

Министерство науки и высшего образования РФ  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
Институт права, социального управления и безопасности

**100 ЛЕТ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ УДМУРТИИ:  
ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ  
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ**

Сборник статей

Ижевск  
2020

УДК 342(075.8)  
ББК 67я73  
С 811

*Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом  
УдГУ*

Научные редакторы:

В.Г.Ившин, к. ю. н., доц., проф. кафедры уголовного права и криминологии, директор Института права, социального управления и безопасности УдГУ;

М.А.Мокшина, к. ю. н., доц., зав.кафедрой теории и истории государства и права Института права, социального управления и безопасности УдГУ

**С 811** 100 лет государственности Удмуртии: итоги и перспективы конституционно-правового развития: сборник статей. Ижевск: Издательский центр «Удмуртский университет», 2020. — 280 с.

ISBN 978-5-4312-0859-1

Сборник содержит статьи участников Всероссийской научно-практической конференции «100 лет государственности Удмуртии: итоги и перспективы конституционно-правового развития», проведенной 6 октября 2020 г. Институтом права, социального управления и безопасности УдГУ по инициативе кафедры теории и истории государства и права. В статьях рассматриваются актуальные проблемы становления и развития государственности Удмуртской Республики.

Для преподавателей, аспирантов, студентов высших учебных заведений, депутатов, практических работников государственных и муниципальных органов, научной общественности.

ISBN 978-5-4312-0859

УДК 342(075.8)  
ББК67я73

© ФГБОУ ВО «Удмуртский  
государственный университет», 2020

## Предисловие

4 ноября 1920 г. по постановлению ВЦИК и СНК РСФСР была образована Вотская автономная область. Это знаковое событие стало новой точкой отсчёта в истории края, что наглядно прослеживается в эволюции его статуса – Вотская автономная область – Удмуртская автономная область – Удмуртская АССР в составе Кировского края (1934 г.) – Удмуртская АССР (1937 г.) – Удмуртская Республика (с 1991 г.). Обретение государственности имело далеко идущие последствия для второго в России по численности финно-угорского народа – удмуртов, получивших широкий спектр прав для полноценного национального развития во всех сферах – от культурно-языковой до хозяйственно-экономической и политико-правовой.

Организованная по инициативе кафедры теории и истории государства и права Института права, социального управления и безопасности Удмуртского государственного университета Всероссийская научно-практическая конференция «100 лет государственности Удмуртии: итоги и перспективы конституционно-правового развития» (6 октября 2020 г.) стала составной частью проводившегося в Удмуртской Республике с 6 по 30 октября 2020 г. Международного научно-практического форума, посвящённого вековому юбилею государственности Удмуртской Республики и удмуртского народа.

Актуальность заявленной тематики конференции вытекает из необходимости анализа накопленного позитивного опыта национального строительства в СССР и практики полиэтничного федерализма в Российской Федерации, являющейся, как известно, одним из наиболее многонациональных государств современного мира.

В конференции приняли участие депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Государственного Совета Удмуртской Республики, руководители и представители органов государственной власти и местного самоуправления Удмуртии, а также представители научно-

го сообщества из вузов республики и из соседних регионов. Все желающие могли подключиться и принять участие в работе конференции в онлайн-формате, в том числе и в дискуссиях.

Основной целью конференции, прошедшей на площадке старейшего вуза республики – Удмуртского государственного университета, стал обмен мнениями внутри научно-экспертного сообщества по широкому спектру вопросов, подводящих в исторической динамике определённые итоги различных правовых аспектов пройденного республикой пути, служащие основой для некоторых прогнозов, в первую очередь в сфере конституционно-правового, в том числе этно-правового развития.

На пленарном заседании был заслушан ряд докладов ученых Института права, социального управления и безопасности. Объектно-предметная сфера обозначенных тем охватывала истоки обретения удмуртской государственности, историю и коллизии конституционно-правового строительства в Вотской/Удмуртской автономной области, УАССР и Удмуртской Республике. Многие доклады отличались высокой степенью новизны, поскольку основывались не только на новой интерпретации известных фактов, но и на новых источниках, введённых в научный оборот.

В дискуссиях обсуждались вопросы о формах и статусах самоорганизации удмуртского народа, о проблемах эволюции правового статуса удмуртского этноса в составе Российского государства, об историко-правовых аспектах определения территории и формы национальной государственности удмуртского народа. Помимо этого, было уделено внимание вопросам становления и развития мировой юстиции, а также создания органа Следственного комитета Российской Федерации в Удмуртской Республике.

*Заведующий кафедрой теории и истории государства  
и права ИПСУБ УдГУ к.ю.н., доцент М. А. Мокшина,  
к.ю.н., доцент А. А. Шенталин*

**ГЕНЕЗИС СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ  
УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ НАУКИ  
В УДМУРТСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ  
УНИВЕРСИТЕТЕ**

*Зинатуллин Зинур Зинатуллович,  
доктор юридических наук, профессор кафедры  
уголовного процесса и правоохранительной деятельности  
Института права, социального управления и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
г. Ижевск  
Email: zinatullin75@inbox.ru*

**GENESIS OF FORMATION AND DEVELOPMENT  
OF CRIMINAL PROCESS SCIENCE IN UDMURTSK  
STATE UNIVERSITY**

*Zinatullin Zinur Zinatulloovich,  
Doctor of Law, Professor of the Department  
Criminal Procedure and Law Enforcement Activities of the Insti-  
tute of Law, Social Management and Security of the Federal State  
Budgetary Educational Institution of Higher Education "Udmurt  
State University", Izhevsk*

**АННОТАЦИЯ**

Зарождение уголовно-процессуальной науки в Удмуртском государственном университете связывается с проведением в его стенах 1-2 июня 1988 года под эгидой Координационного бюро по проблемам уголовного процесса и судостройства АН ССР Всесоюзной научно-практической конференции «Научные и практические проблемы уголовного судопроизводства в условиях перестройки» с участием более 50 ученых-процессуалистов со всего Советского Союза.

Следующим шагом в развитии уголовно-процессуальной науки стало учреждение в феврале 1993 года Диссертационного совета по защите диссертаций на соискание ученых степеней по специальности 12.00.09 - уголовный

процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность.

Плодотворная работа диссертационного совета, выполнение кафедрой уголовного процесса роли ведущей организации по диссертационным исследованиям, регулярное участия членов кафедры в оппонировании диссертаций, защищаемых в юридических вузах России, а также участие в многочисленных научно-практических конференциях и опубликование профессорско-преподавательским составом кафедры в центральных и региональных изданиях монографий и научных статей, учебной литературы привели к самому широкому признанию школы ученых-процессуалистов Удмуртского государственного университета и ее значимой роли в развитии российской уголовно-процессуальной науки.

#### **ANNOTATION**

The emergence of criminal procedural science at Udmurt State University is associated with the holding within its walls on June 1-2, 1988, under the auspices of the Coordination Bureau for Criminal Procedure and Judicial System Problems of the Academy of Sciences of the SSR participation in its work of more than 50 process scholars from all over the Soviet Union.

The next step in the development of criminal procedural science was the establishment in February 1993 of the Dissertation Council for the defense of dissertations for obtaining academic degrees in the specialty 12.00.09 - criminal procedure; forensics and forensic science; operational search activity.

The fruitful work of the dissertation council, the implementation of the role of the leading organization for dissertation research by the department of criminal procedure, regular participation of members of the department in opposing dissertations defended in law universities of Russia, as well as participation in numerous scientific and practical conferences and publication by the faculty of the department in central and regional publications of monographs and scientific articles, educational literature, led to

the widest recognition of the school of procedural scientists of Udmurt State University and its significant role in the development of Russian criminal procedural science.

**Ключевые слова:** уголовно-процессуальная наука; Удмуртский государственный университет; кафедра уголовного процесса и правоохранительной деятельности; школа ученых-процессуалистов Удмуртии.

**Keywords:** criminal procedural science; Udmurt State University; Department of Criminal Procedure and Law Enforcement; school of process scientists of Udmurtia.

В одной из моих статей, опубликованной в Вестнике Удмуртского университета (2010. №1) и воспроизведенной в 2013 году во втором томе моих «Избранных трудов» [1] отмечалось, что уголовно-процессуальная наука в Удмуртии «подала свой громкий голос» в связи с проведением 1-2 июня 1988 года под эгидой Координационного бюро по проблемам уголовного процесса и судопроизводства всесоюзной научно-практической конференции «Научные и практические проблемы уголовного судопроизводства в условиях перестройки», с последующим опубликованием текстов выступлений 59 ученых процессуалистов Москвы и Ленинграда, Киева и Минска, Казани и Свердловска, Ташкента и Томска и других городов Советского Союза в сборнике научных трудов «Проблемы повышения качества уголовно-процессуальной деятельности в условиях перестройки» [2]. Дата проведения этой конференции по сути своей и есть начало становления уголовно-процессуальной науки в Удмуртском государственном университете.

Следующим важным шагом в развитии уголовно-процессуальной науки в Удмуртии стало учреждение в Удмуртском государственном университете в феврале 1993 года ВАК Минобразования РФ диссертационного совета по защи-

те диссертаций на соискание ученой степени кандидата (с 2002 – доктора) юридических наук по специальности 12.00.09 – уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность в составе ученых-процессуалистов Москвы, Ижевска, Казани, Уфы, Оренбурга, Екатеринбурга, Нижнего Новгорода, Тюмени и Челябинска. Плодотворная работа диссертационного совета была приостановлена в 2004 году в связи с проводимыми ВАК реорганизационными мерами. Прекращение работы такого совета хотя и стало весьма значимым тормозом в развитии в Удмуртии уголовно-процессуальной науки, но только осложнила ее. Подготовка диссертационных исследований с их защитой в «устоявшихся» диссертационных советах юридических вузов Екатеринбурга, Челябинска, Казани, Волгограда, Саратова и других не прекращается и сегодня. В 2004 году уголовно-процессуальная наука Удмуртии обогатилась еще одним доктором юридических наук в лице Татьяниной Ларисы Геннадьевны. Школа ученых-процессуалистов Удмуртского государственного университета становится общепризнанной. Кафедра уголовного права и процесса (с 1998 г. Уголовного процесса и правоохранительной деятельности) регулярно выполняет обязанности ведущей организации по диссертациям, а профессора З.З. Зинатуллин, Л.Г. Татьяна и доцент Д.В. Татьянин привлекаются к оппонированию диссертационных исследований, защищаемых в юридических вузах от Москвы до Иркутска.

Ученые-процессуалисты Удмуртии принимают самое активное участие в мониторинге УПК РФ 2001 года [3] и в работе многочисленных научных и научно-практических конференций, проводимых на базе Московского, Казанского, Тюменского, Оренбургского, Южно-уральского и других университетов России (в сборнике материалов конференции «Природа российского уголовного процесса и принцип состязательности: к 125-летию со дня рождения М.С. Строговича»,

проведенной в МГУ 24-25 октября 2019 года, опубликованы статьи профессоров З.З. Зинатуллина и Л.Г. Татьяниной, доцента Ф.А. Абашевой, аспиранта Н.О. Машинниковой)[4], регулярно организует свои научно-практические конференции. В представительной международной научно-практической конференции, проведенной в Удмуртском государственном университете 30-31 марта 2006 года по проблеме «Состояние и перспективы развития юридической науки», приняли участие не только ученые-процессуалисты из более 20 регионов РФ, но и Белоруссии и Украины, Казахстана и Киргизии, а также Китайской народной республики (материалы конференции опубликованы в 6 томах) [5]. Весьма представительной стала и международная научно-практическая конференция «Проблемы уголовно-процессуальной науки XXI века», проведенная 7-8 февраля 2013 года с выступлениями таких известных ученых, как В.А. Азаров, А.И. Александров, М.Т. Аширбекова, В.С. Балакшин, В.М. Бозров, С.М. Доровских, А.П. Гуськова, Н.Г. Муратова, В.В. Николук, В.А. Семенцов и др. [6]. Проблемы уголовной и уголовно-процессуальной политики современной России заняли свое постоянное место в ежегодных сборниках научных статей «Уголовно-правовая политика: тенденции развития» (2018, 2019 гг.), в журналах «Вестник Удмуртского университета», «Судебная власть и уголовный процесс», «Уголовное судопроизводство», «Российская юстиция» и других изданиях.

Развитие уголовно-процессуальной науки немыслимо без подготовки диссертационных исследований и солидных монографических работ. Назову лишь некоторые из монографий, опубликованных в центральных юридических изданиях. В их числе монографии Ф.А. Абашевой, Т.З. Зинатуллина «Функциональная характеристика современного российского уголовного процесса» (М.: Юрлитинформ, 2008); З.З. Зинатуллина «Уголовно-процессуальная форма» (2014), его же «Реституция и заглаживание причиненного преступлением

вреда по российскому законодательству» (2010); коллективная монография «Риски в праве: пути решения» (под ред. Л.Г. Татьяниной. М., 2020[7]). И принятую к опубликованию в 2021 году монографию З.З. Зинатуллина «Уголовно-процессуальная наука постсоветской России (общетеоретические детерминанты)». Опубликованы в 2 томах в 2013 году в серии «Антология юридической науки» в Санкт-Петербурге издательством «Юридический центр Пресс» «Избранные труды» проф. З.З. Зинатуллина [8], а также изданные в издательстве Удмуртского государственного университета такие монографии, как З.З. Зинатуллин, Т.З. Егорова, Т.З. Зинатуллин «Уголовно-процессуальное доказывание. Концептуальные основы» (Ижевск. 2002); Ф.А. Абашева «Осуществление правосудия по уголовным делам судами первой инстанции» (Ижевск, 2012) [9].

60-летний педагогический стаж работы убедил меня в том, что развитие науки органично связано с практикой применения ее достижений. В силу этого профессорско-преподавательский состав кафедры всегда активно участвует в подготовке учебной и учебно-методической литературы. Профессор З.З. Зинатуллин является соавтором учебников по уголовному процессу, изданных коллективами ученых Ленинградского (1989), Казанского (2004), Оренбургского (2006), Удмуртского (2007) государственных университетов, учебных пособий «Уголовно-процессуальные функции» (Ижевск, 2002), «Уголовно-процессуальное доказывание» (Ижевск, 2003); коллектива ученых-процессуалистов Удмуртского государственного университета «Уголовный процесс Российской Федерации. Часть общая» (Ижевск, 2009) и «Часть особенная» (Ижевск, 2010); учебное пособие «Юридическая этика» (М.: ЮНИТА-ДАНА, 2010). В 2020 году профессором З.З. Зинатуллиным подготовлен курс проблемных лекций для магистров «Современные проблемы уголовного-процессуального доказывания» (электронный вариант).

В подготовке учебно-методической литературы по учебным дисциплинам кафедры активное участие принимает весь коллектив, возглавляемый сегодня профессором Л.Г. Татьяниной.

При всех серьезных достижениях в области процессуальной науки, что имеют место в Удмуртском государственном университете, надлежит сосредоточить усилия на решение ряда неотложных задач. Во-первых, принять всемерные усилия для возрождения диссертационного совета по защите диссертаций на соискание ученых степеней. С учетом тех высоких требований, предъявляемых ВАК к диссертационным советам, такой совет необходимо создавать по нескольким научным направлениям, одним из которых и должно быть то, что органично впитывает в себя все, что связано с противодействием преступности, защитой прав, свобод и законных интересов всех тех, кто стал жертвой преступных посягательств. Надлежит пойти и по пути создания региональных диссертационных советов (Центрального, Поволжского, Уральского и др.) с практикой проведения сессий по защите диссертаций во входящих в состав соответствующего региона юридических вузов. Во-вторых, необходимо создать при РАН РФ координационный Совет по проблемам, в частности, уголовно-процессуальной науки с возложением на него обязанности по координации научных исследований, что позволит отойти от имеющего место многолетия в исследованиях в области уголовно-процессуальной науки и сосредоточить внимание на наиболее актуальных для теории и практики уголовного судопроизводства проблемах. В 1988 году в координационный план Академии наук СССР в качестве одного из госбюджетных направлений научных исследований была включена тема «Совершенствования механизма реализации уголовно-правовых и уголовно-процессуальных норм». Именно по данному направлению и строилась в основе своей вся научно-исследовательская работа кафедры уголовного процесса и правоохранительной деятельности Удмуртского

государственного университета, что получило свое отражение и в издании в период с 2002 по 2005 годы сборников научных статей «Совершенствование механизма реализации уголовно-процессуальных норм». Из-за отсутствия сегодня качественного уголовно-процессуального законодательства, согласуемого с социально-экономическими условиями жизни России, подобное издание представляется необходимым.

Уголовно-процессуальной науке необходимо четко определиться: а) с формой построения российского уголовного судопроизводства; б) с задачами, для разрешения которых и предназначается все уголовное судопроизводство; в) с системой, лежащих в его основе уголовно-процессуальных принципов (ясно же, к примеру, что только в условиях всестороннего, полного и объективного исследования подлежащих доказыванию обстоятельств уголовного дела возможно его правильное разрешение); г) со структурой уголовного процесса (даже в условиях введения института следственных судей вряд ли допустимо отказаться от всего досудебного производства, свести все уголовное судопроизводство к судоговорению); д) четко определиться со структурой уголовно-процессуального доказывания и его целью (какой должна быть истина по уголовному делу, каково ее содержание, возможности ее установления); е) можно ли и в дальнейшем идти по пути дифференциации уголовно-процессуальных производств, а при предположительном ответе на поставленный вопрос – определиться с её допустимыми пределами; ж) вправе ли законодатель отступать, в частности, от конституционного постулата о равенстве всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ) и тем самым по пути нарушения, скажем так, «библейской заповеди» о безусловной ответственности каждого за виновное совершенное им опасное для социума деяние (главу 52 УПК РФ «Особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц» необходимо исключить из УПК РФ).

В отличие от многих других видов производств, уголовное судопроизводство по всем своим случаям связано с необходимостью разрешения судьбы человека, тех или иных участников уголовного судопроизводства (потерпевший, обвиняемый и т.д.). Данным обстоятельством и обуславливаются содержание всех тех правового и нравственного характера требований, которым должны отвечать уголовно-процессуальное законодательство, основанная на ней уголовно-процессуальная деятельность и российская уголовно-процессуальная наука и, естественно, все те, кто осуществляет или участвует в их осуществлении.

### Список литературы

1. Зинатуллин З.З. Избранные труды: в 2 т. СПб., 2013. Т. II. С. 667.

2. Проблемы повышения качества уголовно-процессуальной деятельности в условиях перестройки. Ижевск, 1989.

3. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной принятию нового уголовно-процессуального кодекса РФ. М., 2002. С. 29-31, 67-69, 222-224.

4. Природа российского уголовного процесса и принцип состязательности: к 125-летию со дня рождения М.С. Строговича. М., 2019. С. 157-162, с. 195-199, с. 431-433.

5. Состояние и перспективы развития юридической науки международные научно-практическая конференция 30-31 марта 2006: в 6 ч. Ижевск, 2006-2007.

6. Проблемы уголовно-процессуальной науки 21 века: сборник статей междунар. науч.-практ. конф., посвященной 75-летию проф. З.З. Зинатуллина, 7-8 февраля 2013 года. Ижевск, 2013.

7. Абашева Ф.А., Зинатуллин Т.З. Функциональная характеристика современного российского уголовного процесса. М., 2008; Зинатуллин З.З. Уголовно-процессуальная

форма. М., 2014. Риски в праве: пути решения. / под ред. проф. Л.Г. Татьяниной. М., 2020.

8. Зинатуллин З.З. Избранные труды: в 2 т. СПб., 2013.

9. Зинатуллин З.З., Егорова Т.З., Зинатуллин Т.З. Уголовно-процессуальное доказывание. Концептуальные основы. Ижевск, 2002; Абашева Ф.А. Осуществление правосудия по уголовным делам судами первой инстанции. Ижевск, 2012.

## **О СОЗДАНИИ ОРГАНОВ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*Тугушев Рустам Рашидович,*

*Руководитель следственного управления*

*Следственного комитета Российской Федерации*

*по Удмуртской Республике, полковник юстиции,*

*кандидат юридических наук, г. Ижевск*

*E-mail: rrtugushev@yandex.ru*

## **ABOUT CREATION OF BODIES OF THE INVESTIGATIVE COMMITTEE IN THE UDMURT REPUBLIC**

*Tugushev Rustam Rashidovich,*

*Head of the investigation Department Investigative*

*Committee of the Russian Federation for the Udmurt Republic,*

*Colonel of justice, candidate of legal Sciences, Izhevsk*

## **АННОТАЦИЯ**

В статье рассмотрены отдельные вопросы становления органов Следственного комитета России, создания следственного управления по Удмуртской Республике, а также функции, задачи созданного ведомства, вопросы его статуса, места и роли в противодействии преступным проявлениям.

## **ABSTRACT**

The article deals with certain issues of the Formation of the investigative Committee of Russia, as well as the creation of the investigative Department in the Udmurt Republic, as well as the functions and tasks of the created Department, its status, place and role in countering criminal manifestations.

**Ключевые слова:** Следственный комитет, следственное управление, следственные органы.

**Keywords:** Investigative Committee investigative Department, the investigative bodies.

Формирование государственности невозможно представить без формирования государственных органов, функционирующих в различных управленческих сферах. Органы Следственного комитета России, наделенные специфическими полномочиями в сфере уголовного судопроизводства, выполняют в системе государственного управления значительную роль. В этой связи, говоря о такой важнейшей вехе, как 100-летний юбилей со дня становления и развития государственности Удмуртской Республики, невозможно не упомянуть об образовании и следственного управления СК России по Удмуртской Республике.

О новеллах уголовно-процессуального законодательства, появившихся в связи с созданием Следственного комитета РФ, о положительных и слабых сторонах этого решения, а также о возможных вариантах развития событий говорилось много [1].

Однозначным является тот факт, что сегодня Следственный комитет – это объективная реальность, новое ведомство в системе правоохранительных органов, механизм функционирования которого запущен в полной мере и не считается с ним невозможно.

Следственный комитет - это одно из самых молодых ведомств, созданное в 2007 году, не существовавшее ранее (в современной его организационной форме). Поэтому в данной

статье основное внимание будет сосредоточено не на формировании следственных органов в системе прокуратуры и не на создании их в Петровские времена, а на их функционировании в современный период.

Итак, 7 сентября 2007 года в целях совершенствования государственного управления в сфере исполнения законодательства РФ об уголовном судопроизводстве Указом Президента РФ создан Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации, что свидетельствовало о решительном шаге на пути реформирования следственных органов [2].

Приказом Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации – Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации А.И. Бастрыкина №64Ш от 07.09.2007 года образовано следственное управление Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Удмуртской Республике с общей штатной численностью 160 единиц. Кроме того, были образованы 12 районных и межрайонных следственных отделов, дислоцированных на соответствующих территориях.

Следственный комитет Российской Федерации как самостоятельный следственный орган создан вследствие проводимых реформ правоохранительной системы. Согласно Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» [3]. данное ведомство обозначено как федеральный государственный орган, осуществляющий в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства, а также иные полномочия, установленные федеральными законами и нормативно-правовыми актами Президента Российской Федерации. Согласно данной трактовке, Следственный комитет реализует полномочия в пределах всей территории Российской Федерации, на основе принципа единства и централизации системы данного государственного органа.

Функциональная деятельность Следственного комитета целенаправленно связана с определенными задачами, стоящими перед следственным ведомством, к числу которых относятся:

1) оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

2) обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и гражданина;

3) осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц;

4) организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств;

5) осуществление в пределах своих полномочий международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства;

6) разработка мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве;

7) совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

8) определение порядка формирования и представления статистических отчетов и отчетности о следственной работе, процессуальном контроле.

В следственных органах Следственного комитета и их подразделениях, а также учреждениях Следственного комитета образуются в соответствии с перечнями (штатами) должности руководителей следственных органов Следственного комитета и соответствующих подразделений, их первых заместителей, заместителей, помощников, старших помощ-

ников и помощников по особым поручениям, следователей, старших следователей, следователей по особо важным делам, старших следователей по особо важным делам, следователей-криминалистов, старших следователей-криминалистов и другие должности. Данный перечень не является исчерпывающим. Право его корректировки принадлежит Председателю Следственного комитета при утверждении соответствующего штатного расписания.

В силу изложенного и следственное управление по Удмуртской Республике как структурное подразделение созданного ведомства получило соответствующие функции и полномочия.

Ко времени создания Следственного комитета России стало очевидно, что для обеспечения результативности реализации уголовно-правовой политики, обеспечения безопасности личности, ее прав и свобод, а также общества и государства от угроз, связанных с преступностью, минимизации уровня социальной напряженности в обществе на основе оптимального и справедливого урегулирования конфликтов, вызываемых преступлениями, обеспечения оперативного и продуктивного противодействия коррупционным проявлениям государству необходимо наличие такого независимого, сильного, с высоким уровнем доверия государственного органа, как Следственный комитет Российской Федерации.

В самом начале функционирования нового ведомства возникали вопросы относительно его конституционного статуса и пределов полномочий. Сегодня наступила определенность в понимании роли и места созданного института в системе государственного устройства. Так, вопреки распространенному мнению о том, что в настоящее время Следственный комитет Российской Федерации не входит в структуру какого-либо органа государственной власти, Верховный Суд Российской Федерации установил иное [4], определив, что Следственный комитет России относится к федеральному

органу исполнительной власти. И подобные определения Верховный Суд Российской Федерации выносил не единожды [5], что никоим образом не препятствует в осуществлении ведомством своих полномочий.

С течением времени компетенция органов Следственного комитета, предусмотренная уголовно-процессуальным законодательством, не оставалась неизменной, динамично расширяясь. Теперь сотрудники СКР (помимо «традиционных» уголовных дел о преступлениях против личности, конституционных прав и свобод и т.д.) успешно расследуют уголовные дела о налоговых преступлениях, о «рейдерских» захватах, о тяжких и особо тяжких преступлениях, совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних.

А.И. Бастрыкин обратил внимание на то, что в деле борьбы с преступностью, с одной стороны, и защиты конституционных прав, свобод и законных интересов граждан – с другой, необходима консолидация сил всех правоохранительных органов и общества, так как доверие граждан налагает на ведомство огромную ответственность [6].

В этой связи в самые короткие сроки были проработаны основы взаимодействия с органами прокуратуры, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, коллегами из других ведомств, осуществляющих предварительное расследование, государственными и муниципальными структурами.

Прочные основы взаимодействия позволили эффективно осуществлять предварительное следствие по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях против жизни и здоровья граждан, половой свободы и половой неприкосновенности, о коррупционных проявлениях любого рода, заниматься профилактической деятельностью.

Подписаны и продолжают функционировать Соглашения с органами вневедомственного контроля, общественными формированиями, поисковыми отрядами, а также Уполномо-

ченными по правам человека, по защите прав детей, прав предпринимателей в Удмуртской Республике. Это в значительной степени и сегодня облегчает совместную работу по противодействию преступности.

Немаловажным является и продуктивное взаимодействие с учебными учреждениями различного уровня, в том числе с высшими учебными заведениями Республики на взаимовыгодных началах: сотрудниками следственного управления регулярно проводятся практические, профориентационные обучающие занятия со студентами, а преподаватели вузов, в свою очередь, активно привлекаются к учебным и семинарским занятиям с молодыми следователями.

Все вновь принятые следователи, несмотря на уровень подготовки в высшем учебном заведении, проходят обязательную пятидневную стажировку в отделе криминалистики, в ходе которой они изучают теоретический курс подготовки, знакомятся с конструктором места происшествия, работают на полигоне, где проводят осмотр инсценированного места происшествия, проходят тестирования, изучают правила составления процессуальных документов, анализируют часто встречающиеся ошибки.

