотивов, системности в формировании компетенций, проблемности, диалогичности и рефлексии. Полагаем, что все перечисленные принципы дополняют друг друга, а поэтому их реализация максимально способствует эффективному процессу формирования культурно-профессиональной компетентности будущих юристов¹⁴. Данные принципы не утратили сво-

его общеэдагогического содержания, они приобрели определенную специфичность, позволяющую им соответствовать целям, содержанию, формам, средствам, методам и результатам обучения студентов юридических вузов и факультетов.

¹⁴ В рамках одной статьи невозможно раскрыть все требования к процессу профессиональной подготовки юристов-бакалавров. Более подробно система ключевых принципов формирования

общекультурных и профессиональных компетенций юристов-бакалавров изложена в монографическом исследовании. См.: Сокольская Л.В., Иванова Ж.Б. Принципы формирования культурно-профессиональной компетентности юристов-бакалавров : монография. Орехово-Зуево : ГГТУ, 2016. 160 с.

Литература

1. Андреев А.А. Педагогика высшей школы. Новый курс / А.А. Андреев. М. : Московский международный институт эконометрики, информатики, финансов и права, 2002. 264 с.
2. Басанова С.М. Принципы обучения в рамках кредитной системы образования в вузе / С.М. Басанова // Научный альманах. 2015. № 7 (9). С. 263–265.
3. Гвоздева А.Н. Дидактические принципы в концепции интегративного подхода к дифференцированному обучению / А.Н. Гвоздева // Знание. Понимание. Умение. 2007. № 3. С. 34–38.
4. Жук О.Л. Интеграция процессов обучения и воспитания как условие развития социально-профессиональных компетенций студентов / О.Л. Жук // Высшая школа: опыт, проблемы, перспективы : материалы VIII Международной научно-практической конференции / науч. ред. В.И. Казаренков. М. : РУДН, 2015. С. 104.
5. Жукова О.А. Принципы дидактики высшей школы: проблема первенства в системе иерархии / О.А. Жукова // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences. 2014. № 7–8. С. 78–83.
6. Загвязинский В.И. Теория обучения: современная интерпретация / В.И. Загвязинский. М. : Academia, 2008. 192 с.
7. Заднепровская М.В. Юридическая клиника в реализации компетентностного подхода при подготовке юристов / М.В. Заднепровская // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 1 (28). С. 137–142.
8. Коменский Я.А. Избранные педагогические сочинения : в 2 т. / Я.А. Коменский. М. : Педагогика, 1982. Т. 1. 656 с.
9. Курлянд З.Н. Формирование и развитие профессиональной устойчивости учителя : автореф. дис. ... докт. пед. наук / З.Н. Курлянд. М., 1993. 30 с.
10. Лунев А.Н., Пугачева Н.Б., Стуколова Л.З. Формирование профессиональных компетенций юриста-международника на основе межпредметной интеграции / А.Н. Лунев, Н.Б. Пугачева, Л.З. Стуколова // Концепт. 2014. № 2. С. 46–50.
11. Педагогика : учебное пособие для студентов пед. ин-тов / под ред. Ю.К. Бабанского. М. : Просвещение, 1983. 607 с.
12. Педагогика школы / под ред. Г.И. Щукиной. М. : Просвещение, 1977. 384 с.
13. Сокольская Л.В. Проблемы высшего юридического образования в контексте социокультурных изменений общества / Л.В. Сокольская // Юридическое образование и наука. 2013. № 3. С. 15–17.
14. Сокольская Л.В., Иванова Ж.Б. Принципы формирования культурно-профессиональной компетентности юристов-бакалавров : монография / Л.В. Сокольская, Ж.Б. Иванова. Орехово-Зуево : ГГТУ, 2016. 160 с.
15. Соловов А.В. Электронное обучение: проблематика, дидактика, технология / А.В. Соловов. Самара : Новая техника, 2006. 464 с.

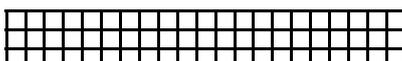
References

1. Andreev A.A. Pedagogika vy'sshey shkoly'. Novy'y kurs [Pedagogics of the Higher School. New Course] / A.A. Andreev. Moskva : Moskovskiy mezhdunarodny'y institut ekonometriki, informatiki, finansov i prava — Moscow : Moscow International Institute of Econometrics, Informatics, Finance and Law, 2002. 264 s.
2. Basanova S.M. Printsipy' obucheniya v ramkakh kreditnoy sistemy' obrazovaniya v vuze [Principles of Training in a Higher Educational Institution within the Framework of the Credit Educational System] / S.M. Basanova // Nauchny'y almanakh — Scientific Almanac. 2015. № 7 (9). S. 263–265.
3. Gvozdeva A.N. Didakticheskie printsipy' v kontseptsii integrativnogo podkhoda k differentsirovannomu obucheniyu [Didactic Principles in the Concept of an Integrational Approach to Differentiated Education] / A.N. Gvozdeva // Znanie. Ponimanie. Umenie — Knowledge. Understanding. Skill. 2007. № 3. S. 34–38.
4. Zhuk O.L. Integratsiya protsessov obucheniya i vospitaniya kak uslovie razvitiya sotsialno-professionalny'kh kompetentsiy studentov [Integration of Education and Upbringing Processes as a Condition for Development of Professional Competencies of Students] / O.L. Zhuk // Vy'sshaya shkola: opyt, problemy', perspektivy' : materialy' VIII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii / nauch. red. V.I. Kazarenkov. Moskva : RUDN — Higher School: Experience, Issues, Prospects : materials of the VIII International Scientific and Practical Conference / scientific editor V.I. Kazarenkov. Moscow : PFUR, 2015. S. 104.
5. Zhukova O.A. Printsipy' didaktiki vy'sshey shkoly' : problema pervenstva v sisteme ierarkhii [Principles of Didactics in the Higher School: the Superiority Issue in the Hierarchical System] / O.A. Zhukova // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences. 2014. № 7–8. S. 78–83.
6. Zagvyazinsky V.I. Teoriya obucheniya: sovremennaya interpretatsiya [Education Theory: Modern Interpretation] / V.I. Zagvyazinsky. Moskva : Academia — Moscow : Academia, 2008. 192 s.





7. Zadneprovskaya M.V. Yuridicheskaya klinika v realizatsii kompetentnostnogo podkhoda pri podgotovke yuristov [Legal Clinic in Implementation of a Competency-Based Approach to Lawyer Training] / M.V. Zadneprovskaya // Vestnik Volgogradskoy akademii MVD Rossii — Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2014. № 1 (28). S. 137–142.
8. Komensky Ya.A. Izbranny'e pedagogicheskie sochineniya : v 2 t. [Selected Pedagogical Works : in 2 vol.] / Ya.A. Komensky. Moskva : Pedagogika, 1982. T. 1. — Moscow : Pedagogics, 1982. Vol. 1. 656 s.
9. Kurlyand Z.N. Formirovanie i razvitie professionalnoy ustoychivosti uchitelya : avtoref. dis. ... dokt. ped. nauk [Establishment and Development of Professional Stability of a Teacher : author's abstract of thesis of ... Doctor of Education] / Z.N. Kurlyand. Moskva — Moscow, 1993. 30 s.
10. Lunev A.N., Pugacheva N.B., Stukolova L.Z. Formirovanie professionalny'kh kompetensiy yurista-mezhdunarodnika na osnove mezhpredmetnoy integratsii [Development of Professional Competencies of a Lawyer Majoring in International Law Based on Inter-Subject Integration] / A.N. Lunev, N.B. Pugacheva, L.Z. Stukolova // Kontsept — Concept. 2014. № 2. S. 46–50.
11. Pedagogika : uchebnoe posobie dlya studentov ped. in-tov / pod red. Yu.K. Babanskogo [Pedagogics : textbook for students of pedagogical institutes] Moskva : Prosvetshenie — Moscow : Enlightenment, 1983. 607 s.
12. Pedagogika shkoly' / pod red. G.I. Schukinoy [School Pedagogics] Moskva : Prosvetshenie — Moscow : Enlightenment, 1977. 384 s.
13. Sokolskaya L.V. Problemy' vy'sshego yuridicheskogo obrazovaniya v kontekste sotsiokulturny'kh izmeneniy obschestva [Issues of Higher Legal Education within the Framework of Sociocultural Changes in the Society] / L.V. Sokolskaya // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2013. № 3. S. 15–17.
14. Sokolskaya L.V., Ivanova Zh.B. Printsipy' formirovaniya kulturno-professionalnoy kompetentnosti yuristov-bakalavrov : monografiya [Principles of Development of Cultural and Professional Competencies of Bachelors of Laws : monograph] / L.V. Sokolskaya, Zh.B. Ivanova. Orekhovo-Zuevo : GGTU — Orekhovo-Zuevo : GGTU, 2016. 160 s.
15. Solovov A.V. Elektronnoe obuchenie: problematika, didaktika, tekhnologiya [Electronic Education: Issues, Didactics, Technology] / A.V. Solovov. Samara : Novaya tekhnika — Samara : New Technics, 2006. 464 s.





Аттестация научных кадров: нерешенные проблемы

Нижегородцев Р.М.*

Цель. Статья написана по материалам выступления на Российском гуманитарном форуме в Московском государственном институте культуры 7 февраля 2018 г. Исследование выполнено при частичной поддержке Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Научные основы развития российского научно-инновационного комплекса в контексте глобальных трансформаций».

Методология: анализ состояния подготовки научных кадров с использованием системного, структурно-функционального, формально-логического методов, а также дедукции и индукции.

Выводы. В вопросах аттестации научных кадров необходимо принимать решения, исходя из приоритета национальных интересов России; одним из проявлений беспрецедентного преклонения перед западными странами является наличие публикаций в базах Scopus и Web of Science в качестве критериев успешности российских ученых; ориентация исключительно на западные страны в вопросах установления стандартов подготовки научно-педагогических кадров угрожает потерей интеллектуальной самостоятельности отечественной науки.

Научная и практическая значимость. Система аттестации научно-педагогических кадров должна быть государственной, поскольку государство является основным инвестором в эту область и должно ставить задачи в данной сфере; приватизация системы аттестации научных кадров чревата утратой важных социальных гарантий ученых.

Не имеет значения, что организации, которым предоставлено право самостоятельно присуждать степени, в основном государственные. Они отделяются от единой государственной системы аттестации и по отношению к ней начинают действовать как частные структуры.

Ключевые слова: аттестация, диссертационный совет, научные кадры, ученый, публикации, научные исследования, академия наук, аспирантура, фундаментальные исследования, специалист, управление наукой, Высшая аттестационная комиссия.

Attestation of Scientific Personnel: Unsettled Problems

Nizhegorodtsev R.M.**

Purpose. The article is based on the materials of a speech at the Russian Humanitarian Forum at the Moscow State Institute of Culture on February 7, 2018. The study was carried out with the partial support of the Program of Fundamental Research of the Presidium of the Russian Academy of Sciences "Scientific foundations for the development of the Russian scientific and innovation complex in the context of global transformations".

Methodology: analysis of the state of training of scientific personnel with the use of systemic, structural-functional, formal-logical methods, as well as deduction and induction.

Conclusions. In the issues of attestation of scientific personnel, it is necessary to take decisions based on the priority of Russia's national interests; one of the manifestations of unprecedented admiration for Western countries is the availability of publications in the Scopus and Web of Science databases as criteria for the success of Russian scientists; orientation exclusively to Western countries in setting standards for the training of scientific and pedagogical personnel threatens the loss of intellectual independence of domestic science.

Scientific and practical significance. The system of attestation of scientific and pedagogical personnel must be state, since the state is the main investor in this area and should set tasks in this area; The privatization of the system of certification of scientific personnel is fraught with the loss of important social guarantees of scientists.

It does not matter that organizations that are granted the right to award degrees independently are mostly state-owned. They are separated from a single state system of attestation and begin to act as private structures in relation to it.

Keywords: attestation, Dissertation Council, scientific personnel, scientist, publications, scientific researches, Academy of Sciences, postgraduate study, fundamental research, specialist, science management, Higher Attestation Commission.