В целях решения наиболее важных вопросов следственного управления по Удмуртской Республике в 2010 году создан Общественный Совет при следственном управлении и Консультативный Совет по вопросам оказания помощи безнадзорным детям, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, деятельность которых направлена на защиту прав граждан, в первую очередь несовершеннолетних, разработку концепций, программ, гражданских и общественных инициатив по вопросам деятельности следственного управления, участие в проведении предварительного обсуждения проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности Следственного комитета, содействие воспитанию гражданствен-

ности, патриотизма, духовности граждан. В их состав вошли виднейшие представители общественности Удмуртии – ученые, представители ветеранского движения, средств массовой информации, религиозных организаций, известные спортсмены, активные граждане.

Со дня своего образования следственное управление взяло шефство над детьми, оказавшимися в трудной жизненной ситуации. Воспитанники пятнадцати детских социальных учреждений, включая школы-интернаты, детские дома и социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних окружены постоянной заботой следователей.

Внимание к детям для сотрудников следственного управления не сводится к подаркам по случаю праздничных дат, потому что в большей степени такие дети нуждаются в душевной теплоте и участии. Тем более важно, что следователи являются для ребят достойным примером, а общение с ними помогает выбрать правильные ориентиры в будущей самостоятельной жизни.

1 сентября 2016 года в память об Андрее Касимове, совершившем героический поступок, встав на защиту своей сестры и семьи от матерого преступника, был открыт кадетский класс имени Андрея Касимова в МБОУ «Кожильская средняя общеобразовательная школа» Балезинского района. Указанный кадетский класс включен в федеральную программу кадетского образования Следственного комитета России. На примере подвига тринадцатилетнего Андрея, проявившего самые высокие человеческие качества, сотрудники следственного управления воспитывают подрастающее поколение, прививая им чувство долга и любовь к Родине. В память о юном герое в рамках патриотического воспитания молодежи следственным управлением по Удмуртской Республике регулярно проводятся разноплановые массовые мероприятия.

Следует отметить, что патриотическая работа в следственном управлении всегда ставилась во главу угла. Так, к

примеру, в феврале 2019 года в Ижевске прошли мероприятия в рамках общероссийской масштабной эстафеты «Дорога Памяти», организатором которой является Следственный комитет России. В ходе эстафеты была произведена закладка в специальную капсулу частиц ижевской земли, собранных с места основания Ижевска – городской набережной рядом с памятником А.Ф. Дерябину, которая впоследствии проследовала в другие регионы России.

Так сегодня функционирует следственное управление, созданное каждодневным трудом сотрудников и руководителей, стоявших у его истоков.

Яркий след в истории следственного управления навсегда оставили его руководители: Никешкин Владимир Анатольевич, Матушкин Дмитрий Михайлович и Попов Алексей Валерьевич, которые бессменно руководили управлением до 2018-2020 годов, в самые сложные и ответственные времена, а в настоящее время каждый из них успешно продолжает службу в органах Следственного комитета и возглавляет соответствующие следственные управления в других городах: Рязани, Пензе и Архангельске.

Сегодня стало очевидным, что следственное управление Следственного комитета России по Удмуртской Республике – это структурная единица в системе СК России, действенный следственный орган, способный адекватно противостоять любым проявлениям преступности, быстро и качественно проводить предварительное следствие по уголовным делам, обеспечивая реализацию принципа неотвратимости наказания за содеянное. И основой эффективной деятельности следственной службы были и остаются традиции, заложенные ветеранами следствия, получившими закалку в годы Великой Отечественной войны, следователями органов прокуратуры советского периода и эпохи современности.

## **Список литературы**

1.Интервью с В.И. Илюхиным радиостанции «Эхо Москвы» 15.09.2007 г.

2.Указ Президента РФ «Вопросы создания Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» №1004 от 01.08.2007 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. №32. Ст.4122.

3.Федеральный закон № 403-ФЗ от 28 декабря 2010 г. «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

4.Определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.07.2014 №26-КГПР14-10 // СПС «Консультант-Плюс». URL:<http://www.consultant.ru/document>.

5.Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2015 г. № 41 КГПР14-33 // СПС «КонсультантПлюс». URL:<http://www.consultant.ru/document>.

6.Бастрыкин А.И. Материалы коллегии // Вестник Следственного комитета Российской Федерации. 2012. №1 (15). С. 7.

## **ИСТОРИЧЕСКИЙ ОЧЕРК СТАНОВЛЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*Каминский Александр Маратович,*

*доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой  
криминалистики и судебных экспертиз Института права,  
социального управления и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,  
г. Ижевск*

*E-mail: kam2090@yandex.ru*

*Косачева Татьяна Станиславовна,*

*студентка 4-го курса направления «Юриспруденция»  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,  
г. Ижевск.*

*E-mail: t.kosa4eva2011@yandex.ru*

## **HISTORICAL SKETCH OF THE FORMATION AND FUNCTIONING OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF THE UDMURT REPUBLIC**

*Kaminsky Alexander Maratovich,  
doctor of law, head of the Department of criminalistics and forensic  
examinations, Professor of Udmurt state University, Izhevsk*

*Kosacheva Tatyana Stanislavovna,  
4th year student of the direction "Jurisprudence"  
of Udmurt state University, Izhevsk*

### **АННОТАЦИЯ**

Показаны функционирование, становление направлений деятельности, основных задач милиции после Великой Отечественной войны. Раскрыто, каким образом происходила реализация основного политического курса страны на территории Удмуртской Республики. Обобщены этапы формирования следственного аппарата Удмуртской Республики, условия и особенности его образования. Отражена специфика ижевского СОБРа как специального отряда быстрого реагирования в регионах, предназначенных для поддержки оперативных мероприятий.

### **ABSTRACT**

The article shows the functioning, development of activities and main tasks of the police after the Great Patriotic War. The article reveals how the main political course of the country was implemented on the territory of the Udmurt Republic. The stages of formation of the investigative apparatus of the Udmurt Republic, conditions and features of its formation are summarized. The article reflects the specifics of the Izhevsk SOBR as a special rapid response unit in the regions intended to support operational activities.

**Ключевые слова:** правоохранительные органы, история становления правоохранительной системы, милиция, следственный аппарат, СОБР.

**Keywords:** law enforcement agencies, history of formation of the law enforcement system, police, investigative apparatus, SOBR.

Существенные социально-экономические преобразования всего государственного механизма, протекающие в РФ в течение последних 20 лет, не могли не коснуться и правоохранительных органов, в том числе МВД. Для того чтобы эффективно противостоять современным вызовам в сфере борьбы с преступностью и охраны правопорядка, необходимо извлекать уроки из отечественной истории и сверять действия по текущему реформированию с реалиями недавнего прошлого. Такой подход позволит избежать повторения прошлых ошибок и строить работу более эффективно.

Во времена недавнего прошлого «хорошим тоном» считалось любое историческое исследование начинать с периода Октябрьской революции, а все, что было ранее, оставалось вне поля зрения авторов статей и исследований. Так, исследуя вопрос преемственности правоохранительных органов, авторам статьи не удалось обнаружить материалов по деятельности полиции в Ижевске до 1917 года. И речь идет не только о судьбах отдельных людей, принявших или не принявших новую власть, а о системе деятельности. Работа полиции невозможна без картотек, учетов, иных документов, судьба этого аспекта работы остается неясной и, очевидно, еще ждет своих исследователей.

Становление милиции Удмуртии начинается с Февральской революции 1917 года. Одной из первых мер Временного правительства стала реорганизация полиции как одного из главных рычагов свергнутого режима. На местах милиция создавалась произвольно, не было ни правил, ни указаний центральной власти. Такое положение дел привело к по-

явлению неоднородной и плохо управляемой милицейской структуры. В целях ускорения процесса формирования 14 апреля 1917 года Временное правительство постановлением утвердило «Временное положение о милиции», ст. 1 которого устанавливала основную цель милиции, которая считалась, как пишет О.В.Чудаков, «исполнительным органом государственной власти на местах, состоящим в непосредственном ведении земских и городских общественных управлений» [2, с.20].

Важное место в истории милиции Удмуртии занимает период Великой Отечественной войны. 22 июня 1941 года, после сообщения о начале войны весь личный состав НКВД УАССР был предупрежден. С первых дней войны сотрудники НКВД начали писать рапорты с просьбой отправить на фронт добровольцем.

Первый приказ НКВД УАССР об увольнении сотрудников в связи с мобилизацией в армию был издан 17 августа 1941 года. Всего за годы войны на фронт было отправлено более 500 человек.

Новым работникам, пришедшим на службу, было очень тяжело. В суровых условиях военного времени и в сложной ситуации борьбы с преступностью, иногда ценой ошибок и просчетов, они приобретали знания и опыт. В связи с постоянно меняющейся обстановкой были внесены изменения в структуру Наркомата внутренних дел. В годы войны в Удмуртии были сформированы Управление аэродромного строительства (1941), Отдел по делам военнопленных и интернированных (1942), лагеря военнопленных №№ 75, 155, 371, 510, два специальных госпиталя для военнопленных, Отдел специальных поселений и специальных рекомендаций и т.д.

В марте 1942 года 30 работников милиции и 35 пожарных были откомандированы в Ленинград для оказания помощи личному составу города в восстановлении после блокады.

В 1943–1944 годах работники НКВД УАССР направлялись также на постоянную работу в освобожденные районы

страны: в 1943 г. – 151 человек, 1944 г. – 71 человек. 100 сотрудников НКВД УАССР были направлены в длительные командировки в другие республики.

С окончанием войны органам внутренних дел пришлось решать новые, не менее сложные задачи. Осенью 1946 года в связи с напряженной обстановкой МВД УАССР подготовило и представило горисполкому и Ижевскому комитету партии предложения по усилению борьбы с преступностью. Трудовые коллективы и общественность города активно откликнулись на запросы МВД и обращение городской партийной организации, в милицию было направлено около 100 коммунистов и комсомольцев, созданы новые бригады милиции, куда вошли многие бывшие фронтовики.

Постепенно совершенствовалась нормативная база деятельности милиции. Так, в 1948 г. в системе МВД СССР был принят Дисциплинарный устав милиции, сыгравший важную роль в укреплении дисциплины среди сотрудников. В том же году утвержден Устав постовой и патрульной службы милиции в охране общественного порядка, существенную роль в улучшении охраны социалистической собственности сыграло создание в октябре 1952 г. вневедомственной охраны при органах милиции. В Ижевске служба вневедомственной охраны была создана на базе артели «Красная гвардия», которая существовала много лет.

Период начала 1950-х характеризовался ухудшением ситуации с преступностью, а мартовская амнистия 1953 года еще больше усугубила ситуацию. В Ижевске и других городах республики были совершены опасные и дерзкие преступления, вызвавшие большой общественный резонанс, беспокойство населения и жалобы на милицию. Осложнение оперативной обстановки потребовало от милиции принятия экстренных мер по активизации служебной деятельности и укреплению дисциплины. После анализа состояния преступности и результатов работы в первом полугодии и, особенно,

во втором квартале 1953 года, когда была проведена основная работа по выполнению Указа «Об амнистии», 11 июля 1953 года управление милиции разработало и приняло практические меры для усиления борьбы против асоциальных проявлений и пресечения преступной деятельности рецидивистов, освобожденных из ИТУ. В этот период в Ижевске была создана постоянная специальная группа по борьбе с карманными кражами.

С 1 января 1957 года, во время так называемой оттепели, после XX съезда КПСС управленческая структура в системе МВД была упрощена: республиканские и областные управления милиции были ликвидированы. Отделы милиции были переданы непосредственно начальникам УВД. Политаппарат милиции был ликвидирован, а вопросы политической и воспитательной работы возложены на партийные организации.

2 марта 1959 года ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли Постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка», во исполнение которого стали создаваться отряды народных дружин под руководством партийных органов. Вся практическая работа по обучению и организации работы дружинников легла на плечи милиции. Эти дружины в течение 10-15 лет выполняли большую работу по охране правопорядка. Среди народных дружин ижевчане первыми четко организовали службу подвижных оперативных групп (ПОГ), разбив город на секторы, проложили маршруты и вместе с работниками милиции на машинах ежедневно контролировали все наиболее уязвимые места. Благодаря четкой работе милиции, высокой активности народных дружин в столице Удмуртии поддерживался общественный порядок [3].

Формирование следственного аппарата в Удмуртской Республике связано с принятием Президиумом Верховного Совета СССР 6 апреля 1963 года Указа, наделяющего органы охраны общественного порядка (внутренних дел) правом

проведения предварительного расследования. В системе МВД в то время в МООП был создан самостоятельный следственный аппарат (следственные подразделения при районных органах милиции), следователям предоставлены права, установленные для следователей других правоохранительных ведомств, и определена подследственность, которая за прошедшие годы неоднократно изменялась, а сама структура следственных органов реорганизовывалась.

В Удмуртской Республике следственный аппарат органов внутренних дел был создан в июне 1963 года при Министерстве охраны общественного порядка УАССР. В его штате было 85 сотрудников. «Костяк» нового аппарата составляли наиболее подготовленные сотрудники следственных органов, существовавших в то время в органах внутренних дел, и сотрудники прокуратуры, назначенные на службу в милицию. Большинство из них были фронтовиками [1, с.57].

В мае 1971 года Упшинский Виталий Васильевич был назначен начальником следственного отдела МВД УАССР. В 1978 году он был переведен в межобластную школу милиции.

21 декабря 1978 года на должность начальника следственного отдела МВД УАССР по направлению Удмуртского обкома КПСС из прокуратуры УАССР был направлен Загуменов Борис Александрович. С 1986 по 1987 год следственный отдел возглавлял Владыкин Борис Емельянович, который долгое время работал в Государственном Совете Удмуртской Республики. В 1987 году Сергей Владимирович был назначен начальником следственного отдела.

С 1993 по 2004 год следственным аппаратом руководил заместитель министра внутренних дел, заслуженный юрист России Коробейников Александр Анатольевич. Он единственный начальник в истории удмуртского МВД, проработавший в следственном отделе 24 года; с 1980 года он был заместителем начальника следственного отдела. А.А. Коробейников, обладавший богатыми теоретическими знани-

ями, уделял большое внимание нормотворческой деятельности, подготовке методических рекомендаций по практике применения нормативных актов, вносил серьезные предложения в проекты законов РФ, готовящихся к принятию.

В настоящее время Следственное управление МВД по УР возглавляет Кузьминых Андрей Геннадьевич.

С момента создания следственного аппарата исторический облик и социально-политическая структура изменились, но стоящие перед ним задачи остались неизменными. От качества работы сотрудников предварительного следствия, их эффективного сотрудничества со всеми государственными структурами и организациями, успешной реализации госпрограмм зависят общественное настроение, спокойствие и уверенность людей в завтрашнем дне.

Нельзя оставить без внимания и ижевский СОБР. История милицейского спецназа МВД по Удмуртской Республике начинается в 1986 году, когда в составе мобильного батальона МВД был организован спецвзвод. В 1991 году взвод был расширен до роты специального назначения. Его основными задачами были обеспечение общественного порядка во время массовых мероприятий и митингов, участие в ликвидации последствий природных или техногенных катастроф.

Когда в 1993 году вступил в силу Указ Президента России «Об усилении борьбы с организованной преступностью» и были созданы специальные отряды быстрого реагирования в регионах, предназначенные для поддержки оперативных мероприятий, лучшие бойцы роты спецназа и стали основным костяком ижевского СОБРа.

В 2002 году в результате организационно-кадровых изменений в МВД России СОБР УБОП МВД Удмуртской Республики был переименован в отряд милиции специального назначения «Соболь» криминальной милиции МВД по Удмуртской Республике, впоследствии СОБР.

Нынешний командир СОБРа «Соболь» МВД по Удмуртской Республике, первый кавалер Ордена Мужества в Удмуртии, полковник полиции Марат Сibaев в ижевском спецназе уже 20 лет. Пройдя все ступени служебной лестницы, он возглавил отряд в 2005 году.

В сентябре 1993 года СОБР задержал преступную группу, занимавшуюся незаконным оборотом цветных и редкоземельных металлов, драгоценных камней. В ходе обысков у бандитов изъято 150 кг урана, 100 кг никеля, холодное и огнестрельное оружие, детали и узлы огнестрельного оружия кустарного производства, другие предметы, похищенные с Чепецкого механического завода в Глазове.

Следующей операцией стало задержание вооруженной банды, убившей первого заместителя министра внутренних дел Удмуртии полковника милиции Николая Перевощикова и его семью. Злоумышленники, расстрелявшие их в ночь на 9 октября, думали, что подготовленная полковником операция по задержанию членов ОПС будет отменена. Однако за несколько дней было задержано около десятка преступников, изъято 44 единицы огнестрельного оружия, 19 единиц газового оружия, 800 боеприпасов, более килограмма наркотиков, обнаружено 7 угнанных автомобилей.

Летом 1995 года удалось задержать 11 участников преступной группы, занимавшейся хищением комплектующих деталей с Ижевского механического завода и изготовлением из них стрелкового оружия, его сбытом. У «кулибиных» изъяли 6 пистолетов и 23 револьвера, ручную гранату Ф-1, большое количество комплектующих и боеприпасов, крупную сумму наличных в рублях и валюте.

Затем началась первая чеченская кампания. 24 января 1995 года дополненный двумя нижегородцами отряд через Владикавказ и Моздок прибыл в Знаменский район Чечни. С оперативниками ГУБОП, офицерами ГРУ, ФСК и войсковой разведки они работали по всему району от Толстой-Юрта до

Горагорского. За 46 суток командировки приняли участие в тринадцати боевых операциях.

В ходе зимней командировки 2001 года сотрудники отряда вычислили и уничтожили банд-группу «Джихад-3», проводившую диверсионные акты против федеральных сил на проспекте Победы в Грозном.

30 сентября 2001 года в селе Старые Атаги в результате спецоперации с участием ОЧН «Русь» и сводного отряда СОБР во дворе частного дома в подземном бункере были уничтожены один из финансистов и руководителей разведки бандформирований иорданец Абу Якуб, известный по кличке «Салман», и двое его подельников. Бандиты подчинялись кровавому полевому командиру Хаттабу, снабжали его деньгами иностранных спонсоров.

Из бункера Якуба были изъяты самодельный миномет с боекомплектom, 2 гранатомета, 7 автоматов АК и 400 патронов к ним, выстрелы к подствольному гранатомету, 18 боевых гранат, 3 артиллерийских снаряда [4].

На сегодняшний день СОБР является подразделением Росгвардии по Удмуртской Республике. За четверть века он стал одним из самых надёжных, хорошо подготовленных, достаточно оснащённых подразделений силовых структур, способным в любое время в любом месте решить самые ответственные задачи.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что формирования правоохранительных органов в Удмуртской Республике прошло долгий и тернистый путь до той системы правоохранительных органов, которая существует на сегодня. Вся деятельность правоохранительных органов Удмуртской Республики и Российской Федерации в целом направлена на защиту прав и свобод человека и гражданина, поддержание законности и правопорядка.

### **Список литературы**

1. Войтович В.Ю. Организационно-правовые основы становления и реформирования правоохранительных органов в Удмуртии: учеб. пособие для средних школ, гуманитарных колледжей и вузов /УдГУ. Ижевск, 2003. 144 с.

2. Чудаков О.В. Законодательная деятельность Временного правительства по реформированию городского общественного самоуправления (март 1917-октябрь 1917 гг.) Омск, Омский научный вестник. 2012. 264 с.

3. Становление и развитие удмуртской милиции с 1917 по 1960-е годы. URL: <http://18.мвд.рф>.

4. Ижевский СОБР: земляки Калашникова. URL: <https://topwar.ru/18644-izhevskiy-sobr-zemlyaki-kalashnikova.html> (дата обращения: 14.09.2020).

## **МИРОВАЯ ЮСТИЦИЯ В УДМУРТИИ**

*Абашева Флюра Ахунзяновна,*

*кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и правоохранительной деятельности Института права, социального управления и безопасности ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,*

*г. Ижевск*

*E-mail: f.abasheva@gmail.com*

*Куталия Тедор Тедореевич,*

*аспирант кафедры уголовного процесса и правоохранительной деятельности*

*Института права, социального управления и безопасности ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,*

*г. Ижевск*

*E-mail: kafedrauppd@mail.ru*

## **THE WORLD JUSTICE IN THE UDMURT REPUBLIC**

*Abasheva Flyura Akhunzyanovna,*

*Cand. associate Professor, Department of criminal procedure and law enforcement,*

*Udmurt state University, Izhevsk*

*Kutalia Teodor Teodorovich,  
post-graduate student of the Department of criminal procedure  
and law enforcement  
of Udmurt state University, Izhevsk*

## **АННОТАЦИЯ**

В статье рассмотрены вопросы организации и деятельности судебной власти, ее функций. Особое внимание обращено правосудию как основной функции судебной власти и конкретных органов – мировых судей. Особо отмечается наличие проблем в функционировании мировых судей. Недостаточное финансирование аппарата мировых судей создает основную проблему – текучесть кадров.

## **ABSTRACT**

The article deals with the organization and activity of the judiciary, its functions. Special attention is paid to justice as the main function of the judiciary and specific bodies – justices of the peace. The existence of problems in the functioning of justices of the peace is particularly noted. Insufficient funding for the magistrates' office creates the main problem – staff turnover.

**Ключевые слова:** судебная власть; правосудие; мировые судьи; аппарат мирового судьи.

**Keywords:** judiciary; justice; magistracy; magistrate's office.

В настоящее время Российская Федерация вступила в качественно новый этап своего развития. Процессы реформирования в обществе и государстве протекают трудно, в частности, блокируются различного рода движениями, коррумпированным чиновничеством, деятельностью, направленной на явное наступление на конституционные права и свободы человека и гражданина, противодействие прогрессивным началам как в целом в регулировании общественных отношений, так и отдельного вида государственной деятельности.

Процесс формирования судебной власти в России также находится в сложной ситуации. Цель правового регулирования отношений в части функционирования судебной власти впервые закреплена в действующей Конституции Российской Федерации в 1993 году в гл. 7. Название данной главы звучит «Судебная власть. Прокуратура». При внесении поправок в Конституцию Российской Федерации возникала мысль об изменении ее названия, в частности, выделение Прокуратуры Российской Федерации в отдельную главу, подчеркнув тем самым, что судебная власть – это самостоятельная ветвь государственной власти.

Вообще, проблемы судебной власти, ее функций, полномочий, в рамках выполняемых функций в современной доктрине занимают одно из ведущих положений. Создатели теории разделения властей придавали суду первостепенное и совершенно самостоятельное значение в обеспечении законности, справедливости и свободы при условии, если судебная власть не будет зависеть от других.

Ш. Монтескье утверждал, что не будет свободы в том случае, «если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свободы граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем» [5.С.290-291]. Важнейшим из элементов содержания судебной власти является ее назначение в качестве конкретной формы государственной деятельности – осуществления правосудия.

Особенностью такой формы реализации судебной власти как правосудие и ее направлений деятельности с точки зрения выполняемых функций, которыми принято считать правозащитную, правоохранительную, правовосстановительную, превентивную, которыми устанавливаются основы фактического и правового равенства всех социальных групп и

слоев населения, отдельно взятого гражданина перед законом и судом. В силу сказанного, сфера правосудия приобретает самостоятельный характер во всей государственной деятельности, чем обусловлено ее закрепление во всех конституциях и уставах субъектов Российской Федерации в качестве отдельного, целостного конституционного блока. Естественно, правосудие не может функционировать вне политики. Как показывает история нашего государства, судебная политика длительное время определяла деятельность судов, ориентированную на защиту завоеваний социалистической революции и социалистической законности.

В процессе демократических преобразований в обществе и государстве предназначение правосудия воплощает свою правовую обусловленность. Как отмечается в Концепции судебной реформы в Российской Федерации, подавляющее большинство предлагаемых Концепцией нововведений направлено именно на обеспечение прав личности [4]. Основная причина существенного возрастания значимости данного вопроса известна – переориентация российского государства в отношениях с личностью на мировые стандарты. Главный ориентир для правосудия - это защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, восстановление законности справедливым и беспристрастным судом, созданным в соответствии с законодательством, доступ к правосудию, рассмотрение и разрешение правовых споров в разумные сроки.

Устанавливая судебную систему России, Конституция Российской Федерации [3] и Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» [9] указали исчерпывающий перечень судов, осуществляющих правосудие. Помимо этого, в данных законодательных актах установлены виды судопроизводства – конституционное, гражданское, уголовное и административное.

В настоящее время законодательно определено наличие в судебной системе Российской Федерации не только федеральных судов, но судов субъектов Российской Федерации в лице мировых судей и конституционных (уставных) судов субъектов.

Для России институт мировых судей не является новым, так как еще в 1864 году Александром II в ходе коренных преобразований судебной системы была создана мировая юстиция, где изначально в понятие «мировой судья» закладывалась идея примирителя, основное назначение которого – сохранение мира в Российской империи. Мировой суд создавался для разбора мелких уголовных и гражданских дел. В судебном процессе все формальности были сведены до минимума, госпошлину не платили, решения записывались в установленную книгу.

Упразднен мировой суд был вместе со всей царской системой суда Декретом о суде №1 от 24 ноября 1917 г.

Обращение современного российского законодательства к идее мировой юстиции закономерно. Существуют факты, повлиявшие на разработку концепции мировой юстиции в России:

- необходимость усиления гарантий доступности правосудия и приближенности его к населению;
- развитие федерализма в России: необходимость предоставления возможности субъектам Федерации создать собственные судебные органы;
- стремление увеличить количество судей, освободив районные суды от «малозначительных дел».

Окончательное оформление российской мировой юстиции состоялось в 1998 году с принятием Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» [8]. В этом законе в полной мере отражены демократические традиции мировой юстиции – предусмотрено избрание мировых судей либо региональным представительным органом, либо

непосредственно населением. Выбор конкретной модели формирования корпуса мировых судей остается в компетенции субъектов Российской Федерации.

В связи с этим комментарии отдельных представителей научного сообщества о том, что в Российской Федерации якобы отсутствует избираемость судей, не отвечают действительности. Как и в большинстве федеративных государств, в Российской Федерации мировые судьи субъектов Федерации могут как избираться, так и назначаться. Достаточным, на наш взгляд, является то, что в отдельных субъектах, в том числе, в Удмуртской Республике мировые судьи проходят согласование в депутатских комиссиях высших законодательных органов, с последующим назначением высшим органом законодательной власти субъекта.

Все вышеуказанное перенесем на функционирование мировой юстиции в Удмуртской Республике. Закон о мировых судьях в Удмуртской Республике был принят 20 июня 2000 года №38-РЗ с изменениями от 11 июля 2018 года [1]. Указанный закон регламентирует порядок наделения полномочиями мировых судей – ст.8, конкретизируя сроки, а именно, для впервые назначаемых мировых судей - срок три года, повторно и последующие сроки назначения мировые судей - пять лет. В ст.4 закреплены положения о судебных участках, в рамках которых функционируют мировые судьи. Положения данной статьи аналогичны федеральному законодательству. Согласно закону Удмуртской Республики от 2 марта 2001 года №4-РЗ в редакции от 15 ноября 2017 года [2] установлены границы судебных участков мировых судей Удмуртской Республики.

В настоящее время в Удмуртской Республике функционирует 88 мировых судей. Не углубляясь в статистические данные о работе мировых судей, остановимся лишь на их среднемесячной нагрузке по итогам 2019 года. Показатели следующие: рассмотрено уголовных дел - 5089, что составля-

ет 5,7%, гражданских дел -20 004, соответственно 224,1%, дел в порядке административного судопроизводства -36 861 – 41,3%, иных материалов 75 951, соответственно 5,7% [6]. Среднемесячная нагрузка на одного судью составила 446,7 дел.