В сфере аттестации научных кадров, как и во всей системе управления наукой, необходимо принимать реше-

ния, исходя из приоритета национальных интересов России. Между тем в сфере управления наукой в последние

* НИЖЕГОРОДЦЕВ РОБЕРТ МИХАЙЛОВИЧ, заведующий лабораторией Института проблем управления Российской академии наук, член экспертного совета Высшей аттестационной комиссии по отраслевой и региональной экономике, эксперт Российской академии наук, эксперт Федерального агентства научных организаций, член экспертного совета Российского фонда фундаментальных исследований, действительный член Российской академии естественных наук, действительный член Оксфордского Академического союза, доктор экономических наук, bell44@rambler.ru

** NIZHEGORODTSEV ROBERT M., Head of the Laboratory of the Institute of Control Sciences of the Russian Academy of Sciences, Member of the Expert Council of the Supreme Attestation Committee for Branch and Regional Economy, Expert of the Russian Academy of Sciences, Expert of the Federal Agency of Scientific Institutions, Member of the Expert Council of the Russian Foundation for Basic Research, Full Member of the Russian Academy of Natural Sciences, Full Member of the Academic Union, Oxford, Doctor of Economics





годы было принято большое количество неразумных решений, имеющих рестрикционный, ограничительный, а то и откровенно карательный характер.

Перечислим важнейшие из этих решений.

1. Наступление на Российскую Академию Наук, проведенное на основании откровенно лженаучных и абсурдных «доказательств» ее неэффективности, носящих ангажированный и заказной характер. Ведомственное переподчинение институтов РАН структурам, созданным с целью управления имуществом РАН и преследующим собственные цели, не совпадающие с теми, которые ставят перед академией наук общество и правительство страны. Дезорганизация работы профильных отделений РАН, проведенная посредством формирования Федеральных научных и исследовательских центров.

2. Поспешное, лихорадочное слияние высших учебных заведений, затрудняющее управление ими и приводящее к снижению их научной эффективности, в частности, к ликвидации ряда сложившихся научных школ.

3. Объявление аспирантуры очередной ступенью образования. На сегодняшний день уже созрело понимание, а отчасти и признание того факта, что это ошибка. Аспирантура — это важное звено подготовки научных кадров, именно научных, процесс обучения в данном случае вторичен. И целью обучения в аспирантуре должен стать определенный вклад в науку — научная работа, за которую аспиранту можно присудить ученую степень. Разумеется, эта цель не всегда достигается, — в первую очередь потому, что научные исследования, в отличие от рубки дров, сопровождаются целым рядом неопределенностей, вытекающих из самого характера исследовательского процесса. Но отказ от достижения этой цели означает не что иное, как подрыв самого процесса воспроизводства научных кадров.

4. Резкое сокращение количества диссертационных советов, в особенности по социально-гуманитарным наукам. Массовое лишение аккредитации экономических и юридических специальностей в «непрофильных» и негосударственных вузах. Между тем необходимо понимать, что подготовка специалистов в области экономики сельского хозяйства, экономики промышленности, управления инновациями, экономики строительства, организации и управления производством является «профильной» именно для политехнических, аграрных и строительных вузов, где студенты могут посещать учебные курсы на соседних факультетах, знакомясь с техническими особенностями производственных процессов, которыми они собираются управлять, став специалистами с высшим образованием. Кадровый состав преподавателей-экономистов в таких вузах также чаще всего включает специалистов-практиков, отработавших долгое время в профильных производственных организациях.

5. Ориентация на США и их союзников по НАТО, угрожающая потерей интеллектуальной самостоятельности

нашей науки. Для того, чтобы получить грант на исследования у себя на родине или продвигаться на значимую должность, российский ученый должен опубликовать определенное количество работ в зарубежных высокорейтинговых научных журналах или издательствах. Руководители, которые инициировали подобные «инновации», молчаливо исходят из посылки, будто ученые, работающие в других странах, априори более профессиональны, а наука, которая делается на Западе, более «научна». Между тем эта посылка изначально неверна, и факт публикации результатов за рубежом является свидетельством отнюдь не высокой научной значимости соответствующих результатов, а скорее занимаемой автором позиции, которая по каким-то причинам «понравилась» западным коллегам.

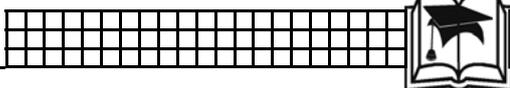
Возникает ситуация, когда исследования, результаты которых не оказались востребованными зарубежными научными центрами, не могут получить поддержку внутри России. Такая практика не просто привязывает нашу науку к зарубежным центрам принятия решений, но и заведомо обрекает страну на второразрядную роль в мировых исследовательских процессах, а значит — и в создании и внедрении критически важных технологий.

Одним из проявлений беспрецедентного преклонения перед западными странами является наличие публикаций в базах Scopus и Web of Science в качестве критериев успешности российских ученых. На самом деле международные базы цитирования Scopus и Web of Science — это абсолютно коммерческие проекты, крайне слабо используемые в качестве источников информации исследователями других стран, причем по любому кругу специальностей. Гораздо более популярны с точки зрения поиска информации другие базы данных — Ulrich's в Европе и EBSCO в США, которые не ставят высоких входных барьеров и индексируют многочисленные российские издания совершенно бесплатно, именно ради пополнения своей поисковой базы, а не своего бюджета. Применяемый ими подход облегчает исследователям доступ к необходимой информации, тогда как Scopus и Web of Science этот доступ затрудняют.

Сформулируем конкретное предложение.

Предложение 1. *Ходатайствовать перед Министерством образования и науки РФ об исключении упоминаний международных наукометрических баз данных Scopus и Web of Science из всех нормативных документов, содержащих критерии оценки деятельности диссертационных советов, научных учреждений, высших учебных заведений и отдельных ученых.*

Остановимся на нескольких важнейших проблемах аттестации научных кадров, в последнее время обострившихся и требующих, на мой взгляд, незамедлительных решений и действий. Объединим эти проблемы в три группы и по каждой сформулируем предложения, которые можно было бы реализовать в самой ближайшей перспективе.





Приватизация государственной системы аттестации научных кадров

Прежде всего заметим, что система аттестации может быть только государственной. Государство является (и в течение еще долгих лет будет являться) основным инвестором в эту область. Оно ставит задачи в данной сфере, оно и должно проверять результат приложенных усилий.

В то же время в последние годы система аттестации стала жертвой тотального импорта институтов (шаблонов поведения, правил игры), что неприемлемо для любой страны, обладающей высоким технологическим и научным потенциалом¹. В этой сфере имеет место безумный бенчмаркинг, в ходе которого нам ставятся в пример страны, где не существует вообще никакой системы аттестации научных кадров, — например, США. В этих странах есть только система образования и различные образовательные ступени, больше ничего. А нам пытаются объяснить, что в России все должно быть устроено так же, как «на Западе», причем под «Западом» при этом чаще всего понимают исключительно США.

Например, время от времени высказывается мнение о том, что паспорта научных специальностей — это пережиток советской системы. Но нигде в мире астрономы и биологи не присуждают ученые степени в области экономики. Таким образом, в отсутствие утвержденных министерством паспортов научных специальностей соответствие квалификации членов диссовета той специальности, по которой представлена к защите конкретная работа, становится не вопросом государственного стандарта, а вопросом ученого совета организации, уполномоченной эту степень присуждать. Сама проблема при этом не решается, она просто спускается ниже этажом и решается на менее квалифицированном уровне.

Наличие единой государственной системы аттестации научных кадров — это не просто госприемка. Это один из залогов территориальной целостности страны. В сфере образования мы уже более или менее научились это понимать: необходима стандартизация, необходимо наличие единого образовательного пространства². Но ведь точно так же и в науке — стране необходимо наличие единого научного, исследовательского пространства и, в частности, наличие единой системы аттестации научных кадров. Особенно актуален этот вопрос в условиях возрастающей межрегиональной мобильности населения.

Сегодня осуществляется «ползучая» приватизация системы аттестации научных кадров. Происходит приватизация связанных с этой аттестацией функций и полномочий. Одним абзацем Положения о диссовете, принятого в ноябре минувшего года³, перечеркнуты вполне разумные социальные гарантии, которые всегда были в нем заложены. Учебные заведения, которым предоставлено право самостоятельного присуждения ученых степеней, одним росчерком пера оказались выведены из сферы действия общего Положения о диссовете. И в этих организациях больше нет гарантии того, что система аттестации действует бесплатно для соискателей. Нет гарантии того, что внешние и внутренние соискатели проходят на общих основаниях: можно установить принцип приоритетной защиты диссертаций, выполненных в организации, на базе которой создан диссовет. И так далее. Ученый совет организации проголосует за свое, внутреннее Положение о диссовете — и никаких ограничений для удовлетворения коммерческих appetites больше не останется.

Таким образом, нужно понимать, что эта приватизация (пока что частичная приватизация) системы аттестации научных кадров чревата утратой важных социальных гарантий, казавшихся естественными и незыблемыми.

В данном случае неважно, что организации, которым предоставлено право присуждения степеней, в основном государственные. В любом случае они отделяются от единой государственной системы аттестации и по отношению к ней начинают действовать как частные структуры. Это настоящая приватизация, и итоги ее будут такими же, как и итоги уже состоявшейся приватизации всей страны. Никогда в истории приватизация как активов, так и функций не приводила к формированию эффективного собственника, и на этот раз тоже не приведет. Остается вопрос: кому выгодна эта приватизация? Как ни странно, отнюдь не руководители организаций, которым предоставлено право присуждения, станут основными бенефициарами этой приватизации.

Предложение 2. *Ходатайствовать перед Министерством образования и науки РФ об изъятии из текста Положения о диссовете второго абзаца ст. 1 и разработать перечень требований, предъявляемых Минобрнауки РФ к функционированию диссоветов, созданных на базе организаций, которым предоставлено право самостоятельного присуждения ученых степеней. В этот перечень требований должны входить полностью ст. 7, 21, 22, 30 Положения о присуждении ученых степеней, а также отдельные положения некоторых других статей.*

¹ Нижегородцев Р.М. Импортозамещение институтов: ключевая задача обеспечения национальной безопасности // Известия Уральского государственного экономического университета. 2016. № 4 (66). С. 5–18 ; Нижегородцев Р.М. Парадигма неравновесия и задачи государственного управления в Российской Федерации в условиях импортозамещения институтов // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. Выпуск № 58. С. 39–53.

² Министр образования о главной задаче школы: это не обучение детей. А обеспечение «единого образовательного пространства» [Электронный ресурс]. <http://www.mk.ru/social/2017/08/31/ministr-obrazovaniya-o-glavnoy-zadache-shkoly-eto-ne-obuchenie-detey.html> (дата обращения: 31.08.2017).

³ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093 «Об утверждении Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук»: зарегистрирован Минюстом России 5 декабря 2017 г., регистрационный № 49121 [Электронный ресурс]. <http://vak.ed.gov.ru/documents/10179/0/Приказ%20№%201093+от%2010.11.2017.pdf/21663bcc-c000-4580-83c6-73c562663cbe> (дата обращения: 14.12.2017).





Здесь нужна стандартизация, как нужна она и во многих других вопросах. Когда мы покупаем пылесос, мы не задумываемся о том, войдет ли его вилка в розетку, которая есть у нас дома, или нет. Промышленные стандарты защищают потребителя, создают единое пространство жизнедеятельности людей и их жизнеобеспечения. То же самое важно сохранить и в науке. Сегодня на государственном уровне нет понимания важности этой задачи. Тот факт, что вначале право самостоятельного присуждения степеней предоставили Московскому и Санкт-Петербургскому университетам в порядке эксперимента, а затем поспешно, не дождавшись результатов этого эксперимента, не подведя итогов, предоставили аналогичное право еще нескольким организациям, говорит о многом. Здесь обнаружилось множество непродуманных вопросов, не оговоренных никакими постановлениями и регламентами. Например, утверждение перечня специальностей, по которым каждой из соответствующих организаций предоставляется право самостоятельного присуждения ученых степеней, представляется не таким уж простым делом, а между тем коллеги, рассуждающие сегодня на эту тему, этой проблемы как бы не видят.

Кроме того, организации, которым предоставлено право самостоятельного присуждения степеней, вправе на общих основаниях обращаться в Министерство образования и науки с ходатайством о создании диссоветов, функционирующих в системе ВАК в соответствии с общими правилами. Эта возможность для таких организаций не закрыта, а на сегодняшний день, на волне лихорадочной приватизации, она даже не обсуждается.

И с моей точки зрения, эта поспешная приватизация функций — очередная ошибка, допущенная в сфере управления наукой и аттестацией научных кадров.

Предложение 3. *Считать нецелесообразным дальнейшее расширение перечня организаций, которым предоставлено право самостоятельного присуждения ученых степеней, до подведения итогов и всесторонней профессиональной оценки результатов эксперимента, проводимого на базе Московского и Санкт-Петербургского государственных университетов, и ходатайствовать перед Министерством образования и науки РФ об инициировании внесения соответствующих изменений в текст Федерального закона о науке и государственной научно-технической политике (№ 127-ФЗ) и в проект новой редакции Федерального закона «О науке, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации», который в данное время готовится к принятию.*

Кадровые проблемы

Принципы формирования ныне действующего состава Высшей аттестационной комиссии вызывают большие вопросы. А следовательно, и персональный состав ВАК. Эти вопросы начались не вчера, а позавчера, т.е. в 2016 г.,

когда было принято новое Положение о ВАК,⁴ удаляющее из состава Комиссии руководителей организаций.

Для чего это было сделано? Нам объясняют: руководители всегда лоббируют интересы своих учреждений. Предположим, что это так. Теперь представим себе ситуацию, когда все руководители организаций покинули состав Комиссии (эту новацию, к счастью, так и не удалось до конца провести в жизнь) и их места заняли лаборанты, которые вообще ни в каких научных вопросах не разбираются. Вот эти лаборанты будут лоббировать интересы своих организаций или нет?

Да, они будут. На какой бы позиции ни работал сотрудник, он в любом случае заинтересован в том, чтобы его организация была на хорошем счету у министерства, которому она подведомственна, чтобы у этой организации были деньги, чтобы в ней работали диссоветы и т.д. Поэтому выбор между руководителями организаций и их подчиненными — это выбор не между объективностью и лоббизмом, а между компетентностью и невежеством. И сейчас этот выбор сделан не в пользу компетентности, скажем так.

Предложение 4. *Ходатайствовать перед Министерством образования и науки РФ об изъятии из ст. 12 Положения о ВАК третьего абзаца:*

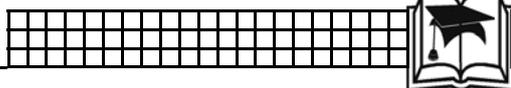
«Членами президиума Комиссии не могут быть лица, замещающие должности руководителей организаций, за исключением лиц, включенных в состав президиума Комиссии для обеспечения деятельности президиума Комиссии по вопросам, связанным со сведениями, составляющими государственную тайну».

То, что в состав ВАК отныне не могут входить руководители организаций, — это неправильный подход, и он уже успел доказать свою неэффективность. В каких-то случаях руководители организаций и сами не пожелают войти в состав Комиссии, в силу занятости и некоторых других аспектов, но запрещать им это делать — никакого смысла нет.

По крайней мере руководители организаций, будучи людьми компетентными и взвешенными в своих суждениях, чаще всего воздерживались от очевидного, прямого давления и лоббирования своих интересов, в отличие от членов Президиума ВАК, которые пришли им на смену. Там, где покидают свои места профессионалы, открывается дорога для проходимцев. Это абсолютно общий принцип, не имеющий никаких исключений. В данном случае это, собственно, и произошло.

Сейчас в составе Комиссии находятся представители так называемых общественных организаций, которые принимаются обучать других, гораздо более профессиональных ученых, принципам научной этики и в то же время сами систематически и грубо попирают ее нормы.

⁴ Положение о Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://vak.ed.gov.ru/108>





В Президиуме ВАК они представляют интересы одной и той же группы лиц и приходят на заседания только для того, чтобы свести счеты с людьми, которые им не нравятся. Этот новый лоббизм оказался не менее отвратительным и наглым.

Статья 3 Положения о ВАК⁵ перечисляет принципы работы Комиссии, в числе которых указаны компетентность, объективность и соблюдение норм профессиональной этики. Несоблюдение этих трех принципов отдельными членами ВАК дает все основания решить вопрос о досрочном прекращении их полномочий. И в этом заключается очередное предложение: тщательно подойти к персоналиям и вычистить из состава ВАК и Президиума ВАК всех, кто не должен там находиться. В составе ВАК может быть место только независимым экспертам, в нем нет места ангажированным лоббистам.

Предложение 5. *Ходатайствовать перед Министерством образования и науки РФ о внесении в Правительство РФ предложения о досрочном прекращении полномочий отдельных членов Высшей аттестационной комиссии в соответствии со ст. 11 Положения о ВАК на основании многократного и грубого нарушения ими требований ст. 3 Положения о ВАК, касающихся компетентности, объективности и соблюдения норм профессиональной этики.*

Еще одна возникающая здесь проблема (требующая, разумеется, отдельного обсуждения) заключается в том, что под общественные организации порой маскируются вполне государственные структуры, только финансируемые не российским государством, а некоторыми другими. А потом на очередном майдане при раздаче печенок мы узнаём, сколько денег потратило это государство на поддержку так называемой демократии в той или иной стране, активно разрушаемой при помощи квазиобщественных организаций.

В состав Высшей аттестационной комиссии никогда впредь не должны попадать люди, не проработавшие хотя бы 4 года (одну каденцию) в составе экспертных советов или по меньшей мере 10 лет в общей сложности в составе диссертационных советов. Разумеется, речь может идти только о тех диссоветах, которые сформированы приказом Министерства и работают в рамках единой государственной системы аттестации научных кадров, — в противном случае члены Комиссии просто не будут понимать смысла вопросов, обсуждаемых на заседаниях ее Президиума.

Предложение 6. *Ходатайствовать перед Министерством образования и науки РФ о формулировке ст. 9 Положения о ВАК в следующей редакции:*

«Состав Комиссии формируется из числа докторов наук, являющихся ведущими специалистами в области науки, техники, образования и культуры, и проработавших в общей сложности не менее 4 лет в составе экспертных со-

ветов ВАК либо в общей сложности не менее 10 лет в составе не менее чем двух диссертационных советов, сформированных в соответствии с требованиями «Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук», утвержденного приказом министра образования и науки РФ».

Предложение 7. *Ходатайствовать перед Министерством образования и науки РФ о формулировке второго абзаца ст. 19 Положения о ВАК в следующей редакции:*

«Экспертные советы формируются Комиссией из числа докторов наук, являющихся ведущими учеными и специалистами в области науки, техники, образования и культуры и проработавших в общей сложности не менее 4 лет в составе не менее чем двух различных диссертационных советов, созданных в соответствии с требованиями «Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук», утвержденного приказом министра образования и науки РФ. Функциями экспертного совета являются: проведение экспертизы соответствия диссертаций и аттестационных дел установленным критериям и требованиям, подготовка заключений по вопросам присуждения ученых степеней, признания ученых степеней и ученых званий, полученных в иностранном государстве, подготовка заключений по апелляциям, поданным на решения диссертационных советов о присуждении ученых степеней, а также по вопросам лишения (восстановления) ученых степеней».

Естественно, подобные требования будут означать, что в составе ВАК будут работать только доктора наук. Сейчас даже сильные диссоветы (не говоря уж об экспертных советах) по своему составу более профессиональны, чем Президиум ВАК. На сегодняшний день в состав Президиума ВАК попали люди, которые вообще никогда в жизни не работали в системе аттестации научных кадров, а они решают судьбу человека и руководствуются при этом отнюдь не утвержденными положениями и регламентами, а своими предпочтениями и представлениями.

Рассмотрение заявлений о лишении ученых степеней

В последнее время проблема заявлений о лишении выделилась в самостоятельную группу вопросов в силу наличия большого их количества и определенных социальных технологий, помогающих заявителям время от времени достигать своих целей и сводить счеты с учеными, которые им не нравятся по каким-то причинам — политическим, карьерно-административным и просто личным.

Ныне действующая редакция Положения о присуждении ученых степеней (п. 66 и 67 этого Положения)⁶ дает

⁵ Там же.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней».





возможность подавать заявления о лишении кому угодно, в том числе людям, не имеющим к науке никакого отношения. Чем некоторые из этих людей успешно пользуются, пытаясь лишить ученых заслуженно присужденной им ученой степени.

Лишение ученых степеней очень похоже на лишение олимпийских медалей. Здесь применяется одна и та же социальная технология. Она основана на трех нехитрых принципах: подмена тезиса, презумпция виновности, коллективная ответственность. Человека без всяких доказательств обливают грязью и заставляют оправдываться. Никто ведь не обсуждает вопрос о том, принимал ли допинг тот или иной спортсмен. Обсуждают, есть ли царапины на пробирках, в которых хранятся его допинг-пробы. Ответ такой: царапин вроде бы нет, но есть подозрение, что недремлющие чекисты научились вскрывать пробирки, не оставляя следов. Вердикт: виноват⁷.

Вот здесь, в заявлениях о лишении степеней, в роли этих царапин нам предъявляются якобы совпадающие с чем-нибудь фрагменты текста. Какая разница, за что человеку степень присудили? Это даже не обсуждается. Вот, есть у него в работе $f(x)$. И в другой работе, смотрите, тот же $f(x)$. И заявители нам говорят: один у другого украл. Никаких доказательств, обоснований — ничего. Просто обычный поклев с требованием лишить ученой степени.

Статья 14 Положения о присуждении⁸ сформулирована так, что дает возможность совпадение любых текстов и даже отдельных выражений, слов и символов трактовать как заимствование. Это абсолютно неправильно. Нужно смотреть в первую очередь на вклад в науку: есть в работе новые научные результаты, за которые следует степень присудить, или их нет. Статья 14 нуждается в серьезных текстовых изменениях, которые бы этот момент отражали. Пока там написано зыбкое слово «материалы» («обязан ссылаться на источник заимствования материалов или отдельных результатов»), это слово можно трактовать как угодно. Таблицу умножения использовал без ссылки — значит, виноват.

Пример из реальной жизни. Сослуживец соискателя подал апелляцию на положительное решение диссовета о присуждении ученой степени, используя при этом, в частности, слово «плагиат». Естественно, он был приглашен

пений» с изменениями постановления Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2016 г. № 335 «О внесении изменений в Положение о присуждении ученых степеней» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://vak.ed.gov.ru/docs>, 01.06.2016.

⁷ Лекух Д. «Русские, гнитесь ниже». О большой победе нашего спорта над МОК [Электронный ресурс]. https://ria.ru/analytics/20171218/1511150113.html?utm_source=infox.sg (дата обращения: 18.12.2017).

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней» с изменениями постановления Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2016 г. № 335 «О внесении изменений в Положение о присуждении ученых степеней» [Электронный ресурс]. <http://vak.ed.gov.ru/docs> (дата обращения: 01.06.2016).

на заседание экспертного совета, ему был задан вопрос: где же в этой диссертации плагиат, о котором он пишет в своей апелляции? Податель апелляции на полном серьезе ответил: вот, теорема косинусов в работе используется, а ссылки на нее нет.

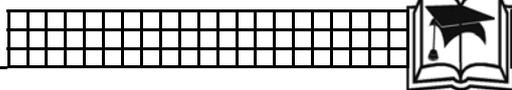
Здесь нужно внятно сказать, что заимствование научных результатов, выносимых на защиту, и положений научной новизны недопустимо — независимо от того, есть в работе ссылки или нет. Если заимствовал — значит, это уже не новизна. А про «материалы» нужно просто уточнить, что диссертант обязан ссылаться на источник используемых в работе фактических данных и научных результатов, полученных другими авторами. Приводишь цифру в диссертации (а тем более — таблицу статистических данных) — покажи источник, откуда взял. Используешь чью-то идею — расскажи, кто ее автор. Но все, что нельзя трактовать как фактические данные либо как научный результат (например, банальные утверждения вроде «солнце светит» или «лошади едят овес»), никакой ссылке не подлежит.

Предложение 8. *Ходатайствовать перед Министерством образования и науки РФ о формулировке ст. 14 Положения о присуждении ученых степеней в следующей редакции:*

«Соискатель обязан ссылаться в диссертации на источники используемых в работе фактических данных и научных результатов, полученных другими авторами. Заимствование научных результатов, выносимых на защиту, и положений научной новизны недопустимо. Отдельные положения научной новизны могут быть получены соискателем совместно с соавторами, и он обязан отметить в диссертации этот факт».