Исходя из этого следует отметить, что роль мировых судей в жизни общества и государства велика не только из-за перечисленных показателей - более 80% от общего числа всех дел, поступающих в суды. Немаловажное значение имеет сложившееся мнение граждан о функционировании мировых судей как полноценного судебного органа судебной власти в Российской Федерации. На это мнение влияет много факторов: качество работы мировых судей, общий и внутренний вид помещения, в котором осуществляют правосудие мировые судьи, его расположение и территориальная доступность, зал судебного заседания, оперативность аппарата и ряд других факторов. Качество работы мирового судьи во многом зависит от его аппарата. Для развития мировой юстиции и правосудия в целом необходимо сформировать полноценную профессиональную среду работников судебного аппарата, которая будет привлекательна для квалифицированных молодых специалистов. Работа в аппарате мирового судьи должна рассматриваться не как стартовая площадка для дальнейшей карьеры, а как полноценный вид профессиональной деятельности.

Существенного прогресса в этом вопросе позволит добиться законопроект о введении государственной судебной службы, внесенный Верховным Судом Российской Федерации, но, к сожалению, на данном этапе получивший негативный отзыв Правительства Российской Федерации.

Сегодня текучесть кадров в аппаратах некоторых судов достигает 100% в год. Это означает, что в течение года кадровый состав аппарата суда меняется полностью. Данная проблема может быть решена только системными мерами,

наиболее рациональная из которых – введение государственной судебной службы.

Остановимся на примере работы аппарата мировых судей Удмуртской Республики. В настоящее время в аппарате мировых судей, согласно штатному расписанию, 327 штатных единиц, из них 186 штатных единиц должностей государственной гражданской службы.

Распределение штатных единиц аппарата мировых судей Удмуртской Республики на 31 декабря 2019 года выглядит следующим образом:

- помощник мирового судьи – 61 ед.;
- секретарь суда – 40 ед.;
- секретарь судебного заседания – 85 ед.

Помимо этого, в аппарат мирового судьи введены должности, не отнесенные к должностям государственной гражданской службы, а именно: ведущий юрисконсульт (обязанности аналогичны обязанностям секретаря суда) - 45 ед., заведующий канцелярией - 86 ед., заведующий архивом - 10 ед.

Самой болезненной проблемой кадровой работы остается текучесть кадров в аппаратах мировых судей, вызванная высокой напряженностью работы, объемы которой возрастают ежегодно, и низкой заработной платой.

За 2019 год из аппарата мировых судей УР уволились:

- помощник мирового судьи – 9 человек;
- секретарь суда (ведущий юрисконсульт) – 54 человека;
- секретарь судебного заседания – 50 человек;
- заведующий канцелярией - 54 человека;
- заведующий архивом – 3 человека.

Текучесть (сменяемость) кадров в 2019 года в разрезе должностей составила:

- помощник мирового судьи – 9,8% ( $6/61*100$ );
- секретарь суда (ведущий юрисконсульт) – 63,5% ( $54/85*100$ );
- секретарь судебного заседания – 58,8% ( $50/85*100$ );

- заведующий канцелярией – 62,7% (54/86\*100);
- заведующий архивом – 30% (3/10\*100).

Общая текучесть кадров в аппаратах мировых судей УР в 2019 году составила 51,9%(170/327\*100) [7].

Основной причиной увольнения сотрудников является низкий уровень заработной платы и высокий уровень нагрузки на судебных участках мировых судей УР.

### Список литературы

1. Закон УР от 20.06.2000 № 201-П9ред. от 11.07.2018) «О мировых судьях Удмуртской Республики» (с изм. и доп., вступающими в силу с 18.07.2018) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Закон УР от 02.03.2001 № 4-РЗ (ред. от 06.12.2010) «О границах судебных участков мировых судей Удмуртской Республики» (принят Государственным Советом УР 13.02.2001). // СПС «КонсультантПлюс».
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР»// СПС «КонсультантПлюс».
5. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955.
6. Официальный сайт Судебного департамента Удмуртской Республики.
7. Официальный сайт Управления мировых судей при Правительстве УР.
8. Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 28.11.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

9. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 30.10.2018) «О судебной системе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

## **ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНАЛЬНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ПРИМЕРЕ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*Барамидзе Давид Давидович,  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
экологического, природоресурсного и трудового права  
Института права, социального управления и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,  
г. Ижевск*

*E-mail: [baramidze.david12@gmail.com](mailto:baramidze.david12@gmail.com)*

## **THE CAPACITY OF THE REGIONAL ENVIRONMENTAL LEGISLATION ON THE EXAMPLE OF THE UDMURT REPUBLIC**

*David Baramidze,  
candidate of science, Udmurt State University, Izhevsk,  
associate professor of the Department of Environmental, natural  
Resource and Labor Law, Institute of Law, Social Management  
and Security*

### **АННОТАЦИЯ**

На основе анализа норм Конституции Российской Федерации и примеров регионального экологического законодательства в статье рассматриваются отдельные особенности экологического законодательства Удмуртской Республики. С позиции положений государственной экологической политики России определена значимость учета природно-климатических, социально-экономических и иных особенностей и их отражение в региональных нормативных правовых актах.

## ABSTRACT

Based on the analysis of the norms of the Constitution of Russian Federation and examples of regional environmental legislation, the article considers some features of environmental legislation of the Udmurt Republic. From the standpoint of the state environmental policy of Russia, the importance of considering natural, climatic, socio-environmental and other features and their reflections in regional regulatory legal acts is determined.

**Ключевые слова:** экологическое законодательство; региональное экологическое законодательство; охрана окружающей среды; учет природных и социально-экономических особенностей; Конституция Российской Федерации; экологическое законодательство Удмуртской Республики.

**Keywords:** environmental legislation; regional environmental legislation; environmental protection; consideration of natural and socio-economic features; Constitution of the Russian Federation; environmental legislation of the Udmurt Republic.

Федеративное устройство современной России предполагает наличие определенной степени самостоятельности и условной суверенности входящих в неё субъектов. В соответствии с Конституцией Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к предметам совместного ведения. Принимая к сведению бурную законотворческую деятельность и, как следствие, разрастание экологического законодательства, на первый план выносятся извечная проблема соотношения федерального и регионального регулирования экологических правоотношений. Научный и практический интерес, особенно в юбилейный год 100-летия подписания В.И. Лениным и М.И. Калининым Декрета ВЦИК и СНК РСФСР «Об образовании автономной области вотякского

народа» [1], представляет исследование экологического законодательства в Удмуртской Республике.

Площадь Удмуртской Республики составляет 42,1 тыс. км<sup>2</sup>. Численность населения – порядка 1 500 955 человек, причем продолжает снижаться с развала Союза ССР [2]. По состоянию на конец 2018 г. уровень загрязнения окружающей среды остается стабильно высоким. Так, состояние важнейшего компонента окружающей среды – атмосферного воздуха характеризуется ежегодным увеличением выбросов загрязняющих веществ примерно на 20-30% [3]. Интересно, что 2020 год выступает рекордным по загрязнению воздуха за последние 16 лет [4].

Систему региональных нормативных правовых актов возглавляет Конституция Удмуртской Республики, принятая 7 декабря 1994 г. Статья 22 Основного Закона Удмуртии закрепляет предметы совместного ведения, к которым относятся природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности [5]. К сожалению, отсутствие конкретизации предметов ведения (что следует понимать под «природопользованием»?) на практике приводит к определенным казусам. Однако, в отличие от, например, Конституции Республики Башкортостан, Конституция Удмуртской Республики не называет землю и другие природные ресурсы «достоянием народа» соответствующего субъекта РФ. Так, Конституционный Суд России неоднократно подчеркивал недопустимость и противоречие Конституции Российской Федерации нормотворчества субъектов РФ, объявляющих собственностью природные ресурсы, находящиеся в границах соответствующих субъектов РФ [6]. В целом Конституция Удмуртии провозгласила важнейший принцип построения взаимоотношений Российской Федерации с субъектами – принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Региональное нормотворчество, отталкивающееся от обоснованных социально-экономических проблем, свойственных региону, способно учитывать принципиальные особенности экологических правоотношений. Кроме того, Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» [7] закрепляет необходимость учета природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Как отмечают исследователи регионального экологического нормотворчества, решение отдельных государственных задач происходит «посредством правотворчества субъектов» [8]. Статья 6 вышеназванного закона [7] развивает конституционные положения ст.72 Конституции России, перечисляющей предметы совместного ведения. Однако, в отличие от полномочий Российской Федерации, перечень полномочий субъектов Российской Федерации носит закрытый характер.

Важнейшим полномочием органов государственной власти субъектов Российской Федерации выступает определение основных направлений охраны окружающей среды на территории региона. К примеру, в Удмуртской Республике действует комплексная Государственная программа «Окружающая среда и природные ресурсы» 2013 г. [9] (далее – Госпрограмма), включающая несколько подпрограмм. Основные цели Госпрограммы:

1. Снижение негативного воздействия на окружающую среду, предотвращение неблагоприятных экологических ситуаций и нанесения ущерба природе;

2. Удовлетворение нужд экономики в природных ресурсах при их рациональном использовании, восполнении и сохранении необходимых запасов;

3. Сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, охотничьих ресурсов и водных биологических ресурсов, создание

условий для стабильного развития охотничьего хозяйства Удмуртской Республики;

4.Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами;

5.Ликвидация всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок на территории Удмуртской Республики до 31 декабря 2024 года;

6.Обеспечение к 2024 году улучшения экологических условий проживания населения вблизи водных объектов в количестве 0,011 млн человек путем проведения работ по очистке водных объектов протяженностью 11,1 км.

Заявленные перспективы соответствуют положениям Экологической доктрины Российской Федерации 2002 г., одобренной Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. n 1225-р [10], более поздним Основам Государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденным Президентом РФ 30 апреля 2012 г. [11], а также Указу Президента РФ 7 мая 2018 г. n 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» [12].

Федеральным законодательством, например, положениями Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [13] и Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» [7], предусматривается возможность принимать субъектами РФ собственные законы в области охраны окружающей среды.

К сожалению, разрабатываемые нормативные правовые акты зачастую практически полностью повторяют положения Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» [7], не привносят новизны и абсолютно не учитывают социально-экономические, природно-климатические, географические, демографические, экологи-

ческие и иные особенности региона. Так, Экологический кодекс Республики Татарстан от 15 января 2009 г. [14], несмотря на универсальное наименование (проблематика принятия Экологического кодекса Российской Федерации обсуждается не одно десятилетие), является в преимущественной степени копированием основной части вышеназванного федерального закона.

Однако в современном комплексном экологическом законодательстве наличествуют и обратные примеры. В силу ст.73 и 76 Конституции Российской Федерации, нередки случаи, когда регионы не просто осуществляют собственное правовое регулирование, а предвосхищают и значительно опережают федеральное законодательство. Так, Законом Республики Саха (Якутия) от 22 мая 2018 г. №1572-V «Об охране вечной мерзлоты в Республике Саха (Якутия)» [15] регулируются правоотношения в области охраны вечной мерзлоты. Региональным Законом закрепляются основополагающие принципы государственного управления, к примеру, недопущения необратимых последствий деградации вечной мерзлоты в результате активизации геокриологических процессов, определены строгие полномочия исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) и местного самоуправления. Эффективное регулирование отношений охраны и сохранения столь уникального объекта (в теории экологического права пока формирующегося) как вечная мерзлота сверхзадача государственного масштаба, так как она составляет практически 70% территории России. Закон Республики Саха (Якутия) от 26 октября 2016 г. №1045-V «Об общественном экологическом контроле в Республике Саха (Якутия)» [16] направлен на привлечение общественности в процесс принятия экологически значимых решений. Законом Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 З №538-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных

малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» [17] подробно регламентирована процедура этнологической экспертизы, лишь фрагментарно закреплённая в федеральном законодательстве. Представленные примеры законодательства демонстрируют широкую заинтересованность законодателя максимально отразить в законодательстве присущие региону особенности.

Научный интерес представляет Закон Удмуртской Республики от 20 апреля 2001 г. №12-РЗ «Об экологическом фонде Удмуртской Республики» [18], просуществовавший менее года.

Основными задачами организуемого экологического фонда выступали аккумуляция средств на развитие природоохранной деятельности; финансирование и кредитование республиканских целевых экологических программ и научно-технических проектов, направленных на улучшение качества окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности; мобилизация средств для выполнения природоохранных мероприятий и программ; экономическое стимулирование рационального использования природных ресурсов, внедрение экологически чистых технологий и строительство природоохранных сооружений; содействие в развитии экологического воспитания и образования. Источниками формирования экологического фонда служили добровольные отчисления и взносы, и платежи природопользователей за нормативное и сверхлимитное негативное воздействие на окружающую среду. Сегодня создание и развитие системы экологических фондов, согласно Стратегии экологической безопасности 2017 г. [19], обозначено перспективной задачей органов государственной власти Российской Федерации.

В 90-е гг. на территории Удмуртии действовал Закон от 24 апреля 1996 г. №198-І «Об административной ответственности за экологические правонарушения» [20], подробным образом регламентировавший отдельные составы право-

нарушений в области охраны окружающей среды и природопользования. К примеру, Законом закреплялась ответственность за невыполнение требований государственной экологической экспертизы, воспрепятствование проведению общественного экологического контроля, незаконное расходование средств экологических фондов и т.д. Особенность региональных законов, устанавливающих административную ответственность, заключается в предотвращении совершения наиболее распространенных для региона правонарушений. Так, Закон Республики Карелия от 15 мая 2008 г. n 1191-ЗРК «Об административных правонарушениях» [21] основательно регламентирует составы правонарушений, связанных с незаконным проведением рубок древесной растительности и иными нарушениями лесного законодательства, так как именно рассматриваемый вид правонарушений распространен на Севере региона.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» [7] определил важнейшую компетенцию региональных органов власти – право разрабатывать и утверждать собственные нормативы качества окружающей среды, однако не ниже установленных на федеральном уровне. Примером реализации указанного права выступает Постановление Правительства Ставропольского края от 16 сентября 2010 г. №268-П «О порядке установления краевых нормативов качества окружающей среды» [22]. Региональные природоохранные нормативы способны в значительной степени учитывать природные особенности и законодательно определять реально существующие «пороги» допустимого воздействия на окружающую среду. К сожалению, органы государственной власти Удмуртской Республики пока не реализовали предоставленное федеральным законодательством право.

Проведенный краткий анализ регионального природоохранного и природоресурсного законодательства Удмуртской Республики позволяет выявить существующие правовые

пробелы. Предоставленные Конституцией Российской Федерации и федеральным экологическим законодательством возможности и примеры регионального нормотворчества следует закрепить в качестве основы тщательного научного исследования действующего регионального законодательства и определить направления его модернизации. Россия – огромная страна, без комплексного и научно-обоснованного учета особенностей каждого её субъекта просто невозможно добиться поставленных государственных целей по сохранению и оздоровлению экологии. Конечно, это сложная задача, однако путь тернист, но триумфален.

### Список литературы

1. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 4 ноября 1920 г. «Об образовании автономной области вотяцкого народа» // Хрестоматия по истории Удмуртии.

2. Общая численность населения УР с 1980 г. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Удмуртской Республике. URL:<https://udmstat.gks.ru> (дата обращения: 25.11.2020).

3. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году». Подготовлен Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL:<http://gosdoklad-ecology.ru> (дата обращения: 25.11.2020).

4. В России поставлен рекорд по загрязнению воздуха за 16 лет. РБК. 17 ноября 2020. URL:<https://www.rbc.ru> (дата обращения: 25.11.2020).

5. Конституция Удмуртской Республики. Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики // СПС «КонсультантПлюс».

6. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда по-

ложений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

7.Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды». 14.01.2002. № 2. Ст.133.

8.Клишас А.А. Эффективное государственное управление как фактор развития Арктики // Российская Арктика – территория права: альманах. 2015. Вып. II.

9.Постановление Правительства Удмуртской Республики от 1 июля 2013 г. № 272 «Об утверждении государственной программы Удмуртской Республики «Окружающая среда и природные ресурсы»» // Собрание законодательства Удмуртской Республики. 2013. №45 (II).

10.Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. №36. Ст.3510.

11.Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30.04.2012 // СПС «КонсультантПлюс».

12.Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» // СЗ РФ. 2018. №20. Ст.2817.

13.Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

14.Закон Республики Татарстан от 15 января 2009 г. № 5-ЗРТ «Экологический кодекс Республики Татарстан» // СПС «КонсультантПлюс».

15.Закон Республики Саха (Якутия) от 22 мая 2018 г. № 1572-V «Об охране вечной мерзлоты в Республике Саха (Якутия)» // СПС «КонсультантПлюс».

16. Закон Республики Саха (Якутия) от 26 октября 2016 г. №1045-V «Об общественном экологическом контроле в Республике Саха (Якутия)» // СПС «КонсультантПлюс».

17. Закон Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 №538-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2010. 12 мая.

18. Закон Удмуртской Республики от 20 апреля 2001 г. № 12-РЗ «Об экологическом фонде Удмуртской Республики» // Удмуртская правда. 2001. 25 апр.

19. Указ Президента РФ от 19.04.2017 №176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г» // СЗ РФ. 2017. №17. Ст. 2546.

20. Закон Удмуртской Республики от 24 апреля 1996 г. № 198-И «Об административной ответственности за экологические правонарушения» // Удмуртская правда. 1996. 19 июня.

21. Закон Республики Карелия от 15 мая 2008 г. №191-ЗРК «Об административных правонарушениях» // Карелия. 2008. 22 мая.

22. Постановление Правительства Ставропольского края от 16 сентября 2010 г. №268-П «О порядке установления краевых нормативов качества окружающей среды».

## **СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

*Барамидзе Светлана Михайловна,*

*кандидат юридических наук,*

*доцент кафедры теории и истории государства и права  
Института права, социального управления и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,*

*г. Ижевск*

*E-mail: baramiazesvetlana@yandex.ru*

*Svetlana Baramidze,  
PhD in law, associate  
Professor of the Department of theory and history of state and  
law Institute of law, social management and security  
Udmurt state University Izhevsk*

## **АННОТАЦИЯ**

В статье рассматриваются этапы становления института высшего должностного лица в Удмуртской Республике в периоды с 1991 год по настоящее время. Выделяется три этапа становления: первый – с 1991 по 1993г. В этот период активно идет не только реформа органов государственной власти субъектов, но и Российской Федерации; второй – с 2004 по 2012 г. Это период наделения полномочиями законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта высшего должностного лица. И третий период с 2012 г. по настоящее время. В соответствии с федеральным законом №184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшие должностные лица субъектов Российской Федерации вновь стали избираться путем прямых выборов.

## **ANNOTATION**

The article discusses the stages of formation of the institution of the highest official in the Udmurt Republic in the period from 1991 to the present. There are three stages of formation: the first-1991-1993. During this period, not only the reform of the state authorities of the regions, but also of the Russian Federation is actively underway; the second period is from 2004 to 2012. This is the period when the legislative (representative) bodies of state power confer powers on the subject of the highest official. And the third period from 2012 to the present. In accordance with Federal law no. 184 "on General principles of organization of legisla-

tive (representative) and Executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation", the highest officials of the subjects of the Russian Federation were again elected by direct elections.

**Ключевые слова:** Президент Российской Федерации; высшее должностное лицо; выборы; Государственный Совет; Удмуртская Республика.

**Keywords:** President of the Russian Federation; top official; elections; State Council; Udmurt Republic.

Процесс эволюции института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации условно можно подразделить на несколько этапов.

Первый этап развития института высшего должностного лица в субъектах Российской Федерации охватывает период с 1991 г. по декабрь 1993 г. и характеризуется назначением губернаторов (глав администрации). В этот период произошло преобразование системы «совет - исполком» и появились главы краевых, областных администраций.

Начало формированию конституционно-правового института высшего должностного лица в Удмуртской Республике, как и в других субъектах Российской Федерации, положило принятие Закона РСФСР от 1 ноября 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» [1], учредившего должность Президента республики в составе РСФСР, который в соответствии со ст. 132.1 Конституции (Основного Закона) РСФСР являлся «высшим должностным лицом республики и главой исполнительной власти в республике в составе Российской Федерации». Удмуртская Республика остается без поста Президента (Главы) Удмуртской Республики до конца 90-х годов.

8 июня 1993 года прошла 16-я (внеочередная) сессия Верховного Совета Удмуртской Республики, формально по-

свящённая принятию закона о Совете Министров. Обсуждался вопрос о составе правительства. 11 июня Н. Миронов подал в отставку, однако она была принята депутатами лишь со второго раза 17 июня. Ему на смену была предложена кандидатура А. А. Волкова. «За» проголосовало 144 депутата, «против» — 27. Поначалу его считали временной компромиссной фигурой, но А. А. Волков смог найти сторонников и закрепиться в этой должности. А.А. Волков сумел получить поддержку руководителей промышленной и нефтяной отрасли.

В 1993 году была принята Конституция Российской Федерации 1993 г. Статья 77 Основного Закона закрепляет самостоятельность в образовании системы органов государственной власти субъектов Федерации, в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти [2].

Установление собственной системы органов государственной власти и самостоятельное осуществление государственной власти соответствуют конституционным принципам федеративного устройства России, требованию единства системы государственной власти, разделению ветвей власти, разграничению компетенции между федеральными органами государственной власти субъектов Федерации, системе сдержек и противовесов, а также в определенной степени отражают форму правления в Российской Федерации, принципу взаимосвязи между органами государственной власти.

7 декабря 1994 года была принята Конституция Удмуртской Республики, согласно которой исполнительную власть в республике осуществляет Правительство Удмуртской Республики. В ст. 83 Конституции УР указывалось, что высшим должностным лицом Удмуртской Республики является Председатель Государственного Совета Удмуртской Республики. В то же время в разделе Конституции УР «Заключительные и переходные положения» было отмечено:

«Провести, одновременно с выборами депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики, всенародный опрос о необходимости введения в республике поста Президента».

26 марта 1995 года состоялись выборы депутатов первого созыва Государственного Совета Удмуртской Республики. 19 апреля Председателем Госсовета Удмуртской Республики был избран А. А. Волков. В должности Председателя Госсовета Удмуртской Республики Александр Волков возглавлял республику в течение 5 лет.

Одновременно проводился всенародный опрос о введении поста Президента (Главы) Удмуртской Республики. На основании протоколов 30 окружных избирательных комиссий Центральная избирательная комиссия установила, что в результате голосования избраны все 100 депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики. А результаты всенародного опроса по введению поста Президента (Главы) Удмуртской Республики были следующими: общее число избирателей, принявших участие в голосовании, составило 46,98%; число голосов, поданных за введение поста Президента (Главы) Удмуртской Республики, составило 30,24%, от принявших участие в голосовании; против введения поста Президента (Главы) Удмуртской Республики – 64,74%. Таким образом, до конца 90-х годов проблема введения поста Президента Удмуртской Республики остается нерешенной [3].

6 октября 1999 года принимается Федеральный закон №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором ст. 2 закрепила, что систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федера-

ции и иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В 1999 году прошли очередные выборы депутатов Государственного Совета. Председателем Госсовета Удмуртской Республики вновь был избран Александр Волков, который возглавлял республику в течение 5 лет.

В 1999 году была создана рабочая группа по внесению поправок в Конституцию Удмуртской Республики, так как она не соответствовала Конституции Российской Федерации. В Конституцию Удмуртии было внесено около 100 поправок. В ноябре того же года Госсовет Удмуртии принимает решение: одновременно с выборами депутатов Государственной Думы РФ весной 2000 года вновь провести опрос населения республики о необходимости введения поста Президента Удмуртии, на котором граждане должны были дать ответ на вопрос: как следует именовать высшее должностное лицо республики – Президент Удмуртской Республики или Глава Удмуртской Республики.

26 марта 2000 года в Удмуртской Республике состоялся референдум по поправке ч. 1 ст. 10 Конституции Удмуртской Республики, в которой была предусмотрена и должность Президента Удмуртской Республики. Наличия в республике высшего должностного лица желала действующая республиканская власть, а также требовало федеральное законодательство. В голосовании приняли участие свыше 61 % избирателей. За поправку проголосовало 68,8 % избирателей, против 27,3 %. По итогам референдума были внесены поправки в Конституцию, введившие должность Президента Удмуртской Республики.

Первые прямые выборы Президента УР состоялись 15 октября 2000 года. Выборы проводились в один тур. Нижний порог легитимности Президента Удмуртской Республики определялся не менее чем 25% избирателей, проголосовавших за ту или иную кандидатуру при явке не менее 25% избирателей. СМИ отмечали, что выборы проходили на неравных условиях. Президент избирался сроком на 4 года. Выборы выиграл Александр Волков, набравший 37,84% голосов. Инаугурация состоялась 3 ноября [5].

Очередной срок полномочий А. Волкова истекал в октябре 2004 г, однако было решено провести выборы на полгода раньше, в марте, совместив с выборами Президента России.

14 марта 2004 года состоялись вторые выборы Президента Удмуртской Республики. В этот раз второй тур был возможен, однако действующий Президент Александр Волков набрал 54,26 % голосов и был переизбран уже в первом туре на пятилетний срок [6].

Второй этап развития института высшего должностного лица определяется с 2004 по 2012 год. В связи с принятием Указа Президента РФ от 27 декабря 2004 г. n 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» [7], в соответствии с которым главы субъектов РФ наделялись полномочиями законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта РФ. Кандидатуры на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации (далее - высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации) представляются Президенту Российской Федерации Руководителем Администрации Президента Российской Федерации. Предложения по кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта

Российской Федерации вносятся Руководителю Администрации Президента Российской Федерации полномочным представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе. Руководитель Администрации Президента Российской Федерации рассматривает предложения по кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, проводит необходимые консультации и представляет кандидатуры и соответствующие документы Президенту Российской Федерации. В случае, если политическая партия в соответствии с федеральным законодательством инициировала предложение по кандидатуре на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации поддержал его в установленном порядке, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации рассматривает это предложение и представляет данную кандидатуру и соответствующие документы Президенту Российской Федерации.

В случае отклонения Президентом Российской Федерации представленных кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации новые кандидатуры представляются Руководителем Администрации Президента Российской Федерации в установленные Президентом Российской Федерации сроки, обеспечивающие соблюдение норм Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

2 мая 2012 г. вносятся изменения в Федеральный закон от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об ос-

новых гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Они определили новый порядок формирования высшего должностного лица субъекта. И вновь полномочиями Президента Удмуртской Республики наделяется А. Волков.

С 2012 года по настоящее время начинается новый третий этап формирования института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Он избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или законодательными (представительными органами государственной власти субъекта).

Пункт 3.2 ст. 32 Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 n 184-ФЗ ( в ред. 09.11.2020) закрепляет требования к кандидатам на данную должность: возраст - не менее 30 лет, гражданство Российской Федерации; кандидат не может иметь гражданство иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Еще одно требование, не менее важное: необходимо собрать в свою поддержку подписи депутатов местных представительных органов и выборных глав 15 муниципалитетов (5-10%). Причем названные лица могут отдать свой голос только за 1 кандидата. Таковую поддержку надо получить минимум в 3/4 муниципальных районов и город-

ских округов. Самовыдвиженцы помимо этого должны собрать подписи избирателей (0,5-2%).

1 июля 2020 года данные требования стали конституционными. Статья 77 Конституции Российской Федерации была дополнена ч. 3, закрепившей требования к кандидату на должность высшего должностного лица субъекта.

14 сентября 2014 года на данную должность был избран А. Соловьев. А 4 апреля 2017 года в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации он прекращает осуществлять свои полномочия.

С 4 апреля 2017г. временно исполняет обязанности А. Бречалов. 10 сентября 2017 г. Главой Удмуртской Республики путем прямых выборов избирается А. Бречалов, сроком на 5 лет.