В любой области знаний существует определенное количество «мемов» — текстов и изображений, кочующих из одного источника в другой без всяких ссылок. Установить их подлинное авторство на сегодняшний день крайне трудно, если вообще возможно. Да это и не нужно с точки зрения специалиста, поскольку из этого «фольклора» никакой новизны в любом случае не извлечь и степень за него никто не присудит. Но распознать этот «фольклор», эти «народные» тексты доступно только профессионалу, понимающему логику развития данной области знаний, хорошо знающему историю возникновения отдельных идей и концепций.

Достаточно часто мы сталкиваемся с ситуацией, когда в диссертации есть вполне корректно оформленные ссылки, а заявители утверждают, что это некорректные заимствования, потому что нет ссылок на какую-то другую работу, в которой данный текст тоже встречается. Например, два молодых человека работают вместе, как Лопухов с Кирсановым из знаменитого романа Чернышевского. Один из них пишет работу по промышленности, другой — по региональной экономике. В результате оба они защищаются, каждый по своей специальности, и в этих работах





ни цели, ни задачи, ни научная новизна ни с чем вообще не совпадают, обе эти работы абсолютно оригинальны. Но в них содержатся отдельные совпадающие фразы и фрагменты текста, которые оба соискателя использовали для аргументации своих позиций. С какой же стати им ссылаться друг на друга? Естественно, они ссылаются на тот источник, в котором эти текстовые фрагменты они оба обнаружили. Но заявители пишут: один из них списал у другого. На этом основании того, кто защитил диссертацию на полгода позже, требуем лишить ученой степени. И в таких случаях тезис о плагиате, лежащий в основе рассуждений заявителей, заведомо ложен, он не может соответствовать действительности.

Но заявители настаивают на своем и говорят: а пусть они докажут, что вместе работали. Чем это можно подтвердить? Пусть предъявят совместные публикации. Да еще чтобы эти публикации вышли непременно до защиты их диссертаций. Хотя всем, имеющим некоторое отношение к науке (или даже что-то слышавшим о ней), хорошо известно, что тексты научных работ (в том числе и совместно написанные) могут годами редактироваться до тех пор, пока их авторы не сочтут их готовыми к публикации и не отдадут в печать, а после этого еще год-полтора могут проходить рецензирование и прочие формальные проверки. За это время совместно написанные и нигде не опубликованные фрагменты текста могут появиться и в диссертациях, и в методических рекомендациях по учебным дисциплинам, и в научных отчетах по хозяйственным и бюджетным темам, и в аналитических записках, поданных в правительственные структуры любого уровня, и все это не является некорректным заимствованием.

И — самое главное! — согласно существующему Положению о присуждении, обладатели ученых степеней в таких ситуациях ничего не обязаны доказывать, это не их задача. И даже если они работали не вместе, а независимо друг от друга прочли и использовали соответствующие текстовые фрагменты, корректно сославшись на источники, то упрекнуть их не в чем.

Однако на сегодняшний день экспертные советы читают каждый месяц десятки заявлений о лишении, не содержащие никаких доказательств, кроме подозрений и голословных обвинений. Их пишут люди, которые не являются специалистами не то что в данной области науки, а вообще ни в чем. Например, студенты пишут доносы на своих доцентов с требованием лишить их ученой степени, и на каком языке с ними разговаривать, как их можно в чем-то убедить — непонятно, потому что они не профессионалы, они не в курсе дела.

И, кстати, никакой ответственности за всевозможные нестыковки, неувязки, а то и просто прямую ложь, подтасовку фактов, которые мы массово обнаруживаем в заявлениях о лишении, заявители не несут.

Все, что остается оклеветанным обладателям ученых степеней, — это искать управу на таких заявителей в су-

дебном порядке, подавая иски о защите чести и достоинства по факту распространения ложных сведений, порочащих их деловую и научную репутацию. А нужно сделать так, чтобы эти обратные связи (встроенные стабилизаторы) существовали внутри системы аттестации научных кадров и защищали профессионалов от нападков всевозможных дилетантов и проходимцев, преследующих свои интересы, а иногда организующих и публичную травлю ученых, вносящих вклад в развитие соответствующей области знаний. Примеры подобной травли, состоявшейся в последние пару лет, нам отлично известны, нет нужды их даже упоминать.

Я убежден, что инициировать процедуру лишения ученой степени вправе только тот, кто может эту степень присуждать. Только профильный диссовет, который уполномочен рассматривать и принимать к защите диссертации по данной специальности, и более никто. Потому что диссовет несет ответственность перед Министерством и ВАКом за обоснованность принимаемых им решений, а заявители (студенты, воспитатели детского сада, сотрудники пожарной охраны, курьеры, кочегары и т.д.) никакой ответственности за свои заявления ни перед кем не несут.

Предложение 9. *Ходатайствовать перед Министерством образования и науки РФ о формулировке ст. 66 Положения о присуждении ученых степеней в следующей редакции:*

«Заявление о лишении ученой степени может быть подано профильным диссертационным советом, имеющим право рассмотрения диссертационных работ как минимум по одной из специальностей, по которым была защищена диссертация, соответствие которой требованиям Положения о присуждении ученых степеней оспаривается. Заявление о лишении ученой степени подается в Министерство образования и науки РФ на бумажном носителе или в электронной форме при условии использования электронной подписи в течение 10 лет со дня принятия диссертационным советом решения о присуждении ученой степени».

Ходатайствовать перед Министерством образования и науки РФ о формулировке ст. 67 Положения о присуждении ученых степеней в следующей редакции:

«б) шифр диссертационного совета, инициирующего процедуру лишения ученой степени, и наименование организации, при которой создан данный диссертационный совет, а также контактные координаты диссовета и председателя этого диссовета, с которым Министерство образования и науки Российской Федерации будет вести переписку в ходе рассмотрения поданного заявления о лишении ученой степени»;

«г) доводы, на основании которых диссертационный совет, подающий заявление о лишении ученой степени, не согласен с решением диссовета, присудившего ученой степень (с приложением документов и материалов либо их копий, подтверждающих указанные доводы)».





Далее по тексту двух разделов, VI и VII, необходимо заменить «лицо, подавшее заявление о лишении ученой степени», на «диссертационный совет, подавший заявление о лишении ученой степени».

Как говорил в свое время Козьма Прутков, у каждого портного свой взгляд на искусство. Могу добавить: у каждого блогера свой взгляд на науку. В наличии такого взгляда, собственно, ничего плохого нет. Плохо, когда такие блогеры начинают влиять на принятие решений. Вопросы о научной истине, о вкладе в науку, о корректности или некорректности ссылок не решаются путем голосования, проводимого дилетантами среди дилетантов.

В попытках демократизации сферы научных исследований мы дошли до полного абсурда. И это оборачивается разгромом прежде всего общественной науки. Именно различные области социально-гуманитарных наук сильнее всего страдают от этой вакханалии дилетантизма. Что такое бозон Хиггса — мало кто понимает и, соответственно, мало кто берет на себя смелость об этом высказываться. А что такое рубль — знают все, поэтому считают себя экономистами. В результате профессиональные

обществоведы тратят время и силы на проверку заявлений о лишении, написанных представителями физико-математических, биологических и медицинских наук, а то и вовсе самозванцами и невеждами. И профессиональным обществоведам приходится опровергать абсурдные обвинения, звучащие со стороны некомпетентных людей.

Сейчас система аттестации научных кадров открывает дорогу для проходимцев, которые хотят по каким-то причинам свести счеты с учеными. В этой системе нужно навести порядок, чтобы проходимцам и самозванцам, в частности, именуящим себя экспертами в области плагиата, была закрыта дорога в систему аттестации научных кадров. Профессиональное научное сообщество должно выгнать изгоев-невежд из этой системы и предоставить судить о значимости научных исследований и о степени самостоятельности их выполнения профессионалам, и только им.

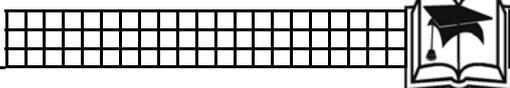
Заниматься наукой, высказываться о научных вопросах — это удел исключительно профессионалов, нравится это кому-то или нет. Вспомним об этом, пока не поздно.

Литература

1. Лекух Д. «Русские, гнитесь ниже». О большой победе нашего спорта над МОК / Д. Лекух. URL: https://ria.ru/analytics/20171218/1511150113.html?utm_source=infox.sg
2. Нижегородцев Р.М. Импортозамещение институтов: ключевая задача обеспечения национальной безопасности / Р.М. Нижегородцев // Известия Уральского государственного экономического университета. 2016. № 4 (66). С. 5–18.
3. Нижегородцев Р.М. Парадигма неравновесия и задачи государственного управления в Российской Федерации в условиях импортозамещения институтов / Р.М. Нижегородцев // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. Выпуск № 58. С. 39–53.

References

1. Lekukh D. «Russkie, gnites nizhe». O bolshoy pobede nashogo sporta nad MOK [“Russians, Bow Lower”. On the Outstanding Victory of our Sports over IOC] / D. Lekukh. URL: https://ria.ru/analytics/20171218/1511150113.html?utm_source=infox.sg
2. Nizhegorodtsev R.M. Importozameschenie institutov: klyuchevaya zadacha obespecheniya natsionalnoy bezopasnosti [Import Substitution of Institutes: the Key Task of National Security Enforcement] / R.M. Nizhegorodtsev // Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta — News of the Ural State University of Economics. 2016. № 4 (66). S. 5–18.
3. Nizhegorodtsev R.M. Paradigma neravnovesiya i zadachi gosudarstvennogo upravleniya v Rossiyskoy Federatsii v usloviyakh importozamescheniya institutov [The Imbalance Paradigm and Tasks of Public Administration in the Russian Federation in Conditions of Import Substitution of Institutes] / R.M. Nizhegorodtsev // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vestnik. 2016. Vy'pusk № 58 — Public Administration. Electronic Bulletin. 2016. Issue № 58. S. 39–53.





DOI : 10.18572/1813-1190-2018-3-37-41

Правотворчество местных органов власти и прокуратура в первой половине 1920-х годов

Булюлина Е.В.*

Цель. Выявление роли прокуратуры в надзоре за правотворческой деятельностью местных органов исполнительной власти в первой половине 1920-х гг. **Методология:** системный, структурно-функциональный, историко-генетический, архивно-эвристический методы, источниковедческий анализ, метод исторического описания. **Выводы.** В первые годы Советской власти низкий уровень общей культуры и грамотности представителей местных органов исполнительной власти, а также порожденные революцией и военным коммунизмом принципы революционного правосознания находили отражение в правотворчестве местной власти. В результате появлялись волюнтаристские, а порой и явно незаконные решения, вызывавшие обоснованные жалобы населения. В этих условиях прокуратура функционировала в качестве важного элемента контроля над работой советских учреждений. Прокуратура в значительной мере помогала ограничивать произвол местных властей, рассматривала жалобы на их действия. В то же время деятельность прокуратуры проводилась в жестких рамках политического и идеологического курса правящей партии. **Научная и практическая значимость.** Изучение исторического опыта обеспечения законности в правотворчестве местных органов власти и управления способствует эффективной реализации требований, предъявляемых государством к органам прокурорского надзора на современном этапе. Введены в научный оборот ранее не опубликованные источники.

Ключевые слова: местная власть, прокуратура, правотворчество, законность, надзор, исполнительные комитеты, Советы, 1920-е годы.

Law Making by Local Authorities and the Prosecutor's Office in the First Half of the 1920s

Bulyulina E.V.**

Purpose. To identify the role of the Prosecutor in supervision of law-making activity of local bodies of Executive power in the first half of the 1920s. **Methodology:** systemic, structural-functional, historical-genetic, archival-heuristic methods, source analysis, method of historical description. **Results.** In the first years of Soviet power, the low level of General culture and literacy of representatives of local Executive authorities, as well as the principles of revolutionary justice generated by the revolution and military communism were reflected in the lawmaking of the local government. As a result, there have been arbitrary and sometimes manifestly unlawful decisions that have given rise to well-founded complaints by the population. Under these conditions, the Prosecutor's office functioned as an important element of control over the work of Soviet institutions. The Prosecutor's office largely helped to limit the arbitrariness of local authorities, considered complaints about their actions. At the same time, the activities of the Prosecutor's office were carried out within the strict framework of the political and ideological course of the ruling party. **Scientific and practical significance.** The study of the historical experience of law enforcement in the lawmaking of local authorities and management contributes to the effective implementation of the requirements imposed by the state to the bodies of prosecutorial supervision at the present stage. Previously unpublished documents introduced into scientific circulation.