#### **Список литературы**

1. Закон РСФСР от 01 ноября 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // СПС «Гарант».

2. Конституция Российской Федерации 1993г. (в ред. от 01.07.2020 г.)// СПС «Гарант».

3. Постановление ЦИК УР 3 апреля 1995г. № 21.1 «Об итогах выборов депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики и всенародного опроса о введении поста Президента (Главы) Удмуртской Республики. URL:cikur@cikur.ru.

4. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 09.11.2020 г.) // СПС «Гарант».

5. Во вторник Центризбирком обсуждал ситуацию вокруг выборов Президента Удмуртии. URL:cikur@cikur.ru.

6. Мокшина М.А. Конституция Удмуртской Республики: споры и поправки // Известия Удмуртской Республики. 2020. 20 нояб.

7. Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. n 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // СПС «Гарант».

## **ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НАНОТЕХНОЛОГИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

***Белокрылова Екатерина Александровна**, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой экологического, природоресурсного и трудового права Института права, социального управления и безопасности ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет», г. Ижевск*

***Антонов Владимир Ильич**, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, природоресурсного и трудового права Института права, социального управления и безопасности ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет», г. Ижевск*

## **FEATURES OF STATE POLICY IN THE FIELD OF NANOTECHNOLOGY SAFETY IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE UDMURT REPUBLIC**

***Belokrylova Ekaterina Aleksandrovna**, Ph. D. in law, associate Professor, head of the Department of environmental, natural resource and labor law of the Udmurt state University.*

***Antonov Vladimir Ilyich**, Ph. D. in law, associate Professor of the Department of environmental, natural resource and labor law of the Udmurt state University*

## АННОТАЦИЯ

В статье раскрываются особенности становления и развития государственной политики в сфере правового обеспечения экологической безопасности при разработке и применении нанотехнологий в Российской Федерации и Удмуртской республике; выделяются существенные правовые проблемы в указанной сфере деятельности; приводится сравнительно-правовой анализ экологической политики и законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности нанотехнологий в зарубежных странах; делаются выводы и предложения о совершенствовании действующего законодательства в установленной сфере деятельности.

## ABSTRACT

Право, государственная экологическая политика, правовое обеспечение экологической безопасности, правовая охрана окружающей среды, инновационные отрасли промышленности, нанотехнологии, Стратегия развития nanoиндустрии, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Программа развития nanoиндустрии в Российской Федерации до 2015 г.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** право, государственная экологическая политика, правовое обеспечение экологической безопасности, правовая охрана окружающей среды, инновационные отрасли промышленности, нанотехнологии, Стратегия развития nanoиндустрии, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Программа развития nanoиндустрии в Российской Федерации до 2015 г.

**KEYWORD:** law, state environmental policy, legal support of environmental safety, legal environmental protection, innovative industries, nanotechnology, nanotechnology development strategy, national security strategy of the Russian Federation.

Нанотехнологии являются фундаментом научно-технической революции в XXI веке, одними из наиболее перспективных и востребованных направлений науки, технологий и промышленности в инновационных и индустриально развитых странах мира. Разработка конструкционных, композиционных и функциональных наноматериалов основана на применении технологий, результатом которых является появление уникальных нанопродуктов (наночастиц, нанотрубок, нановолокон, нанодисперсий (коллоидов), нанокристаллов, нанокластеров, наноструктурных пленок, покрытий и пр.), обладающих заданным набором преимущественных физических свойств и характеристик [1].

Нанотехнологии характеризуются высокой степенью инновационной динамики, которая выражается соответствующими прогрессивными темпами роста рынка нанопродуктов. Так, согласно данным Исследования Люкса, в 2017 году продукты нанотехнологий были включены в товары промышленного назначения, представляющие рынок больше чем \$100 миллиардов. Предполагается, что к 2020 году сегмент нано-рынка достигнет \$4,6 триллионов [2]. В соответствии с данными показателями многие страны мира, вовлеченные в наноиндустрию, начали поступательное формирование основ государственной политики, предполагающее создание необходимого правового регулирования указанных отношений.

Наноиндустрия представляет собой интегрированный комплекс производственных, научных, образовательных и финансовых организаций различных форм собственности, осуществляющих целенаправленную деятельность по созданию интеллектуальной и промышленной конкурентоспособной продукции, относящейся к сфере нанотехнологий.

Продукцией наноиндустрии является интеллектуальная и промышленная конкурентоспособная продукция с ранее недостижимыми технико-экономическими показателями, создаваемая с широким применением наноматериалов, процес-

сов нанотехнологий и методов нанодиагностики, ориентированная на решение задач обеспечения обороноспособности, безопасности и технологической независимости государства, реализацию социально и экономически значимых национальных проектов, повышение качества и разнообразия современных товаров и услуг.

Тем не менее, несмотря на все заявленные преимущества, появление продуктов нанотехнологий стало представлять собой не только позитивный пример динамики развития научно-технического прогресса, но и потенциальную угрозу возможных рисков для окружающей среды и здоровья человека в случае ожидаемого в перспективе широкомасштабного использования нанопродуктов при практически полном отсутствии исследований их экологических свойств. Иными словами, активное использование инновационных технологий в сфере nanoиндустрии поставило перед современной наукой решение комплексных задач правового обеспечения их безопасности для человека и окружающей среды.

Последние разработки ученых в различных областях показали, что интенсивное внедрение нанотехнологий в разных отраслях хозяйственной деятельности неизбежно ставит проблему экологического воздействия наноматериалов (Возможные биологические эффекты поступления наноматериалов в организм через желудочно-кишечный тракт изучены пока недостаточно, однако имеются данные, свидетельствующие о том, что различные вещества и материалы при переводе их в форму наночастиц могут значительно изменять свои физико-химические свойства, что может отразиться на их физиологических эффектах в процессе всасывания в пищеварительном тракте и усвоение в организме. См. подробнее: [3]). Важнейшим объектом при оценке риска для здоровья граждан, связанного с наноматериалами, является использование нанотехнологий при производстве электронной техники, строительных материалов, пищевых продуктов, пар-

фюмерно-косметической продукции, как при непосредственном их использовании или употреблении, так и при воздействии поступления наночастиц и наноматериалов в окружающую среду в процессе их производства.

С 2004 года США, Великобритания, Китай, Корея, страны Европейского Союза, Швейцария, Австралия, Канада, а также другие страны стали создали ряд международных консорциумов, на базе которых стали подготавливаться предложения по организации системы управления нанодетальностью (наноменеджмента), контроля и надзора за нанопродуктами, выпускаемыми в окружающую среду, а также оценке возможной степени риска, причиненного окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу нанопродуктами и наноматериалами. Указанные инициативы вполне оправданы, поскольку на современном этапе нанотехнологии представляют собой наиболее приоритетные и, следовательно, затратные направления науки и техники в сфере ресурсо- и энергосбережения, создания экологически адаптированных современных промышленных производств, здравоохранения, производства продуктов питания, качества и уровня жизни населения, поэтому для минимизации риска возможных финансовых потерь при инвестировании в отрасли nanoиндустрии необходимо иметь четкое представление о степени возможного негативного ущерба от применения разрабатываемых нанопродуктов для окружающей среды и здоровья человека.

Тем самым, весьма закономерным является тот факт, что вопросы обеспечения нанобезопасности нанопродуктов и наноматериалов уже более пятнадцати лет являются предметом широкого обсуждения на международном, европейском и национальных уровнях государств, активно вовлеченных в процесс разработки и применения нанопродуктов в широких отраслях промышленности.

В Российской Федерации проблема разработки политико-правовых, контрольно-надзорных, социально-

экономических и иных важнейших аспектов обеспечения безопасности нанодетальности необычайно актуальна.

На отсутствие должного правового регулирования и соответствующих разработок в области обеспечения экологической безопасности при разработке и применении нанотехнологий и нанопродуктов в Российской Федерации неоднократно указывалось в ведущих международных документах. Так, в соответствии со стратегической программой Европейского Союза FramingNano, закрепляющей основы экологически устойчивого управления в сфере нанобезопасности для стран ЕС и ряда других стран участников, замечается, что на организованной ежегодной встрече OECD Tour de Table Meeting in Paris (ноябрь 2007 г.) (Организация по Экономическому сотрудничеству и развитию (OECD) является межправительственной организацией, в которой представители 30 индустриально развитых стран в Северной Америке, Европе и Азии и Тихоокеанском регионе) Россия взяла на себя обязательство к 2009 году разработать долгосрочную Программу развития наноиндустрии на срок до 2015 г. (Nanotechnology Action Plan for Russia-2015), где ключевая роль должна отводиться аспектам нанобезопасности и оценке потенциального риска нанотехнологий и наноматериалов на окружающую среду и здоровье человека, но до сих пор не предоставила этот документ для обсуждения международным партнерам по наноконсорциуму [4].

При анализе положений ежегодного отчета ОЭСД «Нанотехнологии: окружающая среда, здоровье, безопасность» следует сделать обоснованный вывод о том, что по крайне низкому уровню подготовки и реализации концептуальных положений в сфере формирования государственной политики, касающейся обеспечения экологической безопасности при разработке и применении нанотехнологий и наноматериалов, а также имплементации в национальное законодательство основных критериев оценки нанобезопасности

EHS (Environmental, Health and Safety) и ELSI (Ethical, Legal and Social Issues), показатели Российской Федерации совпадают с Южной Африкой[5].

Действительно, в период с 2007 года по настоящее время в Российской Федерации не было принято ни одного федерального закона, устанавливающего фундаментальные основы государственной экологической политики в сфере нанобезопасности. Более того, в действующем российском законодательстве до сих пор не имеется самостоятельного и комплексного федерального закона, закрепляющего правовой статус деятельности в сфере разработки и применения продуктов нанотехнологий и наноматериалов, что, на наш взгляд, является абсолютно неоправданным, поскольку указанные отношения по сравнению с иными наукоемкими отраслями, имеют наибольший сегмент как бюджетного, так и иного смежного финансирования.

Анализ действующего законодательства показывает, что в настоящее время основное правовое регулирование отношений в сфере разработки и применения продуктов нанотехнологий и наноматериалов осуществляется такими рамочными документами как Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу (утв. письмом Президента РФ от 30.03.2002 № Пр-576), Стратегия развития нанотехнологий (утв. письмом Президента РФ от 24.04.2007 № Пр-688), Концепция развития в Российской Федерации работ в области нанотехнологий на период до 2010 года, (одобрена Правительством РФ 18 ноября 2004 г., № МФ-П7-6194), Программой координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.08.2006 № 1188-р), Указ Президента от 7 мая 2018 года №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Ос-

новные направления деятельности Правительства на период до 2024 года, утвержденных Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г. № 8028п-П13, Стратегией развития электронной промышленности России на период до 2025 года, а также рядом иных актов, провозглашающих основные направления государственной инновационной политики как на ближайшую, так и на отдаленную перспективу.

На уровне Удмуртской Республики активно реализуются основные направления государственной экологической политики в области поддержки и развития nanoиндустрии. Так, В 2007 году при Министерстве экономики Удмуртии создана автономная некоммерческая организация «Региональный центр nanoиндустрии Удмуртской Республики», с целью объединения усилий учёных и специалистов промышленности в создании благоприятных условий для развития нанотехнологий в республике и разработке на их основе конкурентоспособной продукции и организации высокотехнологичных производств.

С 2015 года ведутся переговоры об открытии в Удмуртии регионального центра Роснано, что позволит вывести инновационные разработки региональных учёных на качественно новый уровень.

Органы власти Удмуртской Республики активно поддерживают и продвигают проекты с применением нанотехнологий и наноматериалов через предоставление льготных бюджетных кредитов, целевое финансирование НИОКР, организацию экспозиций на международных и межрегиональных выставках-ярмарках.

В Удмуртии активно занимаются развитием нанотехнологий ОАО «Ижевский электромеханический завод «Купол», ОАО «Элеконд» (г. Сарапул), ОАО «Ижмаш», ОАО «Ижевский мотозавод "Аксион-холдинг"», высшие учебные заведения и научно-исследовательские институты, имеющие серьезные разработки в этой отрасли.

Следует полагать, что значительный научно-технический потенциал Удмуртской Республики в сфере нанотехнологий, опираясь на основные направления реализации экологической политики Российской Федерации, будет реализован в полном объеме, что позволит занять Удмуртии лидирующие позиции в области разработки и применения нанотехнологий.

### **Список литературы**

1. Федеральный Интернет-портал «Нанотехнологии и наноматериалы». URL: <http://www.portalnano.ru/toplevel/?id=2> [доступно по состоянию на 16 ноября 2020 г.].

2. URL: <http://www.luxresearchinc.com/blog/2011/01/nano-technology-courts-profits-by-cutting-energy-costs> [доступно по состоянию на 16 ноября 2020 г.].

3. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 23 июля 2007 г. № 54 «О надзоре за продукцией, полученной с использованием нанотехнологий и содержащей наноматериалы» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Framingnano Project: a multistakeholder dialogue platform framing the responsible development of Nanoscience&Nanotechnologies. MAPPING STUDY ON REGULATION AND GOVERNANCE OF NANOTECHNOLOGIES <http://www.framingnano.eu/> (дата обращения: 16 ноября 2020 г.)

5. OECD ENV/JM/MONO(2010)4 «Environment, Health and Safety Publications Series on the Safety of Manufactured Nanomaterials». №20, p. 52-54.

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*Гафурова Эльмира Равиловна,  
кандидат юридических наук, доцент,*

*Институт права, социального управления и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
г. Ижевск  
E-mail: ely\_1979@mail.ru*

## **ENSURING HUMAN RIGHTS IN THE ACTIVITIES OF STATE BODIES OF THE UDMURT REPUBLIC**

*Gafurova E.R.,  
PhD in law, associate Professor  
Udmurt state University, Izhevsk*

### **АННОТАЦИЯ**

Конституционной обязанностью государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Удмуртская Республика является субъектом РФ и имеет свою конституцию и законодательство. Как субъект РФ Удмуртская Республика самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в республике. В Удмуртской Республике сложилась положительная практика взаимодействия органов власти УР и Уполномоченного по правам человека УР в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

### **ANNOTATION**

The constitutional duty of the state is to recognize, respect and protect the rights and freedoms of individuals and citizens. The Udmurt Republic is a subject of the Russian Federation and has its own Constitution and legislation. As a subject of the Russian Federation, the Udmurt Republic independently establishes the system of state authorities in the Republic. In the Udmurt Republic, there is a positive practice of interaction between the authorities of the UR and the Commissioner for human rights of the UR in the field of protection of human and civil rights and freedoms.

**Ключевые слова:** обеспечение прав человека; государственные органы Удмуртской Республики; Уполномоченный по правам человека в Удмуртской Республике.

**Keywords:** ensuring human rights; state bodies of the Udmurt Republic; Commissioner for human rights in the Udmurt Republic.

Российская Федерация (далее – РФ), являясь современным демократическим правовым государством, провозглашает приоритет человека, его прав и свобод. Конституционной обязанностью государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина [1].

Реализация указанной в Конституции РФ обязанности, заключающейся в обеспечении прав и свобод человека, прослеживается в деятельности органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в соответствии с российским законодательством.

Удмуртская Республика является субъектом РФ и, согласно ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, имеет свою конституцию и законодательство.

Как субъект РФ Удмуртская Республика (далее - УР) самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти в республике. На основании Конституции Удмуртской Республики, принятой постановлением Верховного Совета УР от 07.12.1994 №663-ХII, государственную власть в УР осуществляют Государственный Совет УР, Глава УР, Правительство УР, Конституционный Суд УР, мировые судьи УР [2].

Глава УР совместно с Администрацией Главы и Правительства УР, обеспечивая реализацию конституционных прав граждан, осуществляет рассмотрение их обращений по вопросам, относящимся к различным сферам жизнедеятельности общества. Так, за 3-й квартал 2020 года в Администра-

цию Главы и Правительства УР поступило и рассмотрено всего 2 213 обращений, из них наибольшее количество – по вопросам социального обеспечения, социальной поддержки и социальной помощи – 207 обращений [5].

Правительство УР как исполнительный орган УР осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина. К примеру, Правительством УР при реализации прав граждан в области социального обеспечения, за 2019 год было проведено 26 мероприятий в рамках программы социальной поддержки граждан, на реализацию которых было затрачено около 10 млн руб. средств бюджета УР [6].

Государственный Совет УР, являющийся законодательным органом УР, также наделен рядом полномочий по обеспечению прав человека и гражданина. Так, Государственный Совет УР относительно реализации избирательных прав граждан осуществляет следующие: установление порядка назначения и проведения референдума УР; установление порядка проведения выборов в Государственный Совет УР, порядка проведения выборов Главы УР и порядка отзыва Главы УР; установление порядка проведения выборов в органы местного самоуправления и т.д.

Кроме того, в целях реализации ст. 2 Конституции РФ и ст. 2 Конституции УР, касающихся защиты прав и свобод человека и гражданина, Государственный Совет УР принял новый Закон УР от 12.10.2015 №62-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» [3].

Впервые институт Уполномоченного по правам человека в Удмуртии, в который может обратиться любой гражданин УР в целях защиты своих прав и свобод появился в 2004 г. в связи с принятием ныне утратившего силу Закона УР от 12.03.2004 n 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» [4].

Один из главных принципов функционирования указанного института состоит в организации работы (проведении проверок, рассмотрении обращений граждан и т.д.) на основе взаимного доверия между Уполномоченным и государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, от которых зависит принятие рекомендуемых Уполномоченным мер [7].

Говоря об эффективности деятельности Уполномоченного по правам человека в УР, следует остановиться на некоторых статистических данных, приведенных в ежегодном докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в УР за 2019 год [8].

Исходя из статистических показателей, свидетельствующих о динамике обращения граждан, можно сделать вывод, что с введением в действие нового Закона УР «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» в 2015 году, количество обращений составило 1 670, на 2019 год отмечается значительное снижение количества обращений граждан к Уполномоченному (1 135). На наш взгляд, это обусловлено тем, что органами государственной власти УР данной работе также уделяется особое внимание. Эффективность деятельности органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина напрямую зависит от их взаимодействия.

Обращая внимание на динамику и структуру обращений граждан по группам конституционных прав и гарантий, представленную в вышеуказанном докладе, отметим, что наибольшее число обращений граждан связано с жилищными правами, количество обращений по ним составило – 331. Наименьшие показатели обращений граждан наблюдаются по вопросам защиты прав на образование и культурных прав – 19; личных прав – 41; прав в области защиты семьи, материнства и детства – 49 обращений.

Далее, считаем разумным обратить внимание на статистические показатели о результатах рассмотрения обращений граждан. Из 1 135 обращений 42% заявителей оказана реальная помощь в реализации и защите их прав (477), 58% – даны требуемые разъяснения законодательства (658).

Показатели оказанной реальной помощи в реализации и защите прав граждан в процентном соотношении существенно превышают показатели предыдущих лет. Например, по данным за 2015 год, реальная помощь была оказана в 40% случаев обращений, количество же обращений составило 1 660.

По нашему мнению, с учетом изученных статистических показателей в УР сложилась положительная практика взаимодействия органов власти УР и Уполномоченного по правам человека УР в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

### **Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020.16 марта.

2. Конституция Удмуртской Республики (принята постановлением Верховного Совета УР от 07.12.1994 п663-ХП) (в ред. от 03.10.2019) // Известия Удмуртской Республики. 1994. 27 дек.

3. Закон Удмуртской Республики от 12.10.2015 п62-РЗ (в ред. от 19.06.2017) «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике // Известия Удмуртской Республики. 2015. 19 нояб.

4. Закон Удмуртской Республики от 12.03.2004 п 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» // Известия Удмуртской Республики. 2004. 1 июня.

5. Интернет-портал: UDMURT.RU. Обзоры обращений граждан. URL: <http://www.udmurt.ru>

6. Интернет-портал: UDMURT.RU. Доклады о реализации государственных программ. URL: <http://www.udmurt.ru>

7. Интернет-портал: Уполномоченный по правам человека в УР. История становления института. URL: <https://ombudsman.udmurt.ru>

8. Уполномоченный по правам человека в УР. URL: <https://ombudsman.udmurt.ru>

**ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО,  
ГРАЖДАНСКОГО, АРБИТРАЖНОГО, АДМИНИСТРАТИВНОГО И УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА –  
ОСНОВА СУДОПРОИЗВОДСТВЕННОГО  
(СУДЕБНОГО) ПРАВА**

*Зинатуллин Тимур Зинурович,  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
уголовного процесса и правоохранительной деятельности  
Института права, социального управления и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
г. Ижевск*

*E-mail: [zinatullin75@inbox.ru](mailto:zinatullin75@inbox.ru)*

**PRINCIPLES OF CONSTITUTIONAL, ADMINISTRATIVE, CIVIL, ADMINISTRATIVE  
AND CRIMINAL PROCEEDINGS - THE BASIS  
OF JUDICIAL (JUDICIAL) LAW**

*Zinatullin Timur Zinurovich,  
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the  
Department criminal procedure and law enforcement  
Udmurt state University, Izhevsk*

*E-mail: [zinatullin75@inbox.ru](mailto:zinatullin75@inbox.ru)*

**АННОТАЦИЯ**

Обстоятельный анализ содержания принципов конституционного, арбитражного, гражданского, административного и уголовного судопроизводств как форм реализации судебной власти (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ), их тесное взаи-

мосвязь и социально-ценностная направленность привели автора статьи к убеждению, что в своей совокупности они есть ни что иное, как составные части такой консолидантной отрасли права как судебное (судопроизводственное) право. Наряду с сохранением законодательного урегулирования соответствующих отраслей права автор считает необходимым сформулировать основы судебного права, сконструировать отдельный законодательный акт в виде Кодекса судопроизводства РФ (КСП РФ).

### ANNOTATION

A thorough analysis of the content of the principles of constitutional, arbitration, civil, administrative and criminal proceedings as forms of exercising judicial power (part 2 of article 118 of the Constitution of the Russian Federation), their close relationship and socio-value orientation led the author of the article to the conviction that in their totality they are nothing other than constituent parts of such a consolidated branch of law as judicial (judicial) law. Along with the preservation of the legislative regulation of the relevant branches of law, the author considers it necessary to formulate the foundations of judicial law, to construct a separate legislative act in the form of the Code of Judicial Procedure of the Russian Federation (KSP RF).

**Ключевые слова:** Конституция РФ; судебная власть; принципы; социальная ценность; судебное право; Кодекс судопроизводства.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation; judicial power; principles; social value; judicial law; Code of legal proceedings.

При всем том, что в процессуальных науках есть множество острых и сложных проблем, узловым среди них является вопрос о принципах, на которых основывается любая процессуальная деятельность, их видах, содержании и социальной ценности. Об этом еще в самом начале 70-х годов

прошлого столетия хорошо сказано Т.Н. Добровольской [1]. Думается, что в данной небольшой статье нет необходимости воспроизводить известное всем процессуалистам изречение.

Вместе с тем хотелось бы обратить внимание на то, что слово «принцип» трактуется не только как «основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, науки и т.п.» [2], но и как «научное и нравственное начало, основание, правило, основа, от которой не отступают» [3]. В последней интерпретации особое внимание обращается на нравственное содержание принципов.

Любое государство основные принципы своей жизнедеятельности закрепляет в Основном законе государства – Конституции, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории государства (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ).

Согласно Основному Закону государства, закрепленные в нем принципы есть одновременно и принципы любого вида государственно-правовой деятельности, включая, в частности, и ту, что связана с осуществлением правосудия по гражданским, арбитражным, административным или уголовным делам. Сказанное настолько ясно и понятно, что в какой-то дополнительной аргументации и не нуждается. Отрадно, что именно из таких позиций исходят авторы, активно возрождающие несколько подзабытое учение о едином процессуальном праве (судебное право; судопроизводство), общим предметом которого является разрешение спора о праве [4].

Сегодня юридические споры (споры о праве) разрешаются как судебными, так и иными правоохранительными органами. Наложение сотрудниками ГИБДД МВД РФ штрафа на водителя автомобиля за допущенном им превышение скорости дорожного движения есть ни что иное, как разрешение спора о праве. В тех же случаях, когда подробного рода спор разрешается судом, то имеет место то, что именуется правосудием, осуществление которого возможно «посредством

конституционного, арбитражного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства» (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ). Совокупность процессуальных норм, регламентирующих процедуру разрешения судом спора о праве есть то, что принято именовать судебным правом, где основным неперменным субъектом является судебная власть, главное назначение которой заключается в защите прав и свобод человека.

Процедура рассмотрения судом спора о праве (судопроизводство) и должна, прежде всего, базироваться на закрепленных в Конституции Российской Федерации принципах, таких как осуществление правосудия только судом (ч. 1 ст. 118); независимость судей и подчинение их только закону (ст. 120); несменяемость судей и их неприкосновенность (ст. ст. 121-122); открытость судебного разбирательства (ч. 1 ст. 123); осуществление судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон (ч. 3 ст. 123) и, естественно, принцип законности.

Последний принцип хотя и не выделен в Конституции РФ, но его наличие вытекает из содержания ч. 1 ст. 1 Конституции РФ (с поправками 2020г.) о том, что «Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

Приведённые принципы есть незыблемые принципы правосудия вне зависимости от того, осуществляется ли оно в форме конституционного, гражданского, административного или уголовного судопроизводства. И в силу содержащегося в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ указания о том, что ее нормы обладают свойством своего прямого действия, все названные принципы должны закрепляться и в отраслевом законодательстве.

Законодатель, однако, названное незыблемое правило законотворчества, да и просто законодательной техники зачастую игнорирует. Так, если в Гражданско-процессуальном Кодексе РФ (ГПК РФ) есть нормы, закрепляющие принципы

равенства всех перед законом и судом (ст. 6), а также гласности, открытости судебного разбирательства (ст. 8-10), то в Уголовно-процессуальном кодексе России (УПК РФ), в отличие от УПК РСФСР 1960 г., этих принципов нет. Надо полагать, что разработчики УПК РФ, а впоследствии и законодатель поступили так не случайно, а вполне сознательно. Это позволило законодателю установить, в частности, особый порядок производства по уголовным делам в отношении так называемых власть предержащих лиц ( ст. 447-452 УПК РФ), а также институт принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением (ст. 314-316 УПК РФ), справедливо названный академиком В.Н. Кудрявцевым аморальным и юридически ущербным (Стратегия борьбы с преступностью. М., 2003, с. 91). В отличие от ГПК РФ (ст. 10), УПК РФ не закрепляет в числе принципов открытость судебного разбирательства, а выделяет лишь гласность в качестве одного из общих условий такого разбирательства уголовного дела (ст. 241 УПК РФ).

Объяснять такое существующими различиями в предмете и методе правового регулирования в сферах гражданско-процессуальных и уголовно-процессуальных отношений, вызывающих необходимость специфических для них принципов (торжество диспозитивных начал в гражданском судопроизводстве и, напротив, публичности в уголовном процессе), было бы неправильно, это не согласовывалось бы с действительностью. Отступление при осуществлении правосудия от закрепленных в Конституции РФ общих для любого вида судопроизводств принципов может привести к весьма серьезным негативным последствиям, в том числе и к ущемлению конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В основе процессуального судебного права (судопроизводственного права) лежит и ряд других общих для гражданского, арбитражного, уголовного, административного судопроизводства принципов. В их числе принципы состяза-

тельности и равноправия сторон, свобода оценки доказательств, их оценка по внутреннему убеждению, субъекта оценки (ст. 17 УПК РФ, ст. 67 УПК РФ, ст. 84 КАС РФ), соблюдение языка судопроизводства, свобода обжалования процессуальных действий и решений. В числе принципов свое законное место должен получить и принцип всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств рассматриваемого и разрешаемого судом дела. Названный принцип, известный предыдущему законодательству (см., например, ст. 20 УПК РСФСР 1960 г.), не мог бесследно исчезнуть. В противном случае стало бы просто невозможным постановление ни одного законного и обоснованного судебного решения (ст. 195 ГПК РФ, ст. 176 КАС РФ, ст. 297 УПК РФ). Но «растворение» такого принципа в многочисленных нормах (ст. 114-146, 215, 302, 380 и др. УПК РФ; ст. 67, 195, 362 и др. ГПК РФ), превращение его в своеобразный «принцип-невидимку» способно привести к тому, что истина по разрешаемому делу может быть и не установлена, а судебное решение может быть принято не на основе достоверных знаний о подлежащих установлению (доказыванию) обстоятельствах дела (ст. 73, 299 УПК РФ, ст. 196 ГПК РФ), а лишь на вероятных знаниях о них. В области уголовного или административного процесса это чревато возможным ущемлением, ограничением конституционных прав и свобод личности в результате, например, необоснованного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу либо постановления незаконного необоснованного обвинительного приговора. В области гражданского судопроизводства отсутствие названного принципа способно привести к неправильному разрешению исковых требований и тем самым к ущемлению прав и интересов истца.

Таковы некоторые наши воззрения на общие для любого вида судопроизводств принципы, на их содержание и социального назначение. Находясь в тесной взаимосвязи, они

должны лечь в основу общего для всех процессуальных отраслей судопроизводственного судебного права.

Своего рода междисциплинарный характер такого права позволяет при осуществлении судопроизводства использовать с учетом особенности разрешаемого спорного правового вопроса действующее соответствующее законодательство, то есть Кодексы административного судопроизводства (КАС РФ), УПК РФ, ГПК РФ. Также возможно и конструирование общего судопроизводственного кодекса – СПК РФ.

Надлежит обратить внимание на то, что ученые-процессуалисты, обосновывающие наличие в правовом пространстве судопроизводственного (судебного) права, полагают, что все его составляющие надлежит сформулировать в Федеральном конституционном законе «Основы правосудия», в котором «были бы рассмотрены все вопросы взаимосвязи всех видов производств, принципиальные начала правосудия и судебного контроля, а также определена система всех процессуальных решений и механизм их исполнения» [5] и излагают свое видение структуры и содержания такого закона [5]. Последнее есть ни что иное, как кодифицированный законодательный акт, то есть то, что в правовом пространстве выступает в виде того, что именуется кодексом. Думается, что судебному (судопроизводственному) праву, регулируемому своим специальным Кодексом, быть. Заметим, что в качестве одного из направлений подготовки магистров в Удмуртском государственном университете, научным руководителем которого является профессор Л.Г. Татьяна, выступает именно судопроизводство.

### **Список литературы**

1.Добровольская Т.К. Принципы советского уголовного процесса. М., 1971, с. 5.

2.Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.,1978. С. 574.

3.Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 4., М., 2004, с. 351.

4.Полянский Н.Н., Строгович А.А. Проблемы судебного права. М., 1983:

5. Гуськова А.П., Муратова Н.Г. Судебное право: история и современность судебная власть в сфере уголовного судопроизводства. М., 2005, с. 30-31.

## **КОНТРОЛЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

*Иванова Алёна Анатольевна,*

*кандидат юридических наук, доцент кафедры государственной службы и управления персоналом,*

*ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»*

*г. Ижевск*

*E-mail: 0202197236@rambler.ru*

## **CONTROL AND RESPONSIBILITY OF STATE AUTHORITIES**

*Ivanova Alena Anatolyevna,*

*Candidate of Law, Associate Professor of the Department of State service and personnel management,*

*Udmurt State University*

*Izhevsk*

## **АННОТАЦИЯ**

В статье рассматриваются вопросы теории и практики реализации государственного контроля. Автор акцентирует внимание на видах, способах и формах исполнения контрольно-надзорных полномочий с учётом требований действующего законодательства. Достаточно подробно охарактеризованы основные виды государственного контроля и их назначение.

Приведены примеры осуществления контроля отдельными должностными лицами и государственными органами.

### ANNOTATION

This article examines the theory and practice of the implementation of state control. The author focuses on the types, methods and forms of exercising control and supervisory powers, taking into account the requirements of the current legislation. The main types of state control and their purpose are described in sufficient detail. Examples of control exercised by individual officials and state bodies are given.

**Ключевые слова:** правовое регулирование; государственный контроль; виды государственного контроля; Государственный Контрольный Комитет Удмуртской Республики.

**Keywords:** legal regulation; state control; types of state control; State Control Committee of the Udmurt Republic.

Некоторые управленческие решения и действия порождают глубокие социальные последствия, поэтому актуальным является вопрос исследования ответственности в государственном управлении, так как государственная служба непосредственно связана с обеспечением конституционных прав и гарантий граждан. Акцентируем внимание на некоторых теоретических аспектах, выявив виды государственного контроля, порядок и способы его проведения. Для обоснования эффективности деятельности и выявления некоторых проблем в осуществлении обозначенной компетенции автором изучена правоприменительная практика в Удмуртской Республике.

Некоторая неопределённость, прежде всего в социально-экономическом развитии государства, обосновывает целесообразность проведения контрольных мероприятий. Актуальным в условиях современной действительности является осуществление госконтроля для устранения каких-либо рис-

ков национальной безопасности. Тем более что экономические кризисы становятся неизбежными. Достаточно привести примеры циклических кризисов 1991 -2001, 2001-2008, 2008-2014, 2016 -2019 годов. В данном контексте возникает ряд вопросов, требующих разработки: какая система госконтроля эффективна для Российской Федерации и ее субъектов? какими должен быть состав контрольных органов?

Основным нормативно-правовым актом, регламентирующим государственный контроль будет, вступающий в юридическую силу с 1 июля 2021 года, Федеральный закон от 31.07.2020 n 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который закрепляет организацию и проведение государственного контроля.

Какие нормы устанавливает указанный нормативно-правовой акт?

1) процессуальный порядок ведения государственного контроля;

2) первоочередными становятся профилактические меры;

3) предлагается новая модель управления рисками;

4) вводится цифровизация государственного контроля.

Безусловной прерогативой правоприменителей становятся выявление, пресечение и устранение последствий нарушений. Предусматриваются следующие профилактические мероприятия:

1) знакомство с правоприменительной практикой;

2) консультирование;

3) информирование;

4) самообследование;

5) издание инструкций по соблюдению обязательных требований.

Пунктом 7 ст. 30 комментируемого закона введён запрет на установление таких показателей, как какое количе-

ство проведено проверок, сколько лиц привлечено к ответственности, на какую сумму выписано штрафов. В сложившихся социально-экономических реалиях актуальным является выделение 6 видов рисков, подлежащих контролю для выявления и подсчёта ущерба, полученного по причине совершения нарушения.

Проверки перестают быть главным инструментом контроля. В качестве альтернативных мер предложено:

- контрольная и мониторинговая закупка;
- инспекционный рейд;
- выездное обследование;
- рейд.

Процесс контроля важен для установления стандартов достигнутых целей государственного управления, чтобы сравнить достигнутые результаты деятельности с намеченными в планах и программах. Оценивание включает мониторинг управленческих решений, позволяющий сравнить полученные данные для оперативной корректировки действий, в случае необходимости.

Законодатель определил следующие требования к контролю:

- 1) объективность выражается в беспристрастности, должностных лиц и органов власти, осуществляющих контроль, воздерживаясь от эмоций и предвзятого отношения в оценках, для установления реального положения дел;
- 2) действенность означает немедленное исполнение результатов контроля для корректировки действий тех, кто подпал под процедуру мониторинга;
- 3) эффективность направлена на повышение качества состояния организационной деятельности;
- 4) систематичность обуславливает поэтапность действий, способствующих успешному решению задач, поставленных перед органами власти;

- 5) гласность направлена на своевременное доведение результатов проверки до тех, кого они касаются;
- 6) контроль реализуется в качестве одной из функций государственного управления.

В правоприменительной практике, как правило, выделяют общий и специальный государственный контроль.

Общим контролем охватывается вся деятельность государственных органов. Специальный контроль проводится по какому-либо одному направлению деятельности или по конкретному вопросу. Чаще всего осуществляется внешний контроль, который выполняют должностные лица и органы, не входящие в систему проверяемых государственных организаций. Внутренняя же проверка возлагается на подведомственные структуры.

Государственные органы на основании принципа разделения властей обладают различным объёмом и характером полномочий, что предопределяет выделение следующих видов государственного контроля:

- законодательной власти;
- исполнительной власти.

В пределах исполнительной власти проводится контроль общей, межотраслевой, внутриведомственной компетенции.

В пределах представительной власти контроль возлагается на законодательные органы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые, например, инспектируют контроль исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ. Для объективной оценки Государственная Дума и Совет Федерации образуют Счётную палату РФ. При реализации собственных полномочий по данному вопросу нижняя палата рассматривает отчёт Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета, может проголосовать по запросу о доверии Правительству Российской Федерации.

Необходимыми контрольными полномочиями наделён Президент Российской Федерации. Являясь гарантом обеспечения конституционных прав и свобод, глава государства обладает правом в установленном основным законом порядке принимать меры по охране суверенитета России, её целостности территории и независимости. Им обеспечивается согласование и функционирование взаимодействия федеральных органов власти и с органами власти субъектов РФ в части решения государственных вопросов, отнесенных ст. 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения. Поэтому Президент РФ имеет право приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ, если нормативно-правовые акты будут противоречить Конституции РФ, федеральным законам, международным договорам или нарушать права и свободы человека и гражданина.

От имени главы государства и по его поручению контроль проводит Контрольное управление Президента Российской Федерации и его территориальные подразделения. Управление занимается подготовкой информации о деятельности государственных органов по исполнению законодательства и поручений главы государства.

Субъектом контроля является и Правительство РФ. К его ведению относится систематический контроль деятельности подведомственных ему органов. Это министерства, государственные комитеты, ведомства и службы РФ. В пределах своих полномочий высший исполнительный орган заслушивает на заседаниях отчёты, доклады, информацию от руководителей о выполнении возложенных на них задач, таких как кредитно-денежная система, развитие отраслей государственного управления и др.

Аналогичными контрольными полномочиями, но на уровне субъектов РФ обладают представительные и исполнительные органы субъектов РФ.

Для обеспечения единообразия решения комплексных задач, относящихся к нескольким отраслям, проводится межотраслевой контроль, связанный с координацией управления отраслевых структур. Надведомственные органы обследуют работу предприятий, учреждений и организаций по возложенной компетенции. К ним относятся Министерство финансов РФ, Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, Государственный комитет РФ по статистике и др.

Важная роль отводится внутриведомственному контролю, который проводится повседневно, в текущем режиме, в пределах подведомственности. Это систематическая проверка разными методами — руководителем лично или с помощью специального аппарата (например, инспекцией, контрольно-ревизионной службой) деятельности подчиненных органа государственного управления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц. Наиболее востребованными критериями оценки являются основные вопросы по расстановке кадров, о методах руководства и др. В свою очередь внутриведомственный контроль по его содержанию можно подразделить на общий и специальный. При общем контроле проверяется вся работа организации, при специальном — отдельные направления работы.

Распоряжением Правительства РФ 1 апреля 2016 г. был утверждён план мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных полномочий органов власти в РФ. Данным подзаконным актом предусмотрено внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий, переход от оценки результативности и эффективности контрольно-надзорных органов, основанной на количестве выявленных нарушений, к оценке размера предотвращённого ущерба. Обязательным правилом для должностных лиц становится разъяснение требований, подлежащих соблюдению.

В настоящее время в соответствии с требованиями нового закона субъекты РФ формируют нормативную базу по осуществлению государственного контроля в регионах, ибо федеральные требования предлагают до 01.01.2022 г. определиться с видами регионального контроля.

Рассмотрим для наглядности деятельность Государственного контрольного комитета Удмуртской Республики, который является органом внешнего финансового контроля. В 2019 г. им проведено 262 мероприятия, в том числе 200 экспертно-аналитических, 45 контрольных и 17 внешних проверок бюджетной отчётности. 21 дело рассмотрено по запросу или поручению Главы Удмуртской Республики [4].

К основным направлениям деятельности контрольного комитета были отнесены:

1)расходование бюджетных средств по региональным проектам, реализуемым в республике по национальным проектам РФ;

2)выявление пробелов в нормативно-правовом регулировании социально-экономических вопросов;

3)повышение качества контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

В указанный период контрольно-проверочная работа проводилась по 83 субъектам, в том числе было охвачено 12 министерств. Государственным контрольным комитетом изучено целевое использование бюджетных средств в размере 19, 1 млрд руб., выделенных на 11 государственных программ Удмуртской Республики. В ходе обследований выявлено 506 финансовых нарушений на общую сумму 2,3 млрд руб. Из них:

1)при формировании и исполнении бюджетов – 217 нарушений на сумму 739 млн руб.;

2)при ведении бухгалтерского учёта, формировании бухгалтерской отчётности – 142 нарушения на сумму 939 млн руб.;

3) в сфере управления государственной (муниципальной собственности) – 44 нарушения на сумму 92 млн руб.;

4) при совершении государственных (муниципальных) закупок – 103 нарушения на сумму 543 млн руб. [4].

Результаты экспертно-аналитической работы заслушались по мере их подготовки на 11 заседаниях Коллегии Комитета, а также материалы для своевременного реагирования направлялись в государственные органы Удмуртской Республики, в том числе Главе УР, Госсовету УР, исполнительным органам УР – 362, органам местного самоуправления – 32, в правоохранительные органы – 20. На основании имевшихся данных оформлено 45 представлений [4].

В текущем периоде Государственным контрольным комитетом получено 127 ответов по запросам о принятых мерах, снято с контроля 35 ранее изданных постановления. Исполнительными органами принято 35 нормативно-правовых актов, а правоохранительными органами возбуждено 1 уголовное дело. В пределах своих полномочий возбуждено и передано в суды 10 дел об административных правонарушениях. К дисциплинарной ответственности привлечено 14 должностных лиц [4].

Таким образом, государственный контроль является важной частью государственного управления, способствующий достижению возложенных на государство задач, в том числе и в Удмуртской Республике.

#### **Список литературы**

1. Федеральный закон от 31.07.2020 г. n 248-ФЗ Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru>.

2. Указ Президента Российской Федерации от 02 февраля 2016г. n 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере. URL: <http://pravo.gov.ru>.

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 № 559-р (Об утверждении плана мероприя-

тий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в РФ на 2016-2017 гг.). URL:<http://pravo.gov.ru>

4. Материалы текущего архива. Государственный контрольный комитет Удмуртской Республики. URL: <http://udmurt.ru>.

## **ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УДМУРТИИ**

*Ишимов Павел Леонидович,*

*кандидат юридических наук, доцент кафедры  
уголовного процесса и правоохранительной деятельности  
Института права, социального управления и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»*

*г. Ижевск*

*Email: caesar18@bk.ru*

## **HISTORY OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF STATE SECURITY BODIES OF UDMURZIA**

*Ishimov P.L.,*

*candidate of Legal Sciences of the Department  
Criminal Procedure and Law Enforcement Activities of the Insti-  
tute of Law,*

*Social Management and Security of the Federal State Budgetary  
Educational Institution of Higher Education*

*Udmurt State University, Izhevsk*

## **АННОТАЦИЯ**

Целью написания данной статьи является исследование становления и развития органов государственной безопасности Удмуртии, описание решаемых ими задач на каждом этапе становления и преобразования. В статье изложена историческая справка происхождения такого современного территориального органа ФСБ России по Удмуртской Рес-

публике, как Управление ФСБ России по Удмуртской Республике.

### ABSTRACT

The purpose of this article is to understand the formation and development of state security agencies in Udmurtia, to describe the tasks they solve at each stage of formation and transformation. The article presents the historical background of the origin of such a modern territorial body of the FSB of Russia in the Udmurt Republic as the Office of the FSB of Russia in the Udmurt Republic.

**Ключевые слова:** история; орган государственной безопасности; федеральная служба безопасности.

**Keywords:** history; state security Agency; Federal security service.

В современной России, согласно ст. 1 Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ, Федеральная служба безопасности – это «единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации» [1]. Основными направлениями её деятельности являются: контрразведывательная деятельность, борьба с терроризмом, борьба с преступностью, разведывательная и пограничная деятельность, обеспечение информационной безопасности.

Данная служба прошла большой исторический путь формирования, претерпела множество преобразований и изменений в названии, структуре, штатной численности и решаемых на каждом историческом этапе задач.

История ее становления в России, в том числе и на территории Удмуртии, начинается с 20 декабря 1917 года (сегодня этот день отмечается как профессиональный праздник всех сотрудников (работников) органов безопасности Российской Федерации) с принятия Декрета Совета народных комиссаров

РСФСР, которым была создана Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, саботажем и бандитизмом (ВЧК).

Данный исторический факт отразился и на жизнедеятельности Удмуртии. Во исполнение Декрета Совета народных комиссаров РСФСР летом 1918 года, с переходом власти в Ижевском Совете к большевикам, была создана ижевская Чрезвычайная комиссия. Председателем её был назначен Александр Семёнович Бабушкин (1897 г.р.), рабочий Ижевских заводов, член Всероссийской коммунистической партии большевиков.

Перед возглавляемой им комиссией стояли задачи по выявлению и уничтожению лидеров и членов так называемых антибольшевистских повстанческих движений (контрреволюционеров). В своей кропотливой и трудоемкой работе ижевская Чрезвычайная комиссия выявила многочисленные попытки организации восстания на Ижевском заводе, одновременно с этим в г. Перми было арестовано несколько десятков заговорщиков (контрреволюционеров). Однако, согласно историческим архивным справкам, после Ижевско-Воткинского восстания ижевская ЧК прекратила существование, все ее члены, включая Александра Бабушкина, были расстреляны восставшими.

Впоследствии становление органов государственной безопасности в Удмуртии ознаменовано началом гражданской войны. В период гражданской войны (1917-1920) на территории Удмуртии работу проводил отдел ЧК Второй армии Восточного фронта, подразделения которого размещались в городах Ижевске, Сарапуле и Воткинске. Сохранившиеся протоколы заседаний ЧК свидетельствует о большом разнообразии дел, рассмотренных комиссией, – это дела не только о контрреволюции, саботаже, но также и о грабежах, мародёрстве, спекуляции. На данном историческом этапе впервые в задачи органа государственной безопасности (ЧК) стало

входить не только борьба с нежелательными политическими элементами (контрреволюционерами), но и борьба с преступностью.

Итоги проделанной работы можно проанализировать на основе отчётной ведомости о деятельности Глазовской уездной Чрезвычайной комиссии: «За время с 21 января по 28 января 1919 года арестовано 16 человек (за контрреволюцию – 7, за спекуляцию – 9), из них расстреляно – 0, заключено в тюрьму – 2, освобождено – 1, оштрафовано – 4, остальные отпущены» [2].

«Политическое положение в городе Глазове и уезде» описано в этом же документе следующим образом: «За отчётное время, по данным сведениям, политическое настроение масс спокойное, как в городе, так и в уезде. Выступлений против Советской власти не замечено, отношение красноармейцев к Советской власти сочувственное».

По окончании гражданской войны и после освобождения территории Удмуртии от Колчака решением Вятской губернской ЧК во всех уездах при органах милиции стали создавать подразделения ВЧК, получившие название Политбюро. Согласно исторической справке, за время своего существования Ижевское Политбюро раскрыло подготовку контрреволюционного мятежа, запланированного организацией «Учредитель», состоящей из бывших белогвардейцев.

Следующий период становления органов государственной безопасности ознаменован образованием Декретом ВЦИК от 4 ноября 1920 года Вотской Автономной области. Позднее 5 января 1921 года были определены её границы. В состав автономии вошли части Глазовского, Елабужского, Малмыжского и Сарапульского уездов Вятской губернии [3]. В связи с этим началось и формирование органов власти и управления республики.

Так, уже 1 марта 1921 года ревком Вотской автономной области заслушивает вопрос об организации областной

Чрезвычайной комиссии и об упразднении Политбюро. Принимается решение: «...Предложить т. Шутову немедленно приступить к организации областной Чрезкомиссии... Председатель Наговицын, секретарь Шиляев». Историческая справка: «Николай Федорович Шутов (1891 г. р., из крестьян, трудился рабочим на заводе, образование – среднее, окончил городское училище при Лысьевском заводе) был назначен председателем областной Чрезвычайной комиссии» [4].

Вотская областная Чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями находилась в ведении Всероссийской Чрезвычайной Комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и саботажем, осуществляла деятельность по борьбе с контрреволюционными выступлениями, спекуляцией, взяточничеством, пьянством.

В апреле 1921 г. при Вотской областной Чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности были организованы междуведомственная комиссия (в ее состав входили председатель Вотской облчека, представитель отдела юстиции), информационная тройка, 1 января 1922 г. – народный суд (расформирован 1 марта 1922 г.).

По состоянию на 26 февраля 1922 г. в штате Вотской облчека состояло 118 человек (6 членов коллегии и 112 сотрудников). Вотская облчека была ликвидирована в соответствии с приказом председателя Вотской облчека от 28 февраля 1922 г. По постановлению ВЦИК от 6 февраля 1922 г. Областная ЧК была преобразована в отдел Главного политического управления (ГПУ). Началась работа по обеспечению безопасности государства в мирное время.

С 1 марта 1922 г. был образован Государственный политический отдел при Вотском областном исполнительном комитете. Он находился в ведении Государственного политического управления при Народном Комиссариате внутренних дел РСФСР.

В 1920-е годы именно ОГПУ, этому органу госбезопасности при Совете Народных Комиссаров, было предписано постоянно информировать руководство страны о внутреннем положении государства, состоянии экономики и происходивших процессах в обществе.

В соответствии с постановлением ВЦИК от 6 февраля 1922 г. при необходимости принятия мер пресечения в отношении лиц, причастных к контрреволюционным преступлениям, бандитизму, шпионажу, хищениям на железнодорожных и водных путях сообщения, контрабанде и переходу границ без разрешения Государственному политическому управлению, политическим отделам и их уполномоченным в уездах предоставлялось право производства обысков, выемок и арестов.

Все общеуголовные дела по спекуляции, должностным и другим преступлениям, находившиеся в ведении Всероссийской Чрезвычайной Комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и саботажем, а также все дела о преступлениях, направленных против советского строя или представлявших нарушения законов РСФСР, передавались на рассмотрение революционных трибуналов и народных судов. Вотский областной отдел ГПУ руководил работой всех органов Государственного политического управления (с 1923г. – Объединенного государственного политического управления) в Вотской автономной области (с 1932 г. - Удмуртской автономной области). В его ведении находились дела о контрреволюционной деятельности, принадлежности к антисоветским партиям, антисоветской агитации и пропаганде, шпионаже, массовых беспорядках, бандитизме, преступления против порядка управления, против личности, имущественные, воинские, служебно-должностные преступления, фальшивомонетничество, растрата, взяточничество и т.п.

Общий надзор за деятельностью Вотского областного отдела ОГПУ осуществляла Прокуратура ВАО. В район дея-

тельности Вотского областного отдела ОГПУ (по состоянию на 1922-1923 гг.) входило 5 уездов: Глазовский, Дебесский, Ижевский, Можгинский, Селтинский. Во всех уездах (кроме Ижевского) имелись уполномоченные Вотского областного отдела ОГПУ.

В 1923 г. в штате Вотского областного отдела ОГПУ числились: начальник Вотского областного отдела ОГПУ, его помощник, секретарь, 3 уполномоченных по разр. (согласно документу, содержащемуся в архивной справке), уполномоченный по военным делам и его помощник, уполномоченный информационного агентского отдела и его помощник, регистратор, 4 уполномоченных в уездах, 4 помощника, 3 контролера, начхоз-комендант, журналистка, машинистка [4].

В конце 20-х годов прошлого века сложная политическая и социальная обстановка в стране, преобразование промышленной индустрии, проводимая коллективизация, вызывавшая недовольство и сопротивление кулачества, привели к ликвидации (в 1934 г.) ГПУ и передачи его функций Наркомату Внутренних дел СССР (НКВД СССР).

В это время Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) СССР вынужден был решать и проблемы внутренней безопасности государства, и противодействовать попыткам белой эмиграции, подталкиваемой спецслужбами иностранных государств. развязать вооружённую борьбу против Советской власти на территории СССР.

С 1932 г. Вотский областной отдел ОГПУ стал называться отделом Удмуртской автономной области Полномочного представительства ОГПУ Нижегородского края. В 1934 г. Объединенное государственное политическое управление было включено в состав образованного в соответствии с постановлением Центрального Исполнительного Комитета СССР от 10 июля 1934 г. Народного Комиссариата внутренних дел СССР, в составе которого было образовано Главное управление государственной безопасности.

Обстановка на территории Удмуртии осложнялась наличием в Харбине (Маньчжурия) большого количества эмигрантов, бывших военнослужащих Ижевско-воткинской дивизии, воевавшей на стороне Колчака, которые поддерживали связи со своими родственниками и знакомыми в г. Ижевске. Образованный из этих эмигрантов Ижевско-воткинский союз, входивший в Дальневосточный союз военных, стоял на позициях вооруженной борьбы против Советской власти. Контрразведчики республики имели достоверную информацию об активном использовании этого объединения японской разведкой, подготовкой из его членов диверсантов для последующей переброски на советскую территорию. Уцелевший личный состав Ижевско-воткинской дивизии после амнистии 1923 года возвратился в Удмуртию и приступил к работе на оборонных заводах. Именно на эту категорию рабочих было направлено особое внимание чекистов.

Наиболее значимым элементом обстановки в республике в 30-е годы стала индустриализация. Уже тогда для промышленности Удмуртии была характерна концентрация оборонных производств, их модернизация и расширение, что требовало от контрразведчиков смены приоритетов и приложения значительных усилий в целях защиты секретов, недопущения диверсионных и других подрывных акций. Сотрудники органа в большинстве своём добросовестно осваивали это новое для них направление работы, честно и напряжённо трудились для обеспечения государственной безопасности.

Следующий этап формирования органов государственной безопасности пришелся на тяжелые годы Великой Отечественной войны.

С начала Великой Отечественной войны большая часть промышленности Удмуртии была переведена на выпуск военной продукции. В данный период обеспечением государственной безопасности в Республике по состоянию на 22

июня 1941 года занимался Народный комиссариат ГБ Удмуртской АССР, созданный в феврале этого же года.

В это время Народным комиссаром Госбезопасности Удмуртии был назначен Кузнецов Михаил Васильевич, 1909 г.р., уроженец с. Боголюбово Владимирского уезда Владимирской губернии. С 1927 года он работал в комсомоле. В 1936 году с должности заместителя заведующего отделом экономики ЦК ВЛКСМ был направлен на работу в Главное управление ГБ НКВД СССР. Службу проходил в Экономическом отделе, который занимался контрразведывательным обеспечением объектов промышленности. В мае 1939 г. он назначается начальником экономического отдела НКВД УАССР, а в феврале 1941 года – наркомом госбезопасности Удмуртии. М.В. Кузнецов остается на этой должности после выведения подразделений госбезопасности в мае 1943 года и образования на их основе нового НКГБ. В ноябре 1943 года он был переведен в центральный аппарат НКВД СССР, где служил офицером для особых поручений [5].