Keywords: local government, Prosecutor's office, lawmaking, legality, supervision, Executive committees, Councils, 1920s.

После победы Октябрьской революции местная власть в Советской России была представлена Советами рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов всех уровней (губернскими, уездными, волостными, городскими, сельскими). Все местные Советы были составной частью единой системы власти. Разница между ними состояла в том, что губернские, уездные и волостные Советы избирались на соответствующих съездах Советов, являвшихся, по Конституции 1918 г., высшим органом власти на территории губер-

нии, уезда или волости, а в период между съездами в этом качестве выступали избранные съездами соответствующие исполнительные комитеты Советов (исполкомы). Городские же и сельские Советы избирались прямым голосованием граждан и исполкомов не создавали. Но все Советы выполняли возложенную на них законодательством функцию: проводили в жизнь постановления высших органов власти и решали вопросы местного хозяйственного и культурного строительства. Советское правительство неоднократно издавало

* **БУЛЮЛИНА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА**, профессор кафедры корпоративного управления Волгоградского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор исторических наук, доцент, bulyulina@mail.ru

** **BALYULINA ELENA V.**, Professor of the Department of Corporate Management of the Volgograd Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of History, Assistant Professor





законодательные акты по вопросам деятельности Советов¹.

Как любой государственный орган, Советы выполняли возложенные на них задачи путем подготовки и принятия управленческих решений, закреплявшихся в нормативных актах — постановлениях. Постановления советских органов были обязательны для всех учреждений, организаций и граждан на данной территории. Советское правительство предъявляло строгое требование к нормативным актам местных органов: они не должны были противоречить решениям вышестоящих органов и Конституции. Однако это не всегда соблюдалось. В рамках данной статьи попытаемся ответить, почему это происходило и какие меры предпринимала верховная власть для устранения этих явлений.

Надо отметить, что данный аспект взаимоотношений местных органов власти с органами надзора за законностью не получил достаточного освещения в специальной литературе. Как исключение выделим обстоятельную статью И.В. Турицына и А.Ю. Пустынникова «К вопросу о приоритетах деятельности советской прокуратуры в 1922–1925 гг.» в журнале «Современная научная мысль», в которой авторы рассмотрели эволюцию взаимоотношений прокуратуры с местной исполнительной властью в период нэпа². Место и роль прокуратуры в системе провинциальной власти после 1917 г. были исследованы Т.И. Новосельцевой³. Этот вопрос нашел свое отражение также в работах А.Н. Голикова, С.Ю. Салминой, Е.И. Шабалиной, посвященных проблеме становления и развития органов прокуратуры в первые годы Советской власти⁴. Однако все эти работы уделяют главное внимание прокуратуре и в значительно меньшей степени — второй стороне, т.е. местным органам власти. Попробуем восполнить этот пробел.

Итак, говоря о нормативных актах местной власти, нельзя не понимать, что качество документов определяют составляющие их люди. Прежде всего необходимо выяснить, что представлял собой кадровый состав мест-

ных советских органов. Информацию о составе членов исполкомов Советов и их образовательном уровне можно почерпнуть из статистических материалов, подготовленных НКВД по результатам выборов 1923, 1924/25 и 1925/26 гг.⁵

Типичный работник губернского и уездного исполкома, по этим сведениям, — это мужчина 26–40 лет, коммунист, по социальному происхождению рабочий или служащий, с начальным образованием. Доля работников с высшим и средним образованием составляла одну треть общей численности. Работник волисполкома — из крестьян, с начальным образованием; среди них имелись и неграмотные, хотя и в незначительном количестве. Сроки пребывания в должности у руководителей губернских и уездных органов были непродолжительными, особенно в первые годы Советской власти. Даже секретари губернских комитетов партии и председатели губисполкомов занимали свои посты от 3–4 до 10–11 месяцев. Практика переброски губернских и уездных работников с одной должности на другую приобретала постоянный характер. Это было связано с недостаточным количеством грамотных коммунистов, способных выполнять ответственную работу. К управленческой деятельности стали привлекать «выдвиженцев» из рабочих и крестьян. Эти люди стали определять облик правящей элиты к концу 1920-х годов. Классовый подход к формированию руководящих кадров приводил в ряды местных управленцев наименее образованную часть населения. Малограмотным руководителям требовались подробные указания, разъясняющие властные директивы, способы и методы их реализации.

В горсоветах работало больше женщин, чем в других местных органах власти. Образовательный уровень работников горсоветов был типичен для провинции — у основной массы служащих было начальное образование, высшее и среднее — менее чем у четверти работников.

В сельсоветах неграмотные и малограмотные составляли подавляющее большинство — до 98%, и лишь 2% работников имели среднее образование. Неудивительно, что низкий культурный уровень членов сельсовета приводил к подмене совета его председателем и секретарем. Делегаты съездов Советов отмечали, что сельсоветы находятся в гораздо более трудных условиях, чем уездные и губернские учреждения: «Наш низовой советский аппарат работает в окружении большой культурной отсталости, он еще чрезвычайно беден и средствами, и силами, он удален от центра и имеет в своем составе менее квалифицированных работников, чем в городах»⁶.

⁵ Выборы в Советы РСФСР в 1925–26 году (предварительные итоги). М. : НКВД, 1926. С. 26, 63 ; Избирательная кампания по РСФСР в 1923 г. М. : НКВД, 1924. С. 9.

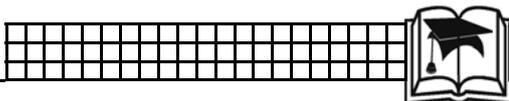
⁶ Отчет о XV губернском съезде Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов Саратовской губернии. Саратов : Изд-во орготдела Саратов. губисполкома, 1926. С. 287.

¹ Собрание узаконений и распоряжений Советского рабоче-крестьянского правительства (СУРСФСР). 1920. № 20. Ст. 108; 1922. № 10. Ст. 91, 92; № 72–73. Ст. 907; 1924. № 82. Ст. 825.

² Турицын И.В., Пустынников А.Ю. К вопросу о приоритетах деятельности советской прокуратуры в 1922–1925 гг. // Современная научная мысль. 2013. № 4. С. 100–112.

³ Новосельцева Т.И. Прокуратура: место и роль в системе провинциальной власти // Провинциальная власть: система и ее представители, 1917–1938 гг. : сборник. Смоленск : Смоленская городская типография, 2006. С. 256–281.

⁴ Голиков А.Н. Развитие органов прокуратуры в России в период с 1921 по 1930 год // История государства и права. 2005. № 2. С. 30–32 ; Салмина С.Ю. Проблемы становления органов советской прокуратуры // Вестник Челябинского государственного педагогического университета. Серия 1: Исторические науки. 2005. № 3. С. 119–129 ; Шабалина Е.И. Историко-правовое исследование места и роли органов прокуратуры в механизме Советского государства: 20–30 гг. XX века : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Шабалина Е.И. М., 2007. 187 с.





При низком уровне общей культуры и образования невозможен высокий уровень правовой культуры, тем более что в первые годы Советской власти возобладал принцип «революционной законности», провозглашавший возможность при отсутствии законов руководствоваться революционной совестью и революционным правосознанием. Впоследствии, на протяжении всех 1920-х годов, революционное правосознание оставалось основной теоретической установкой, которой надо было следовать не только при отправлении правосудия, но и в целом в работе госаппарата. В результате появлялись волюнтаристские, а порой и явно незаконные решения местных органов власти, вызывавшие обоснованные жалобы населения.

Например, в 1924 г. Астраханский губисполком в целях борьбы с жилищным кризисом предпринял очередное выселение из муниципализированных домов «нетрудового элемента», при этом к данной категории жильцов относили произвольно, по усмотрению работников губернского отдела коммунального хозяйства. И хотя, по собственному признанию местных властей, «особого результата эта мера не дала», были выселены жильцы из 127 квартир⁷. Хоперский окружной исполком издал постановление от 28 февраля 1922 г. № 188, которым устанавливал местную повинность населения по бесплатной перевозке почты и охране телеграфных столбов и железнодорожных линий. Сталинградский губисполком в 1925 г. своим постановлением пытался ввести бесплатную повинность по истреблению волков⁸. Во Втором Донском округе волостные исполкомы налагали денежные штрафы на служащих за опоздание на работу. Подобных примеров множество.

Система местных органов власти окончательно сложилась к началу 1920-х годов. Сращивание партийных и государственных структур привело к формированию единого партийно-советского аппарата. Все части этого аппарата были связаны между собой системой строгой централизации. За партийными органами закрепились функции общего руководства, контроля, инспектирования, назначения и перемещения руководящих кадров Советов. Советы всех уровней объединяли деятельность всех государственных учреждений в пределах своей территории.

Надзор за законностью действий и нормативных актов местных органов власти, помимо вышестоящих партийно-советских органов, до 1922 г. осуществлял также Народный комиссариат внутренних дел (НКВД РСФСР). В качестве местных органов НКВД в составе исполкомов губернских, уездных и даже некоторых волостных советов были созданы отделы управления. Отделы управле-

ния осуществляли различные функции, однако главными задачами для них в период 1918–1920 гг. были руководство советским строительством на местах и охрана общественного порядка.

Губернские отделы управления разрабатывали структуру уездных советов (на основании типовой инструкции НКВД), наблюдали за правильностью проведения уездных съездов советов и перевыборов советов, разрабатывали для советов инструкции и положения. Аналогичную работу проводили уездные отделы управления в отношении волостных и сельских советов. Отделы управления контролировали исполнение учреждениями постановлений и распоряжений правительства и местной власти.

28 мая 1922 г. ВЦИК утвердил «Положение о прокурорском надзоре», согласно которому в составе Наркомюста был образован отдел прокуратуры для надзора за соблюдением законов. Положение было введено в действие с 1 августа 1922 г.⁹ В губерниях были созданы губернские отделы (управления) прокуратуры во главе с прокурорами. Управления губернской прокуратуры (губпрокуратуры) имели следующую структуру: секретариат, отделение общего надзора, отделение по организации обвинения и надзора за органами следствия и дознания. Именно отделение общего надзора осуществляло надзор за законностью действий всех органов местной власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования постановлений и распоряжений, нарушающих закон или интересы государства. Губпрокуратурой проводились обследования учреждений, о замеченных правонарушениях и недостатках составлялись акты, которые направлялись в губернский комитет партии, губисполком и прокурору республики.

«Положение о прокурорском надзоре» определило порядок вынесения прокурорских протестов на действия местных советских учреждений. Губернский прокурор и его помощники в уездах имели право присутствовать на заседаниях губернского и уездного исполкомов с совещательным голосом. Постановления уездных исполкомов опротестовывались в губисполкоме. Постановления губисполкома могли быть опротестованы через прокурора республики в Президиуме ВЦИК, Совнаркома или Совета Труда и Оборона РСФСР.

Органы прокуратуры, по мнению власти, для проведения классовой политики советского государства должны были совмещать требования закона с «революционной целесообразностью». На губернском совещании помощников прокурора Царицынской губернии 29 декабря 1923 г. была принята следующая резолюция: «Общие условия советской действительности... могут создать такое положение, когда соображения революционной целесо-

⁷ Отчет отдела местного хозяйства Астраханского губисполкома за 1923/24 г. Астрахань : Астр. губместхоз, 1925. С. 15.

⁸ Государственный архив Волгоградской области (ГАВО). Ф. Р-37. Оп. 2. Д. 30. Л. 90; Д. 102. Л. 93.

⁹ СУ РСФСР. 1922. № 44. Ст. 539.





образности могут вступать в противоречия с требованиями формального закона. Эти противоречия надо изживать путем разрешения их в руководящем органе партии данного округа или уезда»¹⁰.