В годы Великой Отечественной войны на территорию республики был эвакуирован ряд крупных промышленных предприятий, на базе которых возникли новые военные производства. Удмуртия стала крупнейшим центром производства оружия, в первую очередь стрелкового. Только за один день в Ижевске производилось 10 тысяч винтовок, что позволяло вооружить целую стрелковую дивизию. Кроме того, в Удмуртии изготавливались станковые пулемёты, пистолеты, авиационные пушки, полевая артиллерия и боеприпасы. Эти обстоятельства повлекли за собой серьёзную переориентацию в деятельности органов безопасности. Основные усилия были направлены на контрразведывательное обеспечение оружейных производств. Уже в начальный период войны были получены достоверные данные об интересе к расположенным на территории республики объектам со стороны немецкой и японской разведок. Учитывалось и то, что в лице представи-

телей белой эмиграции имелась база для организации агентурной деятельности иностранных спецслужб. Кроме того, германская разведка была осведомлена о профиле производств ижевских заводов, так как до войны на них работали немецкие специалисты. Необходимо было, помимо организации противодействия иностранным разведкам, не допустить проведения диверсионных актов на объектах промышленности и транспорта, пресечь возможные панические и пораженческие настроения. В обязанности контрразведки входил розыск изменников Родины, сотрудничавших с фашистами.

Архивы свидетельствуют: за годы войны контрразведчиками были разоблачены и привлечены к уголовной ответственности за измену Родине в форме шпионажа – 42 человека, за измену Родине в других формах – 20 человек, за предательство и сотрудничество с оккупантами – 9 человек. Во многом усилиями сотрудников органов безопасности была обеспечена бесперебойная работа ижевских заводов на нужды фронта и пресечены многократные попытки похищения столь ценной в тот период информации для страны [4].

В мае 1943 года Наркомат внутренних дел вновь стал выполнять функции милиции, а работа по линии госбезопасности была сосредоточена в НКГБ Удмуртской автономной республики. Руководить им поручается Грачеву А.П. 19 марта 1945 г. он переводится на должность заместителя начальника УНКГБ по Красноярскому краю. Службу завершил начальником 7-го отдела УМВД Куйбышевской области [5].

Краткая архивная справка по становления и развития Министерство государственной безопасности Удмуртской Республики:

- Вотская областная чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности (01.03.1921-28.02.1922 гг.).
- Государственный политический отдел при Вотском областном исполнительном комитете (01.03.1922-01.01.1932 гг.).

- Отдел Удмуртской автономной области Полномочного представительства ОГПУ Нижегородского края (01.01.1932-01.12.1934 гг.).
  - Управление государственной безопасности Наркомата внутренних дел УАО (с декабря 1934 г. - УАССР) (01.12.1934-13.03.1941 гг.).
  - Народный комиссариат государственной безопасности УАССР (13.03.1941-14.08.1941 гг.).
  - Управление государственной безопасности Наркомата внутренних дел УАССР (14.08.1941-01.04.1943 гг.).
  - Народный комиссариат государственной безопасности УАССР (01.04.1943-01.03.1946 гг.).
  - Министерство государственной безопасности УАССР (01.03.1946-01.01.1953 гг.).
- Комитет государственной безопасности при Совете Министров УАССР (20.07.1954-01.01.1991 гг.).

Отдел Удмуртской автономной области Полномочного представительства ОГПУ Нижегородского края был реорганизован в Управление государственной безопасности в составе НКВД УАО (с декабря 1934 г. - НКВД УАССР).

В соответствии с указом Президиума Верховного Совета УАССР от 13 марта 1941 г. Народный Комиссариат внутренних дел УАССР был разделен на два наркомата: Народный Комиссариат внутренних дел УАССР и Народный Комиссариат государственной безопасности УАССР. В соответствии с указом Президиума Верховного Совета УАССР от 14 августа 1941 г. оба наркомата были объединены в один Наркомат внутренних дел УАССР. В апреле 1943 г. был вновь организован Наркомат государственной безопасности УАССР (с марта 1946г. – Министерство государственной безопасности УАССР). В 1953 г. Министерство государственной безопасности УАССР и Министерство внутренних дел УАССР были объединены в Министерство внутренних дел

УАССР в соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета УАССР от 4 апреля 1953 г.

В 1954 г. при Совете Министров УАССР был образован Комитет государственной безопасности в соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета УАССР от 20 июля 1954 г. С 1991 г. он претерпел ряд реорганизаций и переименований: декабрь 1991 г. – январь 1992 г. - Министерство безопасности Удмуртской Республики, январь 1992 – декабрь 1993 г. – Управление Федеральной службы контрразведки Удмуртской Республики.

С марта 1995 г. – Управление Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Удмуртской Республике.

### Список литературы

1. О федеральной службе безопасности: Федеральный закон от 3 апреля 1995 года n 40-ФЗ (ред. от 09.11.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Данные центрального государственного архива Удмуртской Республики. URL:<http://www.gasur.ru>.

3. Материал из Википедии. URL:<https://ru.wikipedia.org>.

4. Данные центрального государственного архива Удмуртской Республики. URL:<http://www.gasur.ru>.

5. Коробейников А.В. Сотрудники органов госбезопасности Удмуртии в годы Великой Отечественной войны. (Историко-биографический справочник). Ижевск: Иднакар, 2015. 562 с.

**ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ  
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И МЕТОДИКА ИЗУЧЕНИЯ  
ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКЕ ЮРИСТОВ**

*Ковтун Светлана Павловна,*

*кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры*

*«Общественные науки»,*

*ФГБОУ ВО «Ижевский государственный технический уни-  
верситет им. М.Т. Калашникова»*

*E-mail: kovtun0@mail.ru*

**OBJECTIVES OF STATE POLICY IN THE REALM  
OF EDUCATION AND METHODS OF STUDYING STATE  
AND LAW IN THE PROCESS OF PROFESSIONAL  
GRADUATION OF LAWYERS**

*Kovtun S. P.,*

*candidate of historical Sciences, associate Professor, associate*

*Professor of the Department of Social Sciences, Izhevsk state*

*technical University named after M. T. Kalashnikov*

**АННОТАЦИЯ**

В статье рассматриваются методические подходы к изучению истории государства и права в процессе профессиональной подготовки юристов. Вопросы методики их изучения исследуются во взаимосвязи с основными направлениями и целями государственной политики Российской Федерации и Удмуртской Республики в сфере образования. Автор рассматривает категорию «понимание» в качестве важнейшего условия формирования научного мышления и развития способностей к национальной и этнокультурной самоидентификации у будущих специалистов. Обосновывается важность создания методик преподавания, ориентированных на гуманистические ценности образования, на развитие навыков научного понимания и истолкования политико-юридических явлений.

## ABSTRACT

In the present article methodical approaches to studying history of state and law within a process of professional graduation of students are considered. Issues of their research methods are studied in the interconnection with general directions and goals of state policy of Russian Federation and Udmurtia Republic in the realm of education. Author considers category of “comprehension” as an essential condition for making up scientific thinking and developing skills of national and ethno-cultural self identification for future specialists. An importance of teaching methods oriented on humanistic values of education, development of skills of scientific understanding and treatment of political and legal phenomena are substantiated.

**Ключевые слова:** этнокультурная идентичность; гуманистическая модель образования; аксиологический подход; государство и право; научное мышление; государственная политика; дистанционное обучение; качество образования.

**Keywords:** ethno-cultural identity; humanistic model of education; axiological approach; hermeneutic approach; methods of studying history; state and law; scientific thinking; state policy; remote education; quality of education.

Образование в современной России – одно из приоритетных направлений национальной государственной политики «в сфере укрепления общероссийской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации», как утверждает-ся в Указе Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [4].

Согласно вышеупомянутому Указу, суть данного направления выражается в следующем: 1) совершенствование образовательных программ и их методического обеспечения

по «изучению опыта взаимодействия народов Российской Федерации», опыта их солидарности, культурных ценностей и традиций; 2) «совершенствование системы обучения в образовательных организациях в целях сохранения и развития этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации»; 3) воспитание уважения «к российской истории и культуре, мировым культурным ценностям» (п. «а», 21.1. ст. 17, разд. III) [4].

Таким образом, развитие отечественного образования оказывается неразрывно связано с национальной консолидацией на основании гражданских и духовных ценностей. Важным моментом является то, что признанию и сохранению этнокультурных традиций и языка должно сопутствовать уважение к мировым культурным ценностям и традициям культуры других народов России. Данное положение составляет неотъемлемый момент и необходимое условие национальной консолидации в многонациональной стране.

Стратегические цели образования утверждаются в положениях Национальной доктрины образования в Российской Федерации, в которой они связываются с проблемами российского общества: «Преодоление социально-экономического и духовного кризиса, обеспечение высокого качества жизни народа и национальной безопасности» [9]. Для реализации данных целей государственное регулирование образования базируется на принципах, изложенных в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» в ст. 3 [1]. Среди них особое внимание обратим на такие, как «гуманистический характер образования», «приоритет <...> свободного развития личности», «защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства»; «обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям раз-

вития, способностям и интересам человека» [3]. Данные принципы свидетельствуют о стремлении государства к гуманистической модели образования, отвечающей потребностям и интересам человека. При этом акцент переносится на то, что гуманистические идеалы должны формироваться на почве национальной консолидации.

В соответствии с приоритетами федеральной политики выстраивается также политика Удмуртской Республики. Так, в Постановлении Правительства Удмуртской Республики от 04.09.2013 № 391 «Об утверждении государственной программы Удмуртской Республики “Развитие образования”» цель республиканской программы развития профессионального образования сформулирована следующим образом: «Модернизация системы образования, обеспечение доступности качественного <...> профессионального образования в соответствии с потребностями населения и перспективными задачами развития экономики и общества» [6]. Сравнение федеральных и региональных приоритетов во внутренней политике образования демонстрирует их общую связь с проблемными для страны задачами интенсивного развития рыночной экономики, формирования модернизационной модели развития общества и национального государства.

Особенности государственной политики Удмуртской Республики, призванной реализовывать общенациональные программы на уровне субъекта, отражены в п.1. ч. 2 ст. 3 Закона Удмуртской Республики «О реализации полномочий в сфере образования», а именно, «разработка и реализация государственной программы развития образования с учетом социально-экономических, экологических, демографических, этнокультурных и других особенностей Удмуртской Республики» [3]. Данное положение находит своё обоснование в Законе об образовании РФ: в ст. 3 провозглашаются «защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального гос-

ударства» [1] как один из основных принципов внутренней политики. Это значит, что в качестве важного направления политики образования на уровне субъекта РФ выдвигается учет национальных особенностей региона и уровня его исторического, социально-экономического и культурного развития, что в целом согласуется с общефедеральной стратегией национальной консолидации и преодоления духовного кризиса.

Однако реализация подобных полномочий предполагает наличие особого субъекта деятельности в сфере политики и управления, способного на выявление и осмысление перчисленных особенностей, на понимание основных тенденций в развитии общественного сознания, ощущающего тот самый «духовный кризис», мысль о котором сегодня из области философской рефлексии перекочевала в тексты нормативно-правовых документов. Иначе говоря, чтобы правовые положения стали действительными и действенными, необходимо, в первую очередь, совершенствование методов подготовки специалистов, призванных и способных реализовывать национальные программы и задачи. Понимание сути государственной политики, требований современной жизни и умение их преобразовать и реализовать в соответствии с нормами правопорядка – основы цивилизованного существования – одно из направлений деятельности профессиональных юристов – представителей практикующей профессии. Их роль в создании в России демократического, правового, социально-светского и федеративного государства с современной рыночной экономикой неоспорима, так как именно они, как никто другой, отвечают не только за реализацию в различных областях деятельности социума правового порядка, но и за тот его образ, который будет формироваться в общественном сознании.

Юристам необходимо стать частью креативного класса – специалистов с критическим, творческим мышлением, так как развитие инновационных технологий и модернизация

возможны лишь при условии наличия специалистов, способных не только к воспроизводству и трансляции знаний, а к получению принципиального нового знания.

Региональные требования учета этнокультурной специфики как одного из оснований национальной интеграции, предполагают, в свою очередь, формирование у будущего специалиста определенной культурной самоидентификации. Именно культурное самоопределение обуславливает приверженность личности к тем или иным ценностям, духовным идеалам, в том числе этническим, национальным и гражданским. Стремление к интеграции и консолидации в национальном и гражданском пространстве реализуют люди, обладающими навыками социального общения, толерантного восприятия многообразных культур. Поэтому актуальные методики их профессиональной подготовки должны быть приведены в соответствие со стратегическими целями образования.

Данные навыки, умение оценить и определить себя в культурном пространстве призваны формировать дисциплины гуманитарного цикла в учебном плане подготовки будущих юристов. Через их изучение реализуется личностная модель образования, провозглашенная в законодательстве России.

Методические аспекты преподавания одной из таких дисциплин – истории государства и права – предмет рассмотрения в данной статье. Другой вопрос, который хотелось бы затронуть, – это формирование национальной, культурной идентичности обучающего, что соответствует региональным требованиям к образованию учета этнокультурной специфики и исторических особенностей субъекта.

История государства и права зарубежных стран, а также история государства и права России входят в обязательную программу академического бакалавриата по направлению «Юриспруденция». Предмет её изучения — исторические процессы становления и развития системы государственно-юридических институтов и учреждений. Причем ис-

тория государства и права не столько описывает факты и события прошлого, сколько устанавливает исторические закономерности развития различных политико-юридических укладов. Понимание исторических закономерностей – это сложный интеллектуальный процесс, подразумевающий умение индивидов улавливать и выявлять повторяющиеся процессы и явления в многообразии человеческой жизни и истории, устанавливать неочевидные взаимосвязи между ними и выражать их через абстрактные категории и понятия. Он осуществляется в рамках программы истории государства и права (как зарубежной, так и истории России) с помощью материала учебников, учебных пособий, научных статей и монографий. Информация, содержащаяся в них, осмысливается через тексты нормативно-правовых источников. Последние служат эмпирической базой для развития у будущих профессионалов навыков толкования и глубокого понимания юридических норм и понятий, мыслительного процесса «схватывания» эволюции их смысла в зависимости от меняющихся условий жизни людей и состояния их сознания. В процессе знакомства с ними задачи обучающихся, во-первых, постараться правильно, то есть логически последовательно и всесторонне, уяснить суть правовых норм из текстов разных периодов истории, понять их структуру. Во-вторых, понять смысл нормативных предписаний с учетом их места и значения в системе права изучаемой исторической стадии развития государства и права. Для решения данных задач используются десятилетиями апробированные методики в форме проведения лекций, семинарских и практических занятий. Их развитие происходит путём совершенствования методик экзегезы – толкования текстов, а также диспутов и дискуссий. Еще с момента возникновения университетов в Средневековье они считались главными способами развития аналитического мышления студентов, практики логического структурирования знания. В современном мире развитие инновационных

методов в корне преобразует высшее образование, активно вовлекая его в модернизационные и рыночные процессы. Век нашего времени – широкое применение дистанционные технологий. Дистанционные образовательные технологии признаны российским государством официальной формой обучения с 2012 года. Право на реализацию образовательных программ с их применением нашло отражение в ст. 16 Федерального закона об образовании в РФ № 273-ФЗ от 29.12.2012г. [1]. Официальное приравнивание дистанционного к любой другой форме образования соответствует требованию государственной политики РФ, а, именно, сделать образование максимально доступным и демократичным. Причем требование доступности неизменно упоминается вместе с качеством образовательных услуг.

Данное требование является, безусловно, важным. Характеризуя преимущества дистанционных технологий, специалисты отмечают также их эффективность: «возможность разработки индивидуального плана», «прибыльность и быстрая окупаемость материальных затрат на обучение» [12, с.26]. Однако «качество образования», выражающее его существенную определенность, заключается не только в материальной обеспеченности образовательного процесса. Система свойств качественного образования включает еще и то, что отличает его от любого другого процесса получения знаний – это систематический и целенаправленный процесс обучения, создания образа личности будущего специалиста, способного ответить на вызовы времени и потребности общественной жизни. Применительно к требованиям государственной политики это означает, что качественно образованные субъекты – это те, кто сможет участвовать в процессе модернизации страны, осознает и уважает ценности национальной и мировой культуры. Ее осуществление под силу думающим специалистам, способным принимать нестандартные решения и наращивать знания – одна из главных черт, присущая науч-

ному познанию. Однако вопрос о том, насколько электронная образовательная среда способна решать задачу развития креативности, критического мышления у будущих специалистов, на наш взгляд, не рассматривался в достаточной мере.

Особенностям развития научного мышления, его стилевым особенностям посвящено немало работ отечественных и зарубежных исследователей: Л. Выготского, В.С. Библера, М. Борн, М.А. Холодной и др. [11, с. 160]. Общий момент в характеристике развития научного мышления исследователями заключается в том, что все считают, что, в отличие от эмпирического, обыденного или дидактического усвоения знания, научный способ получения знания опирается на особый стиль мышления. Он формируется через знакомство будущих специалистов с методами науки и их применением.

Основополагающей работой в отечественных исследованиях основ научного мышления – системы научных понятий считаются исследования Л. С. Выготского. В своей работе «Мышление и речь» Выготский обосновывал как одно из важнейших условий зарождения и развития научных понятий переход от эгоцентрической речи к социальной. В отличие от эгоцентрической речи, речь социальная – это речь для другого. В процессе социального речевого взаимодействия происходит развитие навыков понимания, что меняет для субъектов привычные значения понятий. Выготский продемонстрировал взаимообусловленность процессов мышления и понимания, он рассмотрел их не как статический, а как динамический процесс. «Действительное и полное понимание чужой мысли становится возможным только тогда, когда мы открываем ее действенную, аффективно-волевою подоплеку» [7, с. 314]. Таким образом, как считает Л.С. Выготский, для развития мышления важна его связь с его эмоционально-волевой сферой, и наоборот, необходимо, чтобы чувственные, эмоциональные способности индивида были направлены на развитие его интеллектуальных способностей. Мысль не совпадает

с ее речевым выражением, поэтому понимание чужой речи, в отличие от логического структурирования действительности на основе силлогизмов, предполагает «схватывание» собеседника целиком, соотнесение его слов с мотивами и выяснение их. Целостное восприятие собеседника возможно только в процессе живого общения, в котором субъекты не только общаются с помощью слов, но и наблюдают друг друга. В нем важны манеры, интонации, употребление понятий в различном контексте, то, как одет собеседник, как он себя ведет. Все это помогает понять не только его слова, но и те мотивы, которые обуславливают их употребление. Дистанционные технологии и электронная образовательная среда, в отличие от обучения в среде самих учебных заведений, устанавливают лишь опосредованный контакт между их участниками, а значит, не способны создать условия для «понимающего» общения. Образовательные электронные ресурсы могут сильно искажать образ собеседника. Субъекты общения завуалированы в отношении друг друга инструментами виртуального антуража. Это означает, что отсутствуют условия для взаимной интенции и возможности понимания истинных мотивов, ценностей друг друга, что препятствует зарождению в сознании обучаемых новых значений понятий, соотнесенных с опытом преподавателя и других участников образовательной среды. Наполнение информационных образовательных ресурсов устроено так, что оно может значительно облегчить процесс запоминания через выстраивание множества ассоциативных связей. В процессе работы с данными ресурсами также возможно активное развитие навыков структурирования действительности, логического инструментария. Однако логика сама по себе, без навыка понимания, осмысливания реальности во всей её полноте, не приводит к появлению важнейшей предпосылки интеллектуального «озарения», инсайта или возможности открывать новые значения и смыслы. Получение нового знания – это процесс актуализации всех антропо-

логических способностей: разума, чувственности и эмоционально-волевой составляющей. По этому поводу можно вспомнить слова, известные из биографии Н. Бора, который на вопрос о том, как поживает один его ученик, ответил: «Он стал поэтом, для физики – у него было слишком мало воображения» [14, с. 42]. Тем самым великий физик выразил известную кантовскую идею о том, что получение принципиального нового знания – это не результат работы одной только логики, а синтез воображения и рассудка. Иными словами, процесс структурирования знания при помощи электронных технологий представляет собой некоторую статическую одномерную модель накопления знаний, умений и навыков без отражения той динамики, которая сопровождает процесс познания в условиях непосредственного социального общения. Таким образом, умение понимать не представляет собой нечто тождественное мышлению. Понимание – это интегративная деятельность чувственности и рациональных способностей индивида. Оно связано с операцией синтеза в процедуре мышления, неотъемлемой составляющей креативности, интеллектуального события - «озарения».

Приемы синтеза преобладают также, когда человек создает образ самого себя в процессе самопознания. Зрелый результат самопознания – культурная самоидентификация индивида, осознание собственной уникальности и ее связи с мировым целым. Они не даются человеку изначально, а представляют собой итог сформированного отношения к себе, как к устойчивой, тождественной самой себе целостности, что выражается в понятии идентичности. «Идентичность – это категория, которая выражает не свойство (то есть нечто присущее человеку изначально), а отношение» [8, с.78]. С помощью приверженности к определенным ценностям и образу жизни индивид отождествляет себя с определенной группой – их носительницей. В структуре идентичности выделяют «индивидуальный» и «социальный» уровни. Они неразрывно пе-

реплетены, «так как представления о самом себе являются во многом результатом интериоризации социальных норм» [8, с.78]. Для этнической или национальной самоидентификации личности решающим является не усвоение внешних признаков этнической либо национальной культуры: языка, социальных норм, религии, образцов поведения, а то значение, которым субъект нагружает эти признаки в процессе социальной коммуникации. «Природу и сущность этнокультурной идентичности определяет синтез структурных компонентов: чувственно-инстинктивного (комплекс чувств и эмоциональных переживаний по поводу принадлежности к «своей» этнокультурной общности), рационального (совокупность разворачивающихся во времени рефлексивных процессов, образующих этническое/национальное самосознание), ментального (латентный, глубинный пласт этнокультурной идентичности, образуемый специфическим для данной культуры видением и восприятием мира). Самосознание, чувства и ментальность формируют поведенческий аспект этнокультурной идентичности (исторически и культурно обусловленные формы репрезентации и манифестации принадлежности к данной этнокультурной общности и ее единства и целостности)» [10, с.131]. В результате осознанного обретения той или иной этнокультурной идентичности, что возможно через обучение, личность становится способной не только к уважению собственных культурных ценностей, но и начинает ощущать их аутентичными своему внутреннему миру, одновременно понимая их связь с мировой культурой.

Рассмотрим теперь, каким образом в процесс изучения и преподавания истории государства и права можно способствовать развитию структур понимания и созданию предпосылок для успешной самоидентификации. В целом методика, выстроенная в соответствии с пониманием природы самоидентификации должна подразумевать следующее: 1) воз-

буждение у обучающегося комплекса переживаний по поводу этнических и национальных ценностей и норм, имманентных его внутренним устремлениям и историко-культурному пространству, в котором они существуют (чувственно-эмоциональный комплекс идентичности); 2) формирование умения их выявить в процессе анализа конкретно-исторической политико-правовой реальности, а также связать с тенденциями современного исторического политико-социального и экономического развития (рациональный аспект идентичности); 3) создание особого настроения, интенции на образ жизни и поведения, воплощающий этно-национальные ценности и картину мира в сфере профессионального общения и деятельности (ментальный комплекс идентичности). Ключевым понятием, объединяющим умения и навыки приобретения идентичности, являются здесь культурно-исторические ценности – интегративный элемент картины мира, образа жизни, их чувственного переживания и эмоционально-волевых устремлений индивида. Методы, применяемые в современной исторической науке для изучения ценностей, опираются на аксиологический и герменевтический подходы. Овладение ими – важный аспект в профессиональном обучении юристов. Аксиологический (ценностный) подход переносит акценты исследовательских установок с категорий макроистории, характеризующих народ, значительные исторические и политические образования, те или иные сферы общества на микроисторические явления, такие как личность, община, корпорация, поместье, правовой институт. В подобных микроисторических феноменах находит свое выражение личностно-общественная определенность человека, его ценности, ментальные установки. Поэтому при изучении древних памятников права и истории государственных институтов важно, чтобы обучаемые смогли увидеть в них не только объективные, но и субъективные основания. Умение выявить и осмыслить ценности и другие личностные

установки, образ мышления субъектов, принимающих политические и юридические решения, сможет помочь будущим профессионалам выявить специфический способ функционирования той или иной политико-правовой системы и дать ей оценку с научной точки зрения и присущих им внутренних убеждений. Как отмечает И.В. Фролов в своем исследовании ценностного подхода к истории, «понимание ведущих жизненных ценностей того или иного социума позволяет установить его собственную траекторию движения в истории, осознать подлинную специфику его пути» [14, с. 135].

Герменевтический подход в изучении истории государства и права предполагает изучение их генезиса и изменения, развития на основе изучения текстов – источников правовых норм. Текст в данном случае рассматривается не только как отражение, но и как способ конструирования политико-правовой реальности. Поэтому герменевтическое и историческое толкование должны дополнять друг друга. Историческое истолкование правовых норм подразумевает выяснение обстоятельств и условий их генезиса (происхождения) и функционирования: 1) социально-политической обстановки и условий, в которых принимался содержащий данные нормы правовой акт; 2) причин, предпосылок, социальных мотивов законодателя, обусловивших появление законодательного акта и содержащихся в нем норм; 3) обстоятельств и времени применения данных норм; 4) их значение в жизни общества, с точки зрения последствий, к которым привело их возникновение. Герменевтическое изучение текстов исходит из установки о том, что конструирование политико-правовой реальности в тексте происходит при помощи языка, важным свойством которого является его временность. Поэтому необходимо, чтобы истолкование правовых источников сопровождалось постоянным уточнением смысла и значений юридических понятий в контексте породившей их социальной реальности.

Таким образом, аксиологический и герменевтические методы изучения и преподавания истории государства и права, наряду со специальным сравнительно-историческим методом, должны войти в арсенал методологических инструментов при подготовке профессиональных юристов. Их полноценное применение, на наш взгляд, возможно только в условиях контактного общения участников процесса обучения. Будущему профессионалу-юристу очень важно научиться разбираться не только в политико-юридических причинах появления тех или иных норм, но и в субъективных факторах социокультурного, политического порядков, научиться понимать реальные, объективные и субъективные мотивы и цели законодателя. Своими действиями и решениями практикующий юрист вынужден согласовывать самые разные, порой противоположные общественные и индивидуальные интересы, искать компромиссы между субъектами с неодинаковым уровнем и содержанием правосознания. Отсутствие способности исторического, ценностного истолкования правовых норм, нехватка понимания их специфического национального и исторического значения создает угрозу принятия решений формально правильных, но, по существу, противоречащих тем задачам, которые ставились при регулировании общественных отношений.

В заключение следует отметить, чтобы законодательные гарантии качественного образования, гражданско-патриотического воспитания и учета этнокультурных особенностей, как и сопутствующие им призывы к национальной интеграции, не остались пустой декларацией, необходимо придать содержательную определенность формальным юридическим положениям через их научно-философское осмысление и теоретико-методологическое обоснование. «Узкие рамки» юридических начал должны быть преодолены разработкой обучающих методик, позволяющих на деле реализовать гуманистическую направленность образования, форми-

ровать образ профессионала, а не потребителя информационно-образовательных услуг.

### Список литературы

1.Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: от 29.12.2012. п 273-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

2.Закон Удмуртской Республики от 25 февраля 2014 года п 11-РЗ «О реализации полномочий в сфере образования» // СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/udmurtia/> (дата обращения 22.11.2020).

3.Закон Удмуртской Республики от 25 февраля 2014 года № 11-РЗ «О реализации полномочий в сфере образования» // СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/udmurtia/> (дата обращения 22.11.2020).

4.Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2015 п 2648-р (ред. от 16.08.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

5.Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2015 3 2648-р (ред. от 16.08.2018) «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016–2018 годах. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

6.Об утверждении государственной программы Удмуртской Республики «Развитие образования» (с изменениями на 31 августа 2020 года)»: Утверждена постановлением Правительства Удмуртской Республики от 4 сентября 2013 г. № 391. URL:<http://docs.cntd.ru/document/463802497> (дата обращения 22.11.2020).