При всех случаях установления явных нарушений закона со стороны органов власти уездный или окружной помощник прокурора должен был обращаться в местный комитет партии, если же соглашение с партийными органами не было достигнуто, тогда ставить в известность губернскую прокуратуру. При этом работникам прокуратуры предлагалось соблюдать максимальный такт, уклоняться от каких-либо действий, способных еще больше обострить конфликт, и особенно не переносить конфликт «на рассмотрение широких партийных и советских организаций против руководящих органов партии или Советской власти»¹¹.

Роль прокуратуры в правоохранительной системе была закреплена инструкцией Наркомюста от 17 октября 1922 г. «О вопросах ближайшей деятельности прокуроров на местах в области общего надзора»¹². В ней предлагалось сосредоточить внимание на законности действий местных советов при разрешении вопросов о муниципализации и демунципализации строений и мелких предприятий, реквизициях и конфискациях. В качестве меры предупреждения издания исполкомами незаконных постановлений устанавливался порядок их предварительного просмотра и составления заключений, а также регулярного участия прокуроров в заседаниях исполкомов.

Губпрокуратура осуществляла надзор за работой трудовой, финансовой, санитарной инспекций, земельных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних правонарушителей; обследовала учреждения по жалобам на нарушения законности. Органы прокуратуры на местах получали задания от властных органов по изучению деятельности крестьянских обществ взаимопомощи, работы избирательных комиссий, проверке следственных участков, правовой пропаганде среди крестьянства.

Например, по заданию губкома ВКП (б) Астраханская губпрокуратура в 1926 — 1-м полугодии 1927 г. проверяла законность действий «низовых органов в деревне» — райисполкомов, районных земельных комиссий, сельсоветов и др. По итогам обследований в 1926 г. было вынесено 47 протестов на постановления райисполкомов, 83 — на решения сельских советов и сельских обществ. В 1-м полугодии 1927 г. эти цифры составили соответственно 101 и 99. Типичными нарушениями законности со стороны низовых органов, на которые реагировала прокуратура, являлись:

- неправильное разграничение компетенции сельсоветов, сельских сходов и сельских обществ;
- незаконное применение трудовой и гужевой повинности;
- незаконное лишение избирательных прав;
- нарушение порядка выборов сельских исполнителей;
- незаконные действия РИКов и сельсоветов в области муниципализации сельских строений;
- вмешательство в деятельность кооперации (в определение штатов, распределение денежных сумм);
- незаконное вынесение административных взысканий;
- установление незаконных налогов и сборов.

Для характеристики нарушений законности в деревне губернский прокурор приводил следующие факты. Вышкинский сельсовет 19 января 1927 г. постановил: «Разрешить молодежи проводить вечерние гуляния до 10 часов вечера. После указанного бесцельного гуляния, как с гармонией и разными припевами, на виновных в нарушении тишины и спокойствия граждан села составлять протокол и отправлять таких в нарсуд для привлечения к ответственности». Тюлендеевский сельсовет постановил: «Обязать всех граждан истребить всех собак в недельный срок». Общее собрание граждан села Грачи в целях борьбы со скотокрадством постановило: «Всякое хождение граждан по улицам после 9 часов вечера воспретить. В случае каких-либо собраний, заседаний и спектаклей, по окончании таковых чтобы через полчаса никого на улицах не было...»¹³.

Аналогичные нарушения законности выявлял и Сталинградский губернский прокурор. В отчете за первое полугодие 1925 г. он делает такой вывод: «Большая часть нарушений законности выражалась со стороны низовых органов власти в наложении административных взысканий, вынесенных с явным превышением предоставленных им прав и полномочий...»¹⁴.

О реальном усилении прокурорской власти говорят цифры, приведенные в «Еженедельнике советской юстиции»: в 1923 г. прокуроры опротестовали 263 постановления уездных исполкомов, 246 постановлений губернских исполкомов. В ходе предварительного просмотра проектов постановлений и распоряжений местных органов власти прокуроры внесли представления об отмене или изменении 2483 постановлений уездных исполкомов и 1507 постановлений губисполкомов. Из поступивших в прокуратуру 17 746 жалоб на решения местных органов и действия должностных лиц осталось без последствий 3127¹⁵. Только в Царицынскую губпрокуратуру в 1924 г.

¹⁰ ГАВО. Ф. Р-1708. Оп. 2. Д. 4. Л. 10.

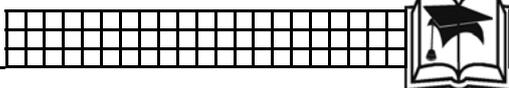
¹¹ ГАВО. Ф. Р-1708. Оп. 2. Д. 4. Л. 11.

¹² Сборник циркуляров НКЮ РСФСР за 1922–1925 гг. М.: б/и, 1926. С. 102.

¹³ Государственный архив Астраханской области (ГАОО). Ф. Р-1. Оп. 1. Д. 1784. Л. 24–25.

¹⁴ Государственный архив Волгоградской области (ГАВО). Ф. Р-37. Оп. 2. Д. 102. Л. 93 об.

¹⁵ Еженедельник советской юстиции. 1923. № 13. С. 302; 1924. № 16. С. 376.





было подано 1100 жалоб на действия административных органов, из них 972 были удовлетворены, по остальным отказано¹⁶. Можно согласиться с выводом И.В. Турицына и А.Ю. Пустынникова о том, что «организация общего надзора за деятельностью административных органов различного уровня к 1925 году была налажена в советской России в полной мере».

В целом прокуратура в 1920-е годы на местах функционировала в качестве важного элемента контроля не

¹⁶ ГАВО. Ф. Р-37. Оп. 1. Д. 11а. Л. 310.

только над деятельностью правоохранительных органов, но и над работой советских учреждений. Органы прокуратуры получали задания партийных комитетов по проверке законности действий различных органов и учреждений, включая низовые исполкомы и советы. Прокуратура в значительной мере помогала ограничивать произвол местных властей, рассматривала жалобы на их действия. В то же время деятельность прокуратуры проводилась в жестких рамках политического и идеологического курса правящей партии.

Литература

1. Голиков А.Н. Развитие органов прокуратуры в России в период с 1921 по 1930 год / А.Н. Голиков // История государства и права. 2005. № 2. С. 30–32.
2. Новосельцева Т.И. Прокуратура: место и роль в системе провинциальной власти / Т.И. Новосельцева // Провинциальная власть: система и ее представители, 1917–1938 гг. : сборник. Смоленск : Смоленская городская типография, 2006. С. 256–281.
3. Салмина С.Ю. Проблемы становления органов советской прокуратуры / С.Ю. Салмина // Вестник Челябинского государственного педагогического университета. Серия 1: Исторические науки. 2005. № 3. С. 119–129.
4. Турицын И.В. К вопросу о приоритетах деятельности советской прокуратуры в 1922–1925 гг. / И.В. Турицын, А.Ю. Пустынников // Современная научная мысль. 2013. № 4. С. 100–112.
5. Шабалина Е.И. Историко-правовое исследование места и роли органов прокуратуры в механизме Советского государства: 20–30 гг. XX века : дис. ... канд. юрид. наук / Е.И. Шабалина. М., 2007. 187 с.

References

1. Golikov A.N. Razvitiye organov prokuratury' v Rossii v period s 1921 po 1930 god [Development of the Prosecution Bodies in Russia in 1921 to 1930] / A.N. Golikov // Istoriya gosudarstva i prava — History of State and Law. 2005. № 2. S. 30–32.
2. Novoseltseva T.I. Prokuratura: mesto i rol v sisteme provintsialnoy vlasti [Prosecutor's Office: the Place and Role in the System of Provincial Government] / T.I. Novoseltseva // Provintsialnaya vlast: sistema i ee predstaviteli, 1917–1938 gg. : sbornik. Smolensk : Smolenskaya gorodskaya tipografiya — Provincial Government: the System and Its Representatives, 1917 to 1938 : collection of works. Smolensk : Smolensk city printing office, 2006. S. 256–281.
3. Salmina S.Yu. Problemy' stanovleniya organov sovetской prokuratury' [Issues of Establishment of the Soviet Prosecution Bodies] / S.Yu. Salmina // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya 1 : Istoricheskie nauki — Bulletin of the Chelyabinsk State University of Education. Series 1 : Historical Sciences. 2005. № 3. S. 119–129.
4. Turitsyn I.V. K voprosu o prioritetaх deyatelnosti sovetской prokuratury' v 1922–1925 gg. [On the Priorities of the Soviet Prosecutor's Office Activities in 1922 to 1925] / I.V. Turitsyn, A.Yu. Pustynnikov // Sovremennaya nauchnaya mysl' — Modern Scientific Thought. 2013. № 4. S. 100–112.
5. Shabalina E.I. Istoriko-pravovoe issledovanie mesta i roli organov prokuratury' v mekhanizme Sovetskogo gosudarstva: 20–30 gg. XX veka : dis. ... kand. yurid. nauk [Historical and Legal Research of the Place and Role of the Prosecution Bodies in the Mechanism of the Soviet State: 1920s to 1930s : thesis of ... Candidate of Legal Sciences] / E.I. Shabalina. Moskva — Moscow, 2007. 187 s.





Проблемы реализации принципа независимости судебной власти в Республике Казахстан

Омрали Ж.О.*

Цель. В статье рассматриваются проблемы реализации принципа независимости судебной системы и судей в Республике Казахстан.

Методология: диалектика, дедукция, логика, исторический метод, сравнительный анализ.

Выводы. Исследуя проблемы судебной независимости, автор рассматривает общественные отношения как по вертикали, где выявляет проблему административной иерархии подчинения судей, препятствующей реализации принципа независимости судов, так и по горизонтали, где очевидна проблема попытки соподчинения судебной власти на местном уровне. При этом выявлены и проанализированы противоречия судебной практики правовым принципам, заложенным в базовых программах документов Республики Казахстан. Предложены пути преодоления этих противоречий.

Научная и практическая значимость. Проведенное в статье исследование имеет важное теоретическое и прикладное значение. Оно позволяет понять идеологию судебной реформы, направленную на укрепление роли судов в политико-правовой системе государства, уточнить дальнейшее развитие принципа поэтапности совершенствования демократического устройства казахстанского общества.

Ключевые слова: суд, судопроизводство, правосудие, реформа, независимость, самостоятельность, гласность, поэтапность, преемственность, имплементация.

Problems of Implementation of the Principle of Independence of Judicial Authorities in the Republic of Kazakhstan

Omrali Zh.O.**

Purpose. the article examines the problems of implementing the principle of independence of the judiciary and judges in the Republic of Kazakhstan.

Methodology: dialectics, deduction, logic, historical method, comparative analysis.

Results. The author examines public relations, both vertically, which reveals the problem of the administrative hierarchy of subordination of judges, impeding the implementation of the principle of independence of courts, and horizontally, where the problem of trying to subordinate the judiciary at the local level is evident. At the same time, contradictions in judicial practice were revealed and analyzed in the legal principles laid down in the basic program documents of the Republic of Kazakhstan. Proposed ways to overcome these contradictions.

Scientific and practical significance. the research carried out in this article has important theoretical and applied significance. It allows us to understand the ideology of judicial reform aimed at strengthening the role of courts in the political and legal system of the state, clarifying the further development of the principle of gradual improvement of the democratic structure of the Kazakh society.

Keywords: court, legal proceedings, justice, reform, independence, autonomously, publicity, staggering, continuity, implementation.

Исключительное значение в правопонимании судебной власти в Республике Казахстан приобретает идеология судебной реформы, направленная на укрепление роли судов в политико-правовой системе государства. В Концепции правовой политики на период с 2010 по 2020 г.¹ обозначен импульс развития судебной системы, базирующийся на принципах преемственности и поэтапности. Принцип преемственности означает, что те институты судебной власти, которые действовали прежде и доказали свою стабильность, надежность и эффективность, долж-

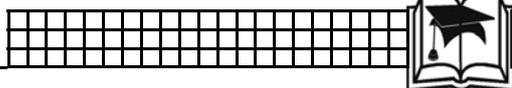
ны быть сохранены и не должны поглощаться заимствованными реформами, в том числе посредством имплементации норм из зарубежных нормативных правовых актов. Не все западные модели, удачно и органично действующие в той или иной западной стране, могут быть полезны для создания отечественных правоотношений, базирующихся на национальном менталитете, традициях, национальной системе права, правопонимании и социальных связях в целом.