7.Выготский Л.С. Мышление и речь. Психологические исследования. М.; Л.: Госуд. соц.-эконом. изд-во,1934. 362 с.

8.Идентичность // Новая философская энциклопедия: в 4 т. Т II. М.: Мысль, 2010. 634 с.

9.Национальная доктрина образования в Российской Федерации. URL: <http://sinncom.ru/content/reforma/index5.htm> (дата обращения 17.11.2020).

10.Мальгина И. В. Этнокультурная идентичность: структура и историческая динамика // Фундаментальные проблемы культурологии: в 4 т. Т. 4: Культурная политика / отв. ред. Д. Л. Спивак. СПб.: Алетейя, 2008. 423 с.

11. Пискорская Ю.С. Стиль научного мышления и стиль научного познания // Вестник Сибирского гос. аэрокосмического ун-та им. академика М.Ф. Решетнева. 2007. № 2 (15). С. 160-163.

12. Серегина Е.А. Технология дистанционного обучения как способ получения высшего образования в России // Перспективы Науки и Образования. 2018. №2 (32). С. 25-29.

13. Чуличков А. Нильс Бор. Физик и философ // Человек без границ. 2011. № 2008. С. 38-42.

14. Фролов И.В. Ценностный подход в изучении истории // Вестник Нижегород. ун-та им. Н.И. Лобачевского. Сер.: Социальные науки. 2009. № 2 (14), с. 133–137.

## **СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

***Кузнецова Надежда Викторовна,***

*кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры  
гражданского права Института права, социального управ-  
ления и безопасности ФГБОУ ВО «Удмуртский государ-  
ственный университет», г.Ижевск*

*E-mail: nvkuzn@mail.ru*

***Лапина Лариса Павловна,***

*кандидат юридических наук, доцент, заместитель директо-  
ра по учебной работе Института права, социального управ-*

*ления и безопасности ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет», г. Ижевск  
E-mail: [lapshina-lara@mail.ru](mailto:lapshina-lara@mail.ru)*

## **FORMATION AND DEVELOPMENT OF LEGAL EDUCATION IN THE UDMURT REPUBLIC**

***Kuznetsova N.V.**,  
Ph. D., associate Professor, Professor of the Department of civil  
law Udmurt state University*

***Lapshina L.P.**,  
associate Professor, Deputy Director for academic Affairs of the  
Institute of law, social management and security  
Udmurt state University*

### **АННОТАЦИЯ**

Представлены этапы становления и развития юридического образования в Удмуртской Республике. Отмечена роль Удмуртского государственного университета в организации и осуществлении подготовки юристов. Рассмотрен процесс формирования научно-педагогического состава института права, социального управления и безопасности. Отражена связь с правоохранительными органами Удмуртской Республики.

### **ABSTRACT**

The article presents the stages of formation and development of legal education in the Udmurt Republic. The role of Udmurt state University in the organization and implementation of training of lawyers is noted. The process of forming the scientific and pedagogical staff of the Institute of law, social management and security is considered. Communication with law enforcement agencies of the Udmurt Republic is reflected.

**Ключевые слова:** образование; юридическое образование; научно-педагогические кадры.

**Keywords:** education; legal education; research and teaching staff.

Развитие государственности невозможно себе представить без развития системы образования в республике. Очевидно, что для выполнения своих функций государству требуются квалифицированные кадры во всех сферах деятельности: необходимы учителя, врачи, инженеры, управленцы, экономисты и др. В начале 70-х годов в Удмуртской Республике была поставлена задача организовать подготовку лиц с юридическим образованием на своей территории. В связи с этим было принято решение в 1972 году создать на базе Удмуртского педагогического института Удмуртский государственный университет и организовать в его составе экономико-правовой факультет. Для решения поставленной задачи из Харькова в Ижевск был приглашен доктор юридических наук Овсиенко В.В. сначала на должность доцента, а затем профессора кафедры политэкономии. Задачи были не из легких. Требовались огромные усилия для обеспечения подготовки будущих юристов. Не было литературы, кодексов, кадров, все приходилось начинать с нуля. Профессор Овсиенко В.В. любил шутить, вспоминая это время: «На факультете было всего два работника: я и уборщица тетя Маша». Много сил и энергии было затрачено на становление и развитие юридического образования в Удмуртии. Через год профессором Овсиенко В.В. была создана кафедра правоведения, единственная кафедра на факультете, которую в то время и возглавил профессор Овсиенко В.В. Впоследствии, в 1975 году, именно по его инициативе на факультете была создана одна из первых в стране кафедра хозяйственного права (ныне кафедра гражданского права). До 1981 года кафедрой заведовал профессор Овсиенко В.В., позднее кафедру возглавляли к.ю.н., доцент Михайлов Н.И., к.ю.н., доцент Колеватова В.С., к.ю.н., до-

цент Черняев В.Н. Ныне заведующим кафедрой гражданского права является к.ю.н., доцент Кузнецова Н.В., ученица профессора Овсиенко В.В.

Одной из приоритетных задач на момент образования экономико-правового факультета (впоследствии юридический факультет) была задача обеспечения учебного процесса кадрами. На факультет были приглашены выпускники Казанского государственного университета Бунтов С.Д., Ерофеев Ю.Н., Лапшина Л.П., Кротова Л.А. После окончания МГУ на факультет из Москвы, по приглашению профессора Овсиенко В.В., приехали Левшина В.М., Черняев В.Н. (бывший заведующий кафедрой гражданского права, доцент этой кафедры). Профессор Овсиенко В.В. делал ставку и на своих выпускников. После первого выпуска на факультете остались работать Батычко Л.М., Копысова (Яковлева) Е.В. После окончания аспирантуры на факультет вернулся к.ю.н., доцент Михайлов Н.И, позднее Майзус И.Г., Мокшина М.А. Михайлов Н.И. был заведующим кафедрой гражданского права, деканом юридического факультета. Впоследствии он работал в ИППАН РФ заместителем директора по науке. На факультете в тот период времени работали не только преподаватели, но и практические работники.

Факультет сотрудничал в этом направлении с судьями, прокурорскими работниками. Так, большую помощь в обучении студентов на разных этапах развития факультета оказывали судья Верховного Суда Ярыгин А.Ф., судьи Первомайского районного суда Кадров Н.И., Пятак Г.Л., прокурор Ленинского, а затем Устиновского района Ижевска Борзенков А.С., старший помощник прокурора Удмуртской Республики Пушкина Т.Н., старший помощник прокурора УР Чигвинцева А.Н.

Для обеспечения подготовки высококвалифицированных специалистов факультету необходима была материально-техническая база. Не хватало юридической литературы, сей-

час невозможно себе представить, но было время, когда на группу студентов приходился 1 – 2 учебника и один кодекс. Студенты зачастую готовились к занятиям в читальном зале библиотеки Удмуртского государственного университета, располагавшейся во 2-м корпусе. Нередко можно было встретить студентов и в Ленинской (ныне Национальной) библиотеке г. Ижевска. Только с использованием ее книжного фонда можно было написать качественную курсовую или дипломную работу.

По инициативе профессора Овсиенко В.В. в то время на факультете был создан кабинет правоведения. Это позволило сконцентрировать юридическую литературу в одном месте, обеспечить доступ к историческим и современным источникам не только студентов, но и преподавателей. Долгое время кабинет правоведения был местом для учебной и научной работы студентов, обеспечивал возможность доступа к периодическим юридическим изданиям, материалам опубликованной судебной практики, а также учебной литературе.

На сегодняшний день институт права социального управления и безопасности обеспечен высококвалифицированными кадрами. В ИПСУБ работают 7 докторов наук, 18 кандидатов юридических наук. Многие из них являются выпускниками Удмуртского государственного университета. В институте создано 7 кафедр. По инициативе д.ю.н., профессора Яковлева В.Н. в институте была создана кафедра экологического, земельного и природоресурсного права, открыта на тот момент единственная в России экологическая специализация. В настоящее время кафедрой заведует ученица профессора Яковлева В.Н., к.ю.н., доцент Белокрылова Е.А.

В свое время из состава кафедры гражданского права была выделена кафедра трудового права и основ правоведения, возглавляемая на тот момент к.ю.н., доцентом Колеватовой В.С. Бессменным руководителем кафедры теории и истории государства и права является к.ю.н., доцент Мокшина

М.А. Много усилий к развитию кафедры криминалистики приложил д.ю.н., профессор Каминский М.К., в настоящее время данной кафедрой заведует д.ю.н., профессор Каминский А.М. С появлением на юридическом факультете в свое время д.ю.н. профессора Зинатуллина З.З., в то время заведующего кафедрой уголовного права и процесса, значительно активизировалась научная работа, в институте была открыта аспирантура по научной специальности 12.00.09., создан диссертационный Совет. Многие ученики профессора Зинатуллина З.З. и сейчас работают в институте. Среди них и заведующий кафедрой уголовного процесса и правоохранительной деятельности д.ю.н., профессор Татьяна Л.Г.

Организуя работу в ногу со временем, институт принял меры по подготовке специалистов в сфере информационной безопасности. В связи с этим в институте была создана кафедра Информационной безопасности в управлении. Нельзя было не заметить, что данная область профессиональной деятельности во многом соприкасается с правовой сферой. Долгое время кафедрой заведовал д.т.н., профессор Климов И.З. В настоящее время кафедру возглавляет недавно защитившая диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук, выпускница ИПСУБ, Камалова Г.Г. Возглавляет институт выпускник экономико-правового факультета Удмуртского государственного университета к.ю.н., доцент, профессор кафедры уголовного права и криминологии, заслуженный юрист Удмуртской Республики Ившин В.Г.

Институт осуществляет подготовку студентов по трем специальностям и направлению бакалавриат «Юриспруденция», осуществляет подготовку магистров по трем направлениям. Обучаются в ИПСУБ и студенты из других стран. Развивается студенческая наука, создано студенческое научное общество, студенты ИПСУБ активно участвуют в различных научных конференциях, занимают призовые места, имеют грамоты и дипломы других образовательных учреждений.

Преподаватели ИПСУБ осуществляют руководство подготовкой аспирантов. Многие выпускники аспирантуры, защищают диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, остаются работать в ИПСУБ.

Факультет развивался, появлялись новые кадры, новые возможности обучения студентов. Но наступили сложные как для всей страны, так и для факультета времена – лихие 90-е. Резко упала зарплата у преподавателей, некоторые были вынуждены уйти из университета, занялись практической деятельностью. Но основной костяк все-таки удалось сохранить. Декан факультета Бунтов С.Д. и профессор Каминский М.К. предприняли огромные усилия для создания на базе факультета Национального центра юридического образования (НЦЮО), появилась возможность обучать студентов не только по бюджетной форме, но и по внебюджетной форме. НЦЮО имел возможность получать самостоятельный доход от учебной деятельности. Это позволило стабилизировать ситуацию. Но на останавливаться на достигнутом было нельзя, необходимо было развиваться и далее, открывать новые специальности и направления. Так НЦЮО был преобразован в Институт права социального управления и безопасности.

Сегодня Институт права, социального управления и безопасности (ИПСУБ) является одним из ведущих структурных подразделений Удмуртского государственного университета. Преподаватели ИПСУБ активно участвуют в проводимых в России международных и всероссийских конференциях, сами проводят конференции и круглые столы, посвященные современным проблемам правового регулирования. ИПСУБ, наряду с такими образовательными учреждениями, как Уральская государственная юридическая академия, Пермский государственный университет (ныне Государственный национально-исследовательский университет), Тюменский государственный университет, принимал участие в международном проекте «Темпус». Во многом благодаря Ре-

шетниковой Т.К. (на тот период – зав. кафедрой профессиональных иностранных языков) преподаватели ИПСУБ участвовали в обсуждении перспектив развития Болонской системы образования, перехода на двухуровневую систему бакалавр-магистр. Семинары проходили в Германии, в городах Ганновер и Люнебург. Решетникова Т.К. внесла огромный вклад и в развитие в институте программы студенческой мобильности. У студентов появилась возможность пройти курсы обучения в других странах в Швеции, Германии, Финляндии.

Современный ИПСУБ обеспечен аудиториями, компьютерными классами, преподаватели активно используют инновационные методы обучения, включая электронную образовательную среду.

Продолжается активное сотрудничество с правоохранительными и иными организациями. Так, Ившин В.Г. и Решетнева Т.В. являются членами квалификационной коллегии судей УР (ранее в ее состав входили Лапшина Л.П. и Кузнецова Н.В.). Кузнецова Н.В. является членом дисциплинарной комиссии при квалификационной коллегии судей УР, Черняев В.Н. входит в состав судьей Третейского суда при торгово-промышленной палате УР, Бажайкин А.Л. назначен руководителем рабочей группы по повышению качества предоставления государственных услуг в сфере регистрации прав и кадастрового учета Общественного совета при Управлении Росреестра по Удмуртской Республике.

Многие преподаватели института имеют почетные грамоты Министерства образования Удмуртской Республики, Министерства образования и науки Российской Федерации, звания «Заслуженный юрист Удмуртской Республики», «Почетный работник высшей школы Российской Федерации».

К сожалению, в современных условиях институт недостаточно участвует в программе целевой подготовки специалистов. Во многом это зависит от позиции правоохранительных органов. В начале 2000-х годов у нас был длительный

положительный опыт подготовки кадров для судов, прокуратуры, органов юстиции и других правоохранительных органов Удмуртской Республики. На сегодняшний день должного отклика на решение данной проблемы Удмуртский государственный университет не получил.

**РЕСПУБЛИКАНСКАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(НА ПРИМЕРЕ УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**

*Лушников Павел Викторович,*

*старший преподаватель кафедры теории и истории  
государства и права Института права, социального  
управления и безопасности*

*ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»*

*г. Ижевск*

*E-mail: bowmaker1@mail.ru*

**REPUBLICAN FORM OF GOVERNMENT IN THE SUB-  
JECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION  
(ON THE EXAMPLE OF THE UDMURT REPUBLIC)**

*Lushnikov P. V.,*

*senior lecturer of the department of theory and history  
of state and law of Udmurt State University, Izhevsk*

**АННОТАЦИЯ**

В работе анализируется современное состояние федеративных государств и республиканской формы применительно к субъектам федерации. Освещается история возникновения национальных субъектов. Ставятся вопросы относительно перспектив развития и существования Удмуртской республики, как субъекта Российской Федерации. Высказываются предположения относительно моделей дальнейшего развития государства.

**ABSTRACT**

The paper analyzes the current state of Federal States and the Republican form in relation to the subjects of the Federation. The history of the emergence of national subjects is highlighted. Questions are raised about the prospects for the development and existence of the Udmurt Republic as a subject of the Russian Federation. Assumptions are made about the models of further development of the state.

**Ключевые слова:** федерация; национальные субъекты федерации; демократия; перспективы существования национальных субъектов; перспективы развития государства.

**Keywords:** Federation; national subjects of the Federation; democracy; prospects for the existence of national subjects; prospects for the development of the state.

Столетие государственности Удмуртии –это та дата, которая дает повод не только проанализировать прошлое, но и пристально посмотреть в будущее. Синтезировав полученный опыт, попытаться предугадать возможные варианты развития событий и предложить модели правового регулирования для этих вариантов. И в статье мы поставим ряд базовых вопросов, которые, на наш взгляд, требуют научного осмысления и исследования для выработки концепций применимых в практике законодателей и правоприменителей.

Первая группа вопросов: что такое федерация и для чего она нужна в России.

В самом упрощенном понимании федерация представляет собой способ организации государства, в котором в управлении участвуют не только централизованные элиты, но и элиты территорий, входящих в состав такого государства. То есть предполагаются разные способы формирования управленческих элит, сложная система взаимодействия управленческих элит, существование системы методов разрешения внутриэлитных конфликтов и в конечном счете приведение различных

территориальных сообществ людей (существующих на территории федеративного государства) к единому знаменателю, получение синергии усилий и ресурсов.

История данной формы государственного устройства показала, что для больших по территории государств данная система организации государственного устройства оказалась наиболее оптимальной и эффективной. То, что территории имеют определенную управленческую, экономическую (и даже культурную) автономию, дает сообществам этих территорий возможность выражать и отстаивать свои интересы в правоотношениях с федеральным центром и другими территориями. Такая модель взаимодействия снижает градус конфликтов между центром и провинциями, уменьшает вероятность восстаний с целью отделения.

Однако, в силу экономических, демографических и политических причин, развитие государства и общества может привести к изменению территориальных сообществ и их элит - к ослаблению одних и усилению других. Отсюда возникает проблема реформирования территорий, а следовательно, распределения полномочий внутри государства. Это в конечном счете приводит к усилению федерального центра в ущерб автономии и суверенитету территорий. Федеральная элита вытесняет, подавляет или ограничивает региональную элиту субъектов федерации, в том числе и в национальных субъектах. Это может привести к умалению значения федерации как формы разрешения территориальных конфликтов и к возникновению непроявленных национальных конфликтов.

В России произошла подобная ситуация. Экономическими и политическими методами большинство субъектов Федерации были ослаблены. Как результат, был завершен «парад суверенитетов», снижен объем полномочий субъектов, отменено региональное гражданство, уменьшена экономическая самостоятельность (снижение налоговой базы и т.д.), уменьшено количество моделей публичного управления

(минимизирована возможность выбора модели управления в соответствии с местными традициями и обычаями).

Анализ изменений законодательства в области федерального строительства позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время федеральный центр боится самостоятельности субъектов и стремится противодействовать всеми возможными мерами возникновению сепаратизма. Эти страхи объяснимы, так как парад суверенитетов конца XX века мог реально привести к развалу страны. Однако сокращение автономности субъектов приводит к уменьшению положительных качеств федерации как способа государственного устройства особенно для нашего большого государства.

Вторая группа вопросов: что такое республика и для чего она нужна.

Республиканская форма правления предполагает сменяемость и обновление властных элит. Такая смена происходит периодически путем проведения определенных ритуалов или процедур (выборы, конкурсы и др.). При этом наличие таких процедур позволяет признать полученный результат в качестве реально достигнутого.

Сменяемость власти с помощью ритуалов и процедур позволяет избежать открытой гражданской войны (кровопролития, разрушения экономики и т.д.) как выражения конфликта элит. Сменяемость позволяет выстраивать относительно гибкую политику государства за счет прихода к власти тех, чья политика в большей степени соответствует потребностям общества и государства.

Многие современные государства в той или иной степени имеют республиканские черты, из чего можно сделать вывод об эффективности данной формы правления. Среди минусов данной формы можно отметить неустойчивость курса развития государства, так как вновь пришедшие к власти не всегда готовы доводить до конца начатое предшественниками. В России проявляется еще один традиционный недо-

статок, который можно условно назвать «управление временщиками». Временное нахождение у власти приводит к тому, что «управленцы» действуют в угоду сиюминутным интересам, не всегда публичным, наоборот, в угоду частным интересам в ущерб публичным.

В странах, где республиканские процедуры используются достаточно давно придуманы механизмы противодействия такому «временщичеству». Это и публичный контроль со стороны оппозиции или независимых субъектов, это и выдвижение только проверенных кандидатов от существующих длительное время политических организаций.

В современной России проблема «временщиков» пока не нашла своего широкого публичного и научного обсуждения. На наш взгляд, эта проблема назрела и необходимо перейти к ее теоретическому и практическому решению.

Третья группа вопросов: кому и для чего нужна Удмуртская Республика и какие субъекты заинтересованы в ее существовании.

В начале XX века создание публично-правовых национальных образований стало способом противодействия тенденции развала Российской империи по национальным составляющим. Возможность создания своих автономий и республик позволило включить в политико-правовой дискурс ценности больших и малых национальностей и народов, важность существования местных национальных элит.

Удмуртское публично-правовое образование создавалось для сохранения, развития, защиты и выражения на общегосударственном уровне интересов удмуртского народа. Данные цели были определенным образом достигнуты.

Но в настоящее время поднимается широко неоглашаемый вопрос о том, нужны ли национальные публично-правовые образования в Российской Федерации и, в частности, нужен ли удмуртам свой субъект федерации и должен ли он быть республикой.

Проведенный нами опрос 100 удмуртов показал, что среди них нет четкого понимания, для чего нужен собственный субъект федерации. В основном они сводят существование такого субъекта к обеспечению национальной самобытности и организации обучения национальному языку и культуре. Вопрос о защите политических и экономических интересов через свои органы публичной власти практически не назывался.

Другим аспектом данного вопроса является вопрос о существовании местной элиты и ее заинтересованности в наличии своего субъекта федерации. Представляется, что такая элита должна быть не только национальной, но и экономической, то есть иметь достаточно ресурсов для обеспечения своей деятельности, иметь интересы, которые требуют выражения и защиты. Соответственно, существование таких элитарных групп основано на том, что они осознают себя частью данной территории, связывают с ней будущее своей семьи и потомков, имеют в ней экономические, культурные, коммуникативные интересы. Представляется, что процесс глобализация экономики приводит к тому, что такие элиты сейчас сложно найти.

Таким образом, вопрос о существовании может иметь не однозначный ответ. В основе республики как политико-правового явления лежат околоправовые факторы. Это формирование и существование территориальной общности людей, в которой жители осознают себя членами некоего сообщества, людей, объединенных одной территорией, культурой, историей, картиной мира (мировоззрением) и примерно единым видением будущего. Отсюда мы можем говорить о существовании общественного договора как психолого-идеологической концепции объединения людей в рамках государственно-правового объединения и дальнейшем выражении и закреплении в правовом пространстве условий и правил такого объединения. Наши исследования показывают, что

такая общность людей только начинает зарождаться на территории Удмуртии, и перспективы дальнейшего развития имеют множество вариантов, из которых пока не представляется возможным выделить наиболее вероятные.

Можно сказать, что сохранение Удмуртии как республики и как субъекта Федерации будет связано с желанием народа, обусловленным существованием политико-экономических элит, имеющих свои интересы во взаимоотношениях с федеральным центром и, что не менее важно, во взаимоотношениях с другими регионами (в первую очередь, с непосредственными соседями и с наиболее крупными из близлежащих субъектов).

Безусловно, республиканская форма является эффективной формой правления. Но, на наш взгляд, в настоящее время сменяемость власти (которую подразумевает республиканская форма правления) существующими механизмами через выборы и назначение должностных лиц парламентом недостаточно обеспечивает развитие данной территории, не позволяет сохранять и реализовывать стратегические векторы развития.

Четвертая группа вопросов: каковы направления развития Удмуртской Республики и каковы перспективы ее сохранения.

Вопрос о существовании национальных образований поднимался несколько раз за историю существования Советского Союза. Однако дальше проектов об упразднении национальных публичных образований и введения деления территории страны на административно-экономические единицы дело не пошло. В конце XX и в начале XXI века, до 2008 года в Российской Федерации реализовывалась политика по уменьшению числа субъектов Федерации за счет объединения небольших по численности и экономическому потенциалу национальных субъектов с территориальными субъектами Федерации. Например, были объединены Пермская область и

Коми-Пермяцкий автономный округ. В рамках этой политики политическое руководство страны рассматривало вопрос о возможности присоединения Удмуртской Республики к одному из соседних субъектов Федерации.

Представляется, что вопрос о существовании Удмуртской Республики как самостоятельного субъекта Федерации может быть вновь поставлен через некоторое время. Это может быть связано с уменьшением численности коренного населения и увеличением роли русского языка, а также с ослаблением экономического потенциала региона (уменьшением количества крупных предприятий, продолжением развития единого экономического пространства страны).

Полагаем, что такой сценарий возможен, если будет проводиться политика по укрупнению территорий и увеличению числа территориальных субъектов.

Исходя из политической тенденции на уменьшение суверенитета субъектов Федерации можно предположить, что полномочия и возможности субъектов будут и далее уменьшаться. Такое умаление роли субъектов будет, в частности, происходить через создание «федеральных территорий», о которых говорится в ст. 67 Конституции РФ, после внесения в нее изменений в 2020 г. [2].

Другим вариантом может стать сохранение названия субъекта Федерации как традиционного даже в условиях снижения численности коренного населения. Так, например, происходит в Ямало-Ненецком автономном округе, где численность коренного населения в субъекте составляет лишь 8 % [3].

Отметим, что сама по себе перспектива существования национальных субъектов Федерации неразрывно связана с перспективой самого государства как такового. Развитие интернет-технологий и интернет-экономики может привести к тому, что моделью развития публично-правовых образований может стать возникновение сетевых публично-правовых образований [1]. Это обусловлено тем, что люди живут в одном

месте, а их экономическая активность происходит через Интернет в другом месте. Отсюда возникает проблема юрисдикции, уплаты налогов, соответственно, формирования региональных и местных бюджетов для содержания того субъекта федерации и муниципальных образований. То есть выгодоприобретателями становятся социально-активные регионы или интернет-сообщества, не связанные с одной территорией. При этом регионы проживания и уплаты налогов членами таких сообществ могут различаться.

Возникает ситуация, когда регионы несут инфраструктурные расходы для своих жителей (образование, здравоохранение, социальная защита, организация и благоустройство общественных пространств, общественные транспорт, строительство и содержание дорог и др.), не получая от них налогов. При этом часть поведенческой активности человека выпадает из-под юрисдикции того публично-правового образования, где он находится.

Другая проблема - субъект, осуществляющий определенную незаконную деятельность, через Интернет не может быть привлечен к юридической ответственности, так как не подпадает под юрисдикцию территории, где он причиняет вред своим противоправным поведением.

Коммуникативная глобализация приводит к тому, что люди вынуждены больше общаться на языках (соответственно, соответствовать культуре) тех сообществ, где можно заработать достаточно средств.

Все это приводит к отрыву человека от своей территории, территориальной культуры и территориальной юрисдикции. В конечном счете это может приводить к снижению качества и количества оказываемых субъектом услуг для населения.

Отсюда возникает вопрос: могут ли и имеют ли право те, кто живет в данном субъекте Федерации, но осуществляет свою экономическую деятельность на другой территории и не платит тут налоги, быть реальными участниками социальных

и политических процессов и, соответственно, получать от такого государственного образования (и его муниципальных составляющих) услуги и помощь?

Правовой науке предстоит дать ответы на поставленные вопросы, выработать наиболее адекватные модели регулирования поведения людей в меняющемся мире, решать вопрос о необходимости и возможности сохранения и развития национальных субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, сохранение национальных субъектов является важным фактором противодействия негативным аспектам глобализации. Такая форма организации может позволить сохранять национальную идентичность, продолжить представлять и защищать правовые интересы национальных групп российского общества.

#### **Список литературы**

1.Голоскоков Л. В. Доктрина национальной консолидации // Вопросы правоведения. 2014. № 4. С. 86-122.

2.Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном референдуме 12.12.1993 г., с поправками, внесенными Законом РФ № 1-ФКЗ от 14.03.2020г. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.11.2020).

3.Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.rosstat.gov.ru> (дата обращения: 02.11.2020).

### **МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВЯЗИ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*Орлов Алексей Сергеевич,  
кандидат юридических наук доцент кафедры теории  
и истории государства и права Института права,  
социального управления и безопасности*

*ИПСУБ ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет», г. Ижевск  
E-mail: orlovmd@mail.ru*

**INTERNATIONAL AND FOREIGN ECONOMIC  
RELATIONS AS A FORM OF PARTICIPATION  
OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS  
IN INTERNATIONAL ACTIVITIES**

*Orlov A. S.,  
Cand. associate Professor of the Department  
of theory and history of state and law,  
Udmurt State University, Izhevsk*

**АННОТАЦИЯ**

В статье исследуется сущность и содержание одного из дискуссионных в доктрине и неоднозначного в правоприменительной практике внутригосударственных и международно-правовых вопросов – об участии субъектов Российской Федерации в международной деятельности посредством механизма международных и внешнеэкономических связей.

**ABSTRACT**

The article examines the essence and content of one of the controversial in the doctrine and ambiguous in law enforcement practice of domestic and international legal issues-the participation of the subjects of the Russian Federation in international activities through the mechanism of international and foreign economic relations.

**Ключевые слова:** международные и внешнеэкономические связи; субъекты федерации; государства; внешняя политика.

**Keywords:** international and foreign economic relations, subject of Federation, States, foreign policy.

Распад СССР и сопровождавший его парад суверенитетов привели к закреплению в конституциях многих национальных республик Российской Федерации положений, в той или иной форме предусматривающих их международную правосубъектность, в том числе в части заключения международных договоров [1]. Так, в ранее существовавшей редакции Конституции Республики Башкортостан отмечалось, что республика является самостоятельным участником международных отношений и связей, вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры и обменивается дипломатическими, консульскими и торговыми и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций (ст.74 Конституции Республики Башкортостан); Республика Татарстан вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций, руководствуясь принципами международного права (ст.61,62 Конституции Республики Татарстан); Республика Адыгея вправе выступать самостоятельным участником международных и внешнеэкономических отношений и связей, вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры и обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций (ст.74 Конституции Республики Адыгея).

Схожие по содержанию правовые нормы были предметом рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации. В своем Постановлении от 7 июня 2000 года Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционными положения о суверенитете республик [2]. В указанном постановлении однозначно определяется, что только Российская Федерация вправе заключать международ-

ные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, республика не может быть субъектом международного права в качестве суверенного государства и участником соответствующих межгосударственных отношений, не может заключать договоры международно-правового характера [3].

Действующее законодательство предусмотрело иной механизм участия субъектов РФ в международной деятельности международных и внешнеэкономических связи субъектов Российской Федерации.

Так, республика, как следует из ст. 72 (п. «о» ч. 1) и 76 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, может осуществлять международные и внешнеэкономические связи при условии, что они не затрагивают предусмотренные ее ст. 71 (пп. «к», «л», «м», «н») полномочия и прерогативы Российской Федерации как суверенного государства, при этом координация таких связей определяется федеральным законом и принимаемыми на его основе законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации. Федеральным законом от 4 января 1999 года «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» установлено, что субъекты Российской Федерации обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно - территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. При этом «соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами» [4].

Кроме положений Конституции РФ и ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъек-

ектов Российской Федерации», многие субъекты Российской Федерации приняли региональные нормативные акты, регламентирующие свои отношения в данной сфере: Закон г. Москвы от 28 марта 2001 г. № 11 «О договорах и соглашениях города Москвы», Закон Пензенской области от 10 апреля 2006 г. № 1003-ЗПО «Об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Пензенской области», Закон Республики Башкортостан от 8 декабря 2003 г. № 53-з «О соглашениях органов государственной власти Республики Башкортостан об осуществлении международных и внешнеэкономических связей», Закон Свердловской области от 28 октября 2005 г. № 99-ОЗ «О международных и внешнеэкономических связях Свердловской области и участии Свердловской области и органов государственной власти Свердловской области в международном информационном обмене», Закон Нижегородской области от 26 октября 1995 г. № 15-З «О соглашениях Нижегородской области об осуществлении международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей», Закон Санкт-Петербурга от 29 декабря 2000 г. № 693-79 "О соглашениях, регулирующих международные и внешнеэкономические связи Санкт-Петербурга».

Согласно разд. V Концепции внешней политики Российской Федерации, субъекты Российской Федерации развивают свои международные связи в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и другими законодательными актами. Министерство иностранных дел Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти оказывают содействие субъектам Российской Федерации в осуществлении ими международного и внешнеэкономического сотрудничества при строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности России [5].

В соответствии с Указом Президента РФ «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предписано информировать Министерство иностранных дел Российской Федерации о своей международной деятельности и международных связях (официальных поездках, консультациях и переговорах, подписываемых документах, участии в реализации международных проектов); согласовывать в пределах своей компетенции с Министерством иностранных дел РФ предложения и акты, затрагивающие внешнеполитические интересы Российской Федерации, в том числе проекты соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации [6].

Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» позволяет субъектам заключать соглашения о международных и внешнеэкономических связях с находящимися с ними на одном уровне публично-правовыми образованиями иностранных государств, либо с международными организациями с целью участия в деятельности создаваемых ими органов, а также с согласия Правительства РФ - с органами государственной власти иностранных государств.

Так, в 2019 году Удмуртской Республикой было заключено соглашение между Правительством Удмуртской Республики и Народным Правительством провинции Сычуань (Китайская Народная Республика) о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, социально-гуманитарной и культурных областях.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ 17.07.2019 № 1561-р было дано согласие на заключение Соглашения между Правительством Удмуртской Республики

(Российская Федерация) и Правительством Республики Беларусь о торгово-экономическом, научно-техническом, экологическом, гуманитарном и культурном сотрудничестве.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации заблаговременно уведомляют соответствующие федеральные органы исполнительной власти о вступлении в переговоры о заключении соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

Проект соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемого органом государственной власти субъекта Российской Федерации, до его подписания подлежит согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Проект соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей направляется органом государственной власти субъекта Российской Федерации в уполномоченный Президентом Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, который рассматривает его совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

В законе не определен круг лиц, которые должны осуществить согласование. Традиционно функции по согласованию фактически возложены на МИД РФ [7].

Кроме того, в соответствии с Указом Президента РФ от 19.08.2015 № 424 Министерство экономического развития РФ определено в качестве федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций, предусмотренных пп. 1 и 2 ст. 4 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»[8]. Ранее в координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ участвовало Министерство внешних экономических связей РФ.

При этом отказ от согласования проекта подобного соглашения возможен только в случаях, когда его заключение в представленном виде может повлечь нарушение суверенитета и/или территориальной целостности РФ, а также в случаях, когда текст соглашения противоречит Конституции РФ, основополагающим принципам и нормам международного права, международным договорам РФ, а также федеральным законам и иным нормативным правовым актам, принятым по вопросам исключительного ведения РФ или совместного ведения [9].

Все соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей подлежат регистрации. Ведением государственного реестра занимается Министерство юстиции РФ [10] в соответствии с Правилами государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации [11].

В доктрине существует позиция, что, исходя из формулировок закона, субъекты РФ могут заключать соглашения непосредственно с органами законодательной, исполнительной и даже судебной власти иностранных государств, но не с самими иностранными государствами [12]. Вместе с тем, так как деятельность государственных органов государства «присваивается» деятельности государства, то и соглашения, непосредственно заключенные с органами государственной власти иностранных государств, фактически рассматриваются как отношения межгосударственного характера.

Подтверждают данный вывод и положения ст.8 ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»: федеральные органы государственной власти не несут ответственность по соглашениям об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенным органами государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, когда указанные соглашения заключены с органами государ-

ственной власти иностранных государств с согласия Правительства Российской Федерации либо по конкретному соглашению субъекта Российской Федерации имеются официальные гарантии Правительства Российской Федерации [13].

Согласно ст.7 ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо от формы, наименования и содержания, не являются международными договорами.

Как следует из ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, только международные договоры РФ являются неотъемлемой частью ее правовой системы и имеют приоритет перед внутренними законодательными актами.

Ранее озвученный вывод поднимает вопрос об определении места международных и внешнеэкономических соглашений субъектов РФ среди источников правового регулирования, так как они не поименованы в законодательстве среди источников права. Устранение данного пробела в законодательстве лишний раз подчеркивает необходимость специальной регламентации источников национального и международного права, принятие которого позволит выстроить четкую иерархичную систему источников права в РФ [9].

### **Список литературы**

1. Решетнева Т.В., Орлов А.С. Субъекты федерации как субъекты международного права: дискуссионные вопросы 25 лет Конституции Удмуртской Республики: итоги и перспективы развития: сб. статей. Ижевск, 2020.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2000 №92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Консти-

туций республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан».

3. Там же (абз. 8 п.3.1).

4. Статья 7 Федерального закона Российской Федерации от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (в ред. от 13.07.2015). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

5. Указ Президента РФ от 30.11.2016 № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

6. Указом Президента РФ от 08.11.2011 № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации».

7. Указ Президента РФ от 08.11.2011 № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации».

8. Указ Президента РФ от 19.08.2015 № 424 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление функций, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 4 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации"».

9. Варламов В.Ю., Гасников К.Д. Комментарий к Федеральному закону «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007.

10. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 31.12.2019) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».

11. Постановление Правительства РФ от 24.07.2000 № 552 «Об утверждении Правил государственной регистрации

соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

12. Варламов В.Ю., Гасников К.Д. Указ.соч.

13. Статья 8 Федерального закона Российской Федерации от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (в ред. от 13.07.2015). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

## **ФОРМЫ ПРИМЕНЕНИЯ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА СУДАМИ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ (НА ПРИМЕРЕ НЕКОТОРЫХ РЕШЕНИЙ ВЕРХОВНОГО СУДА УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**

*Решетнева Татьяна Васильевна,*

*кандидат юридических наук, доцент, кафедры теории и истории государства и права*

*Института права, социального управления и безопасности ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»*

*г. Ижевск*

*E-mail: reshetnevat@mail.ru*

## **FORMS OF IMPLEMENTATION OF THE DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS BY COURTS OF GENERAL JURISDICTION (FOR EXAMPLE, SOME DECISIONS OF THE SUPREME COURT OF THE UDMURT REPUBLIC)**

*Reshetneva T.V.,*

*PhD in law, associate Professor*

*of the Department of theory and history of state and law Udmurt state University, Izhevsk*

*E-mail: reshetnevat@mail.ru*

## **АННОТАЦИЯ**

В статье исследуются с позиции российского процессуального законодательства, разъяснений Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации вопросы, связанные с формой применения судами общей юрисдикции, прежде всего Верховным судом Удмуртской Республики, решений Европейского суда по правам человека.

### **ABSTRACT**

The article examines from the perspective of Russian procedural legislation, explanations of the constitutional and Supreme Courts of the Russian Federation, issues related to the form of application by courts of General jurisdiction in the person of, first of all, the Supreme Court of the Udmurt Republic, decisions of the European Court of human rights.

**Ключевые слова:** правовые позиции; Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ); применение решений ЕСПЧ; Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации; Верховный суд Удмуртской Республики.

**Keywords:** legal position; European Court of human rights; application of ECtHR decisions; Constitutional Court Of The Russian Federation; Supreme Court Of The Russian Federation, Supreme Court Of The Udmurt Republic.

Права, свободы человека, сам человек объявлены в Российской Федерации высшей ценностью, защита и обеспечение которых являются конституционными обязанностями России [1] и Удмуртской Республики [2]. При этом данное обязательство обеспечивается не только через национальные механизмы, но и через международные. В 1998 году Россия признала за каждым индивидом право доступа к механизму Совета Европы, представленному деятельностью Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), и в силу участия в Европейской конвенции 1950 г. о защите прав человека

и основных свобод (далее – ЕКПЧ) признала юрисдикцию ЕСПЧ обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней. Тем самым в правовой системе России появился новый правовой акт – решение Европейского суда по правам человека.

Ратификация ЕКПЧ обозначила ряд проблем, которые ни на доктринальном, ни на правовом уровнях до настоящего времени не решены: природа решений ЕСПЧ, место решений ЕСПЧ в правовой системе России, а также форма (моделей) применения решений ЕСПЧ органами государственной власти, в том числе судебными. Тем не менее за 22 года накопилась значительная правоприменительная практика, связанная с применением в судебных процессах различного уровня и инстанций решений ЕСПЧ (а точнее, правовых позиций ЕСПЧ). В Постановлении от 26 февраля 2010 г. № 4-П Конституционный Суд России (в п. 2) прямо указал, что не только Конвенция о защите прав человека и основных свобод, но и решения Европейского суда по правам человека в той части, в какой ими исходя из общепризнанных принципов и норм международного права дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод, включая право на доступ к суду и справедливое правосудие, являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права [3].

Правовой основой, допускающей судам общей юрисдикции ссылаться на решения ЕСПЧ, должны служить процессуальные кодексы. Однако только в п.4 ч.4 ст.180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 №21-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) содержится положение о том, что «в мотивировочной части решения суда могут содержаться ссылки на постановления и решения Европейского суда по правам человека». При этом формули-

ровка данной нормы позволяет сделать вывод о том, что ссылки на решения ЕСПЧ не являются обязательными и, соответственно, целесообразность применения решений ЕСПЧ определяется российским судом самостоятельно. Необходимо отметить, что ни УПК РФ, ни ГПК РФ, ни АПК РФ, ни КАС РФ не определяют, в какой форме, в каком объеме суды общей юрисдикции могут ссылаться на решения ЕСПЧ. Не решают эту проблему разъяснения Верховного Суда, которые предписывают судам общей юрисдикции обращаться к решениям ЕСПЧ.

1.В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (с изм. от 05.03.2013) отмечено, что судам общей юрисдикции надлежит учитывать практику Европейского суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (п.10). Суды в пределах своей компетенции должны действовать таким образом, чтобы обеспечить выполнение обязательств государства, вытекающих из участия РФ в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (п.11). Особо отмечая, что при разрешении дел судами надлежит учитывать правовые позиции, выработанные Европейским судом, в частности, позиции по ст. 3, 5 (п. 1), ст. 6 (п. 3), 13 ЕКПЧ (пп. 14-15);

2.В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2003 №23 «О судебном решении» (в ред. от 23.06.2015 г.) разъясняется судам, что «в решении суда должен быть указан закон, которым руководствовался суд, ... в мотивировочной части материальный закон, примененный судом к данным правоотношениям, и процессуальные нормы, которыми руководствовался суд. Суду также следует учитывать постановления Европейского суда по правам чело-

века, в которых дано толкование положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подлежащих применению в данном деле» (подп. «в» п.4);

3.В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.02.2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» указано, что судам надлежит «учитывать правовую позицию» Европейского Суда по правам человека (п.1).

Наиболее обстоятельным по рассматриваемому вопросу является Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней», в котором судам даются следующие разъяснения по применению решений ЕСПЧ:

1)правовые позиции Европейского суда по правам человека, которые содержатся в окончательных постановлениях Суда, принятых в отношении Российской Федерации, являются обязательными для судов (2);

2)правовые позиции ЕСПЧ, изложенные в ставших окончательными постановлениях, которые приняты в отношении других государств - участников Конвенции учитываются судами с целью эффективной защиты прав и свобод человека. При этом правовая позиция по такому решению ЕСПЧ учитывается российским судом, если обстоятельства рассматриваемого им дела являются аналогичными обстоятельствам, ставшим предметом анализа и выводов Европейского Суда (п.3);

3) при применении законодательства Российской Федерации судам необходимо учитывать правовые позиции ЕСПЧ. «В частности, содержание прав и свобод, предусмотренных законодательством Российской Федерации, должно определяться с учетом содержания аналогичных прав и сво-

бод, раскрываемого Европейским судом при применении Конвенции и Протоколов к ней». Однако если законодательство Российской Федерации предусматривает более высокий уровень защиты прав и свобод человека в сравнении со стандартами, гарантируемыми Конвенцией и Протоколами к ней в толковании ЕСПЧ, руководствуясь ст. 53 Конвенции, необходимо применять положения, содержащиеся в законодательстве Российской Федерации (п.4);

4) правовые позиции ЕСПЧ учитываются судами при применении не только Конвенции и Протоколов к ней, но и иных международных договоров Российской Федерации по правам человека. При пересмотре судебного акта, в связи с принятием которого заявитель обратился в Европейский суд, суду необходимо учитывать правовые позиции Европейского суда, изложенные в соответствующем постановлении, и установленные судом нарушения Конвенции или Протоколов к ней.

При этом ни представленные выше разъяснения Верховного Суда Российской Федерации, ни один из действующих процессуальных кодексов не конкретизируют категории правовых позиций ЕСПЧ, которые должны и могут применяться российскими судами. Сложность и нереальность реализации заключается также в том, что в настоящее время насчитывается значительное количество решений ЕСПЧ, не все они представлены на сайте Совета Европы, не все переведены на русский язык (как известно, решения ЕСПЧ оформляются на английском и французском языках), то есть имеется реальная проблема доступности для судов общей юрисдикции решений ЕСПЧ, вынесенных против других государств. Кроме того, вопрос использования решений ЕСПЧ в России обострился после принятия Федерального конституционного закона от 14 декабря 2015 г. n 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которым Конституционный Суд Российской Федерации по-

лучил право выносить постановления о невозможности исполнения в целом или в части решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, в связи с которым был подан запрос в Конституционный Суд Российской Федерации (глава XIII.1) . В связи с чем проблематичной представляется реализация рекомендации Верховного Суда.

России по учету решений ЕСПЧ, адресованных иным государствам-членам Совета Европы. Кроме того, отсутствуют четкие разъяснения относительно допустимости применения решений ЕСПЧ, которые были вынесены до ратификации Россией ЕКПЧ и нет определенных разъяснений относительно формы ссылок на решения ЕСПЧ и его правовые позиции.

Нет единообразной практики по обозначенной проблеме и на территории Удмуртской Республики, в том числе и в рамках одного суда, например, Верховного суда Удмуртской Республики.

Так, в Постановлении Верховного суда Удмуртской Республики от 07.06.2018 № 4а-335 судья обратился к практике ЕСПЧ, указав конкретные параграфы конкретных Постановлений ЕСПЧ. В частности, судья указал: «... В вопросах иммиграции ст. 8 Конвенции... или любое другое ее положение не могут рассматриваться как возлагающие на государство общую ответственность уважать выбор супружескими парами страны совместного проживания и разрешить воссоединение членов семьи на своей территории (Постановления от 28 мая 1985 г. по делу («Абдулазиз, Кабалес и Балкандали (Abdulaziz, CabalesandBalkandali) против Соединенного Королевства», § 68; от 19 февраля 1996 г. по делу «Гюль (Gul) против Швейцарии», § 38; от 10 марта 2011 г. по делу «К. (Kiutin) против России», § 53 и др.)». В решении Верховного

суда Удмуртской Республики от 14.03.2017 по делу №12-74/2017 ссылки на решения ЕСПЧ были сделаны судьей следующим образом: «Как следует из позиции Европейского Суда по правам человека «З. против Российской Федерации» (Страсбург, 10 февраля 2009г.) положения данной статьи (имеется в виду ст.4 Протокола №7 к ЕКПЧ. – *Т.Р.*) подлежат применению как в уголовном производстве, так и...». В другом решении Верховного суда Удмуртской Республики от 23.08.2016 по делу № 12-223/2016 судья ссылается на позицию ЕСПЧ без указания не только на конкретные параграфы Постановления ЕСПЧ, где правовые позиции ЕСПЧ закреплены, но и на сами Постановления ЕСПЧ. В частности, в своем решении судья указал следующее: «Приведенные нормативные положения в их интерпретации Европейским судом по правам человека не препятствуют государству в соответствии с нормами международного права и своими договорными обязательствами контролировать въезд иностранцев, а равно их прибытие на своей территории. Европейский суд по правам человека, пришел к выводу о том, что названная Конвенция не гарантирует иностранцам право въезжать в определенную страну или проживать на ее территории и не быть высланными...». В решении Верховного суда Удмуртской Республики от 04.05.2016 по делу № 7-200/2016 судья ссылался на практику ЕСПЧ следующим образом: «... В соответствии с правовыми позициями Европейского суда по правам человека исполнение решения суда должно рассматриваться в качестве составной части судебного разбирательства, в связи с чем...».

Не создает определенности и не отличается единообразием практика Верховного Суда Российской Федерации, которая бы могла стать ориентиром для нижестоящих судов. Так, интерес представляет Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от

20.06.2018 г. №18-АПУ-18-8, в котором содержатся одновременно три разных варианта ссылок на решения ЕСПЧ:

1) указание на конкретный пункт (параграф) конкретного решения ЕСПЧ, где содержатся правовые позиции ЕСПЧ: «...Следует учесть правовые позиции Европейского суда по правам человека, который для оценки угрозы запрещенного обращения применяет "принцип предсказуемых последствий", когда в расчет берется риск возможного жестокого обращения с лицом в случае его передачи властям в порядке исполнения решения о выдаче (Постановление от 01.03.2016 по делу «Х. против России», п.59)»;

2) использование формулировки «согласно правовым позициям Европейского суда по правам человека» без указания на само решение ЕСПЧ, соответствующий пункт, где содержится правовая позиция ЕСПЧ, на которую ссылается российский суд;

3) указание на конкретное решение ЕСПЧ, но без указания на пункт (параграф), где содержатся используемые правовые позиции ЕСПЧ: «...Как указал Европейский суд по правам человека в решении от 05 декабря 2017 по жалобе №40755/16 «Б.Т. против России», чтобы определить наличие опасности...».

Представляется, что такое разнообразие подходов судов общей юрисдикции к использованию форм ссылок на решения ЕСПЧ сохранится и будет повсеместным до тех пор, пока законодатель или высшие судебные инстанции не дадут достаточно четкого описания формы применения решений ЕСПЧ. Но из приведенных выше вариантов представляется допустимой использование ссылок на правовые позиции ЕСПЧ, содержащие указание на конкретный пункт (параграф) конкретного решения ЕСПЧ.

## Список литературы

1. Конституции Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесённых Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 №1-ФКЗ). Ст.2 // <http://www.pravo.gov.ru>.

2. Конституции Удмуртской Республики от 07.12.1994 (в ред. от 04.06.2012). Ст.2 // <http://www.udmurt.ru>.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 4-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.А. Дорошка, А.Е. Кота и Е.Ю. Федотовой // СПС «КонсультантПлюс».

## **ПРАВОВАЯ ОХРАНА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФЛАГА, ГЕРБА И ГИМНА УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

*Решетникова Гульнара Аликовна,  
кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного  
права и криминологии Института права, социального управ-  
ления и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
г. Ижевск*

## **LEGAL PROTECTION OF THE STATE FLAG, COAT OF ARMS AND ANTHEM OF THE UDMURT REPUBLIC: STATEMENT OF THE PROBLEM**

*Reshetnikova Gulnara Alikovna,  
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor  
Udmurt State University, Izhevsk*

## **АННОТАЦИЯ**

Поднимаются проблемы обоснованности и основательности правовой охраны государственных символов Удмуртской Республики.

### ABSTRACT

The problems of the validity and soundness of the legal protection of the state symbols of the Udmurt Republic are raised.

**Ключевые слова:** Государственные символы Российской Федерации; Государственные символы Удмуртской Республики; надругательство над Государственным флагом Российской Федерации или Государственным гербом Российской Федерации; нарушение порядка официального использования Государственного флага Удмуртской Республики; Государственного герба Удмуртской Республики или Государственного гимна Удмуртской Республики; надругательство над Государственным флагом Удмуртской Республики; Государственным гербом Удмуртской Республики или Государственным гимном Удмуртской Республики нарушение порядка официального использования Государственных символов Российской Федерации (флага; герба; гимна).

**Keywords:** State symbols of the Russian Federation; State symbols of the Udmurt Republic; abuse of the State flag of the Russian Federation or the state emblem of the Russian Federation; violation of the procedure for official use Of the state flag of the Udmurt Republic; The state emblem of the Udmurt Republic or The national anthem of the Udmurt Republic; abuse of the national flag of the Udmurt Republic; State emblem of the Udmurt Republic or the national anthem of the Udmurt Republic violation of the procedure for official use of State symbols of the Russian Federation (flag; coat of arms, anthem).

К государственным символам Удмуртской Республики относятся Государственные флаг, герб и гимн, описание и порядок использования которых устанавливаются законом Удмуртской Республики (ст. 28 Конституции Удмуртской Республики) [1]. В соответствии со ст. 11 Закона Удмуртской Республики «О Государственном флаге Удмуртской Республики», его использование с нарушением названного Закона, а также надругательство над ним влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Удмуртской Республики [2]. Аналогичные по смыслу нормы имеются в Законе Удмуртской Республики «О Государственном гербе Удмуртской Республики» [3] и в Законе Удмуртской Республики «О Государственном гимне Удмуртской Республики» [4]. В Законе Удмуртской Республики № 57-РЗ от 13 октября 2011 г. «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений» нормой ст. 25 неправомерными действиями по отношению к государственным символам Удмуртской Республики признаются - нарушение порядка официального использования Государственного флага Удмуртской Республики, Государственного герба Удмуртской Республики или Государственного гимна Удмуртской Республики, либо надругательство над ними. Под надругательством, согласно названной норме, понимаются активные действия, выражающиеся в нанесении оскорбительных, циничных надписей, срывании, уничтожении или использовании указанных государственных символов Удмуртской Республики таким способом, который по существу означает глумление и издевательство над этими символами [5]. Нормой ст. 25.1 этого же Закона предусматривается административная ответственность за нарушение порядка изготовления, хранения или уничтожения бланков документов на бумажных носителях и электронных шаблонов бланков с использованием изображения Государственного герба Удмуртской Республики, нарушение порядка изготовления, использования, хра-

нения или уничтожения печатей либо иных носителей изображения Государственного герба Удмуртской Республики [5]. За нарушение порядка официального использования Государственных символов Российской Федерации (флага, герба, гимна) предусмотрена административная ответственность (ст. 17.10 КоАП РФ) [6], в части же надругательства над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации предусматривается уже уголовная ответственность (ст. 329 УК РФ) [7]. О.Б. Герман и А.А. Колесниченко считают это пробелом. По их мнению, возможный путь его восполнения состоит в установлении уголовной ответственности за надругательство над символами субъектов РФ. Но до сих пор, пишут они, представители законодательных органов не изменили данную ситуацию, хотя законопроекты об изменениях в УК России, предлагающие ввести ответственность за надругательство над гербом и флагом субъекта РФ, представлялись депутатами Государственной Думы РФ [8]. Действительно, такие предложения вносились не один раз. Например, депутатами Государственной Думы Российской Федерации В.Г. Газзаевым, И.А. Ананских, Ф.С. Тумусовым, а также О.А. Николаевым в период исполнения им полномочий [9]. В пояснительной записке к проекту Федерального закона № 86076-7 «О внесении изменения в статью 329 Уголовного Кодекса Российской Федерации в части установления ответственности за надругательство над гербом или флагом субъекта Российской Федерации», в частности, отмечалось, что «действующее законодательство предусматривает уголовную ответственность за надругательство над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации. Закон защищает авторитет и историческое достоинство нашей Родины, воплощенные в ее государственных символах, от преступных кощунственных посягательств. В то же время официальные символы субъектов Российской Федерации лишены

уголовно-правовой охраны. Когда очередные хулиганы на спортивном мероприятии цинично под камеры глумятся над флагом того или иного региона, публично оскверняют этот флаг, рвут его на части, топчут, сжигают прямо на стадионе, то правоохранительные органы могут инкриминировать этим лицам мелкое хулиганство либо нарушение правил пожарной безопасности. При этом очевидна общественная опасность подобных действий, когда в результате умышленной провокации сталкиваются жители разных субъектов Российской Федерации, сознательно сеется вражда и рознь по принципу принадлежности к региону. Многие субъекты Российской Федерации установили в своем законодательстве об административных правонарушениях ответственность за надругательство над официальными символами региона - нанесение оскорбительных, циничных надписей, срывание, уничтожение или использование герба, флага, способом, который по существу означает глумление и издевательство над этими символами. В то же время понятно, что региональное законодательство не способно защитить, если подобные действия совершаются на территории другого субъекта. Поэтому необходимы специальные правовые нормы на федеральном уровне. Любой хулиган, который будет глумиться над официальными символами российских субъектов, пытаясь столкнуть жителей разных регионов, должен знать, что ему придется отвечать по всей строгости уголовного закона» [10]. Комитет Государственной Думы Российской