Значение принципа поэтапности, синтезирующего естественно-эволюционные процессы и динамично развивающиеся новые тенденции, в силу известных исторических обстоятельств распространившиеся на постсовет-

¹ Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года // Официальный сайт Президента Республики Казахстан: <http://www.akorda.kz>

* **ОМРАЛИ ЖАЗИРА ОМРАЛИКЫЗЫ**, доцент Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева, доктор юридических наук, zhiraomiral@mail.ru

** **OMRALI ZHAZIRA O.**, Assistant Professor of the Eurasian Law Academy named after D.A. Kunayev, Doctor of Law





ском пространстве, сводится к необходимости дробления единого процесса на части для осмысления каждого пройденного этапа и выработки дальнейших ближнесрочных и среднесрочных программ реализации поставленных целей и задач.

В обобщенном виде значение и смысл совершенствования судебной власти в современных условиях в Республике Казахстан содится к священной цели правового государства, а именно — максимальному приближению судебной власти к потребностям граждан, созданию условий, при которых обеспечивается оперативное принятие судами законных и справедливых решений, осуществляется эффективная защита прав и свобод граждан — главной конституционно-правовой ценности государства. Эта цель сформулирована в Концепции правовой политики на период с 2010 по 2020 г.² Ее поэтапная реализация сводится к совершенствованию таких институтов судебной власти, как: 1) независимость и самостоятельность судебной власти; 2) гласность и состязательность в судопроизводстве; 3) открытость и прозрачность судебной системы; 4) повышение профессиональной квалификации кандидатов в судьи; 5) судебный контроль в досудебном производстве; 6) неукоснительное и качественное исполнение судебных актов. Возможно совершенствование других институтов.

В процессе планомерного преобразования правовых основ организации и деятельности органов судебной власти, соотношения ее с законодательной и исполнительной ветвями власти судебная реформа должна привести к реализации задачи повышения авторитета и эффективности деятельности судов. Отражая тенденции развития судебной власти на современном этапе эволюции институтов национальной демократии, Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев формулирует ряд задач судебному сообществу страны, среди которых: «совершенствование и упрощение судопроизводства, быстрое и справедливое разрешение судебных дел, специализация судов и повышение статуса специализированных судебных органов, активная гармонизация национального законодательства с мировыми правовыми стандартами в целом»³.

В Республике Казахстан проводятся судебно-правовые реформы по реализации положений Конституции⁴, заложившей политико-правовые основы развития казахстанского общества, гарантий самостоятельности и независимости судебной власти. За четверть века Казахстан признан в мире не только как государство с демократической политической системой, но и как страна, уважающая высокий авторитет права и правосудия. Казахская мо-

дель правосудия получила высокую оценку за рубежом, а гуманизация системы права в Казахстане воспринимается зарубежными экспертами как одна из моделей передового опыта стран, получивших независимость после распада СССР.

Новые задачи для реализации программ реформирования судебной системы требуют особых усилий как со стороны ученых, так и со стороны представителей судебного корпуса. Важно при этом отметить стабильную ситуацию влияния Президента на организацию судебной системы в Республике Казахстан.

Важнейшим рычагом воздействия Президента на деятельность судебной власти в Республике Казахстан является его право представлять для избрания кандидатов в судьи и назначать на должность судей в различных судебных инстанциях. Отметим полномочия Президента представлять для избрания кандидатов в судьи Верховного Суда. Статья 12 Конституционного закона Республики Казахстан «О Президенте Республики Казахстан»⁵ определяет следующие полномочия Президента республики при формировании судейского корпуса.

1. На основе рекомендации Высшего Судебного Совета представляет Сенату Парламента для избрания на должности и освобождения от должностей Председателя и судей Верховного Суда Республики.

2. По рекомендации Высшего Судебного Совета назначает на должности и освобождает от должностей председателей местных судов и других судей.

В соответствии с Конституционным законом «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»⁶ районные и приравненные к ним суды образуются, реорганизуются, переименовываются и упраздняются Президентом Республики Казахстан по представлению Председателя Верховного Суда, согласованному с Высшим Судебным Советом. Президент Республики Казахстан может образовать в нескольких административно-территориальных единицах один районный суд или в одной административно-территориальной единице несколько районных судов (ч. 1 ст. 6).

Президент также утверждает общее число судей для районных судов по представлению Председателя Верховного Суда, согласованному с Высшим Судебным Советом (ч. 2 ст. 6).

Такой же порядок действует в отношении областных и приравненным к ним судов (ч. 1, 2 ст. 10). Президентом Республики Казахстан образуются специализиро-

² Там же.

³ VII съезд судей Казахстана прошел в Астане // URL: <https://365info.kz/2016/11/vii-sezd-sudej-kazahstana-proshel-v-astane/>

⁴ Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21 мая 2007 г.) // Казахстанская правда. 1995. 8 сентября.

⁵ Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. № 2733 «О Президенте Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22 декабря 2017 г.) // Казахстанская правда. 1995. 28 декабря.

⁶ Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 г. № 132-II «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 3 июля 2017 г.) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2000. № 23. Ст. 410.





ванные суды со статусом областного или районного суда (ч. 3–1 ст. 3)⁷.

В соответствии с ч. 1 ст. 56 Конституционным законом «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» организационное и материально-техническое обеспечение деятельности Верховного Суда, местных и других судов, предоставление правовой статистической документированной информации уполномоченному органу в сфере правовой статистики и специальных учетов в соответствии с законодательством Республики Казахстан осуществляются уполномоченным органом, образуемым Президентом Республики Казахстан.

Правовой анализ подтверждает, что, несмотря на то, что формирование судейского корпуса Президентом осуществляется не единолично, а основывается на рекомендациях и представлениях уполномоченных органов, участие Президента в образовании судебной системы Республики Казахстан велико. В формировании судейского корпуса областных и районных, а также приравненных к ним судов полномочия главы государства шире, чем при формировании Сенатом судейского корпуса Верховного Суда. Кроме того, взаимодействие Президента с Верховным Судом происходит не только в процессе отбора и представления кандидатур, но и, как показывает практика, включает контакты в повседневной деятельности в рамках работы Высшего Судебного совета в процессе подготовки проектов актов Главы государства по вопросам совершенствования судебной власти.

Рассматриваемые примеры «взаимодействия» Президента с судебной властью позволяют сделать вывод о некоторой зависимости судебной власти от «власти президентской». Уместно, на наш взгляд, в данном случае, высказывание В.А. Малиновского о том, что «...архизначимые функции и вытекающие из них полномочия Президент осуществляет в силу Конституции по праву: глава государства ни с кем не делит принадлежащую ему власть. Окончательное решение принимается лишь самим Президентом. В этом заключается главный смысл ответственных действий единоличного государственного органа и высшего должностного лица»⁸.

Еще одним направлением взаимодействия Президента с судебной властью являются особые взаимоотношения Президента с органами судейского сообщества — Союзом судей Республики Казахстан, который в период между съездами осуществляет полномочия высшего органа судейского сообщества. Решая самые различные вопросы жизнедеятельности судебной власти, Союз судей вправе напрямую обращаться к Президенту за оказанием

необходимой помощи, вносит главе государства предложения по совершенствованию работы судебной системы.

Комитет ООН по правам человека, рассмотрев доклад по поводу исполнения Международного пакта о гражданских и политических правах, представленный Республикой Казахстан⁹, высказал замечания относительно эффективности судебной системы Казахстана, среди которых были такие, как: «отсутствие независимости судебной власти и роль Президента как координатора трех ветвей власти, в том числе судебной».

Комитет ООН подчеркнул, что, хотя Президент Республики Казахстан по Конституции (ст. 40) и «обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти», но в понимании международных стандартов полномочий Президента следует рассматривать исключительно как представителя исполнительной власти. Но на уровне международных стандартов «роль исполнительной власти относительно судебной жестко ограничивается». Исполнительная власть не должна иметь полномочий прекращать либо приостанавливать деятельность судов (п. 2.06 Монреальской декларации¹⁰).

Таким образом, полномочия Президента по реорганизации и упразднению судов не согласуются с международными стандартами. При этом следует уточнить, что согласно Международным принципам, касающимся независимости и подотчетности судей, адвокатов и прокуроров¹¹ — практическое руководство № 1 (вторая редакция): «Международные стандарты не дают четкого указания о том, какой государственный орган должен обладать полномочиями по назначению судей, или какова должна быть соответствующая процедура. Однако важно иметь в виду, что любая процедура назначения должна гарантировать как институциональную, так и индивидуальную независимость суда... В целом предпочтительно, чтобы судей выбирали их коллеги или орган, независимый от исполнительной и законодательной властей» (с. 43, 47).

Монреальская декларация не исключает участия исполнительной и законодательной власти в назначении судей, но только при условии, что «такое назначение осуществляется с консультацией с членами судейства и юридической профессии, либо с органом, в котором они принимают участие» (п. 2.14. b).

В то же время согласно европейским стандартам орган, осуществляющий отбор судей, должен быть «незави-

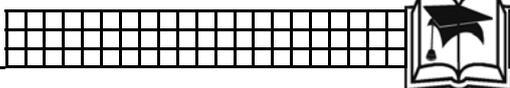
⁷ Указ Президента Республики Казахстан «Об образовании и упразднении некоторых специализированных судов Республики Казахстан». Астана, Акорда, 29 декабря 2009 г. № 910 // ИС «Параграф». URL: [www/http://online.zakon.kz](http://online.zakon.kz)

⁸ Малиновский В.А. Глава государства суверенного Казахстана. Алматы: ВШП «Эдилет», 1998. 242 с.

⁹ Куйбида Р.А. Независимость судебной системы в Казахстане: замечания Комитета ООН по права человека и пути их имплементации // СИ «Параграф». URL: [www/http://online.zakon.kz](http://online.zakon.kz)

¹⁰ Монреальская декларация «Всеобщая декларация независимости правосудия»: утв. Первой всемирной конференцией по независимости правосудия в Монреале 10 июня 1983 г. URL: <http://www.jiwp.org/#!montreal-declaration/c1bue>

¹¹ Европейская хартия о статуте для судей: одобрена участниками многостороннего совещания по поводу статута для судей в Европе, организованного Советом Европы 8–10 июля 1998 г. // URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN





симым от исполнительной и законодательной власти, по меньшей мере, наполовину состоять из судей, избранных их коллегами так, чтобы это гарантировало широкое представительство судейства» (п. 1.3 Европейской хартии о статуте для судей¹²).

Убедительным примером, который может быть воспринят достаточно критически, служит статус Высшего Судебного Совета Республики Казахстан, который «является автономным государственным учреждением, создаваемым в целях обеспечения конституционных полномочий Президента Республики Казахстан по формированию судов» (ст. 1 Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2015 г. № 436-V «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан»¹³).

Совет состоит из Председателя и других лиц, назначаемых Президентом Республики Казахстан (ч. 1 ст. 4 Закона). Руководитель аппарата Совета назначается Президентом Республики Казахстан и является по должности секретарем Совета (ст. 1 п. 6 Закона). Председатель Верховного Суда, Генеральный прокурор, Министр юстиции, Министр по делам государственной службы, председатели соответствующих постоянных комитетов Сената и Мажилиса Парламента назначаются на должности членов Совета Президентом Республики Казахстан. В состав Совета Президентом Республики Казахстан могут быть назначены и другие лица, в том числе ученые-юристы, адвокаты, иностранные эксперты, представители Союза судей.

Как видно из норм Закона, состав Высшего Судебного Совета достаточно разнородный. В него вошли представители различных ветвей государственной власти. Это, на наш взгляд, неприемлемое явление в провозглашенной Конституцией системе разделения властей. Высший судебный орган, по нашему мнению, должен состоять исключительно из представителей судебной системы, он должен быть независимым, в том числе от Президента. В противном случае такому органу больше подходит статус консультативно-совещательного органа, который образовывался при Президенте в соответствии с ранее действовавшим законодательством, но ни в коем случае ему не подходит статус ни судебного, ни тем более — высшего судебного совещательного органа.

Систему формирования судейского корпуса, когда судей выбирают прокуроры, представители Минюста, представители президента и т.д., нельзя назвать адекватной закрепленному в действующей правовой системе принципу независимости судебной власти.

Более того, являясь по сути квазисудебным органом, Высший Судебный Совет имеет большие организационно-правовые полномочия в отношении судей. В соответ-

ствии с п. 1 пп. 5 абз. 7 ст. 3 «О Высшем Судебном Совете», Совет по представлению Председателя Верховного Суда рассматривает вопрос об освобождении судьи от занимаемой должности и о внесении соответствующей рекомендации Президенту Республики Казахстан при неудовлетворительной оценке профессиональной деятельности судьи квалификационной комиссией Судебного жюри по итогам одного года со дня назначения на должность лица, впервые назначенного на должность судьи районного суда.

Указанные полномочия Совета в данном случае сводятся к обеспечению гарантии независимости и неприкосновенности судей. Однако из статуса, закрепленного в п. 1 ст. 1 ЗРК «О Высшем Судебном Совете», очевидно его специфическое политико-правовое положение среди судебных органов. Поэтому указанное в рассматриваемых нормативно-правовых актах «право на обжалование» также носит специфический характер, оно не является «судебным» в том классическом смысле, в каком оно зафиксировано в процессуальных кодексах. Это право реализуется внутри судебной системы и больше сводится к обычному административно-правовому режиму обжалования тех или иных действий в вышестоящую инстанцию.

Также в соответствии с п. 6 ст. 44 КЗРК Высший Совет обладает правом «вето» в отношении дисциплинарного взыскания, а также правом освобождения председателя, председателя судебной коллегии и судьи от занимаемой должности. В норме указанной статьи, в частности, установлено: «Отказ Высшего Судебного Совета в даче рекомендации об освобождении председателя, председателя судебной коллегии и судьи от занимаемой должности либо решение Высшего Судебного Совета о необоснованности наложения на судью какого-либо дисциплинарного взыскания является основанием для отмены соответствующими комиссиями Судебного жюри вынесенного ими решения и его пересмотра».

Таким образом, Высший Судебный Совет является еще и контрольным органом по отношению к Судебному жюри и имеет в отношении его решений неограниченные полномочия.

В Плате нации «100 конкретных шагов по реализации Пяти институциональных реформ»¹⁴, являющемся стратегическим документом, определяющим основные направления развития государственно-правовых отношений в Республике Казахстан, зафиксированы конкретные меры по проведению дальнейших демократических преобразований в стране, в том числе по модернизации судебной системы, среди которых основным является усиление существующего режима подотчетности судей.

На сегодняшний день судебная система представляет собой централизованную подсистему в механизме госу-

¹² Там же.

¹³ Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 г. № 436-V «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11 июля 2017 г.) // Казахстанская правда. 2015. 8 декабря.

¹⁴ План нации — 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева (май 2015 года) // ИС «Параграф». URL: [www/http://online.zakon.kz](http://online.zakon.kz)





дарства. Наглядной иллюстрацией в данном случае служит пример института председательствующих судей. Процессуальная значимость фигуры председателя суда сводится, по сути, к созданию иерархической организации суда. Помимо общего руководства за соблюдением соответствующих судебных процедур, на председателя возложена ответственность за правильную организацию работы всего суда в целом.

Административная вертикаль, которая строится путем формального либо неформального подчинения судей председателям судов, а председателей судов — председателю высшего суда, а последнего — исполнительной власти, является, по нашему мнению, одной из самых больших угроз независимости суда.

В пп. 1 ч. 1 ст. 20 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» установлено, что председатель Верховного Суда «возглавляет Верховный Суд как высший судебный орган». Это означает, что Верховный Суд реализует управленческую функцию, предусматривающую отношение подчинения нижестоящих судов. Соответственно самыми большими полномочиями обладает Председатель Верховного Суда Республики Казахстан. В соответствии с пп. 4–1 ч. 1 ст. 20 Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» Председатель Верховного Суда вносит представления о пересмотре судебных актов по основаниям, предусмотренным законом.

Недзя назвать независимым и созданный в 2012 г. специфический дисциплинарный орган, о котором уже говорилось выше — Судебное жюри, члены которого назначаются по представлению Председателя Верховного Суда.

Председатель Верховного Суда является единственным инициатором привлечения судьи к дисциплинарной ответственности. Однако Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» деликатно не высвечивает данное положение дел, оставляя обсуждение вопроса о передаче в Судебное жюри материала о возбуждении дисциплинарного производства в отношении судьи, совершившего дисциплинарный проступок, за Президиумом Пленарного заседания Верховного Суда, который по итогам обсуждения выносит соответствующее решение (ст. 22–1).

Такое же завуалированное участие Председатель Верховного Суда принимает в оценке профессиональной деятельности судьи. Непосредственно оценку профессиональной деятельности судьи осуществляет квалификационная комиссия Судебного жюри. Результаты такой оценки утверждаются Высшим Судебным Советом (п. 2 ст. 30–1).

Таким образом, проблему независимости судебной власти в Республике Казахстан трудно скрыть. Судебная власть в Республике Казахстан политически не является самостоятельной. Поэтому институт независимости судеб-

ной власти нуждается в своем совершенствовании в рамках набирающего силу процесса децентрализации власти. Вопросы соотношения судебной власти и президентской власти на сегодняшний день обусловлены жесткой централизацией политико-правовых процессов в Республике Казахстан, имеющей вполне объективное происхождение. Общество переходного типа нуждается в сильной централизованной власти, способной не только внедрить и утвердить новые общественные отношения, но и защитить их.

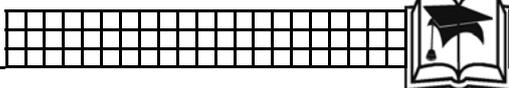
Правовое государство, заявившее о приоритете демократических ценностей, не может существовать без гражданского общества. В свою очередь гражданское общество может быть функциональным лишь при последующей децентрализации властных отношений. В соответствии с естественно-исторической концепцией разделения властей суд, являясь органом правосудия, осуществляет судебную власть в государстве. При этом суд организационно самостоятелен и независим в своей деятельности от иных институтов власти. Независимость суда — всегда правовая и политическая проблема, которая решалась каждым конкретным государством в условиях своих политико-правовых особенностей.

Следует уточнить, что вопрос о роли судов и судей в демократическом обществе по сей день является предметом постоянных дебатов даже в более стабильных в экономическом и политико-правовом плане странах, чем Республика Казахстан. Наиболее дискуссионными вопросами при этом являются следующие:

- могут ли судьи быть независимы, если их назначение и оплата труда находятся полностью в ведении исполнительной власти;
- можно ли защитить судью от политического влияния при рассмотрении конкретного дела;
- какими полномочиями обладают суд и судьи для того, чтобы рассматривать и отменять решения, принятые представителями других ветвей власти;
- кто в стране определяет, соответствует ли юридическое решение по конкретному делу действующей Конституции.

Все эти, а также многие другие вопросы для цивилизованного общества имеют далеко не теоретическое значение, поскольку судьи причастны как к решению судебных человеческих, так и к формированию общественно-политических позиций те или иных политических партий и политических деятелей.

Судьи понимают и говорят, что не стоит заблуждаться в том, что полная независимость судов может быть достигнута исключительно проводимыми преобразованиями судебной системы. На место и роль судов в обществе, их авторитет влияет множество других факторов, и у судебного сообщества пока нет ответов на все вызовы времени. Среди вопросов, которые требуют ответов, можно указать на следующие:





— надо ли создавать другие структуры, сходные по компетентности с судебными органами;

— в каком направлении должна развиваться и совершенствоваться процедура деятельности судебной власти;

— какое влияние на деятельность судов оказывают изменения материального и процессуального законов;

— как должны суды строить свои взаимоотношения с обществом, чтобы быть постоянно в курсе оценок собственной деятельности и допускаемых нарушений закона;

— должны ли суды воспринимать и учитывать в своей повседневной работе общие тенденции в обществе (борьба с преступностью, усиление ответственности за определенный вид правонарушений и т.п.).

Актуальным остается вопрос: должны ли суды участвовать в развитии законодательства, особенно материального права? Правомерно ли требовать у судов мнения о необходимости ужесточения или смягчения ответственности за конкретное правонарушение, и должен ли суд проявлять в том или ином виде законодательную инициативу по вопросам установления уголовной ответственности или освобождения от нее?¹⁵

Неясность позиций по этим проблемам, несомненно, влияет на деятельность судов. Более того, нельзя исключить воздействие на деятельность судебной систе-

мы проводимых в государстве социально-экономических процессов и реформ, имеющих как опосредованное, так и непосредственное влияние на достижение целей правосудия.

Независимость правосудия считается одним из самых больших демократических достижений, неоспоримая действительность которого должна признаваться безусловно. Судебная независимость является в нашем правовом самосознании всеобщим принципом организации судопроизводства в правовом государстве с действующей системой разделения властей. Независимость судей должна создавать основу для объективных и нейтральных действий судьи и обеспечивать его защиту. В этом смысле независимость судей является гарантией неукоснительного исполнения законов.

Таким образом, судебная независимость и независимость судей не должна быть понята как привилегия судебного состава или отдельного судьи. Судебная независимость необходима прежде всего для обеспечения целостности и ценности правосудия. Поэтому для обеспечения поступательного развития демократических и правовых институтов важнейшим условием является наличие эффективного правосудия. Для этого целесообразно обеспечить дальнейшее правовое развитие принципов независимости, самостоятельности и исключительности судебной власти в Республике Казахстан.

¹⁵ Юрченко Р. Суды должны быть «в авторитете». Новые вопросы со старым подтекстом // Юрист. 2008. № 4. С. 6–11.

Литература

1. Куйбида Р.А. Независимость судебной системы в Казахстане: замечания Комитета ООН по правам человека и пути их имплементации / Р.А. Куйбида // СИ «Параграф». URL: <http://online.zakon.kz>
2. Малиновский В.А. Глава государства суверенного Казахстана / В.А. Малиновский. Алматы : ВШП «Эдилет», 1998. 242 с.
3. Юрченко Р. Суды должны быть «в авторитете». Новые вопросы со старым подтекстом / Р. Юрченко // Юрист. 2008. № 4. С. 6–11.

References

1. Kuybida R.A. Nezavisimost sudebnoy sistemy' v Kazakhstane: zamechaniya Komiteta OON po pravam cheloveka i puti ikh implementatsii [Judicial System Independence in Kazakhstan: Commentaries of the United Nations Human Rights Committee and Ways of Their Implementation] / R.A. Kuybida // SI «Paragraf» — Paragraph informational system. URL: <http://online.zakon.kz>
2. Malinovsky V.A. Glava gosudarstva suverennoego Kazakhstana [The Head of the Sovereign State of Kazakhstan] / V.A. Malinovsky. Almaty' : VShP «Edilet» — Almaty : Adilet Higher Law School, 1998. 242 s.
3. Yurchenko R. Sudy' dolzhny' by't «v avtoritete». Novy'e voprosy' so star'y'm podtekstom [Courts Have to Be an Authority. New Issues with Old Implications] / R. Yurchenko // Yurist — Lawyer. 2008. № 4. S. 6–11.





Памятка авторам журнала «Юридическое образование и наука» по оформлению научных статей

Аннотация — от 1 300 до 2 000 знаков.

Обязательные разделы аннотации:

- 1) цель;
- 2) методология;
- 3) выводы;
- 4) научная и практическая значимость;
- 5) ключевые слова.

Ключевые слова: 10–12 слов и словосочетаний (словосочетания — не более двух слов).

Автор переводит название статьи и аннотацию на английский язык самостоятельно. Редакция оставляет за собой право попросить автора улучшить представленный перевод.

На английский язык автор также переводит свои фамилию, имя и должность.

Статья

Полностью Ф.И.О. автора, указать должность, ученую степень и звание, электронную почту — обязательно.

Не менее 10 страниц через 1,5 интервала (без учета аннотации), не более 20 страниц.

27 000–37 000 знаков с аннотацией, не более 20 страниц.

Не менее 3 ссылок, не более 9, исходя из текста статьи в 10 страниц (если статья больше 10 страниц, количество ссылок может быть увеличено).

Ссылки и список литературы — в конце. Только монографии, научные статьи. В ссылках и списке литературы не указывать учебники и газетные публикации.

Важно: оформление постраничных сносок — смотри ниже.

Ссылки и список литературы — даются на русском и английском языках. Переводятся автором самостоятельно.

Законы, ГОСТы, инструкции, учебники, газетные публикации — только в постраничные сноски.

*С пожеланиями творческих успехов и поиска научной истины,
главный редактор журнала «Юридическое образование и наука»*

Игорь Михайлович Мацкевич

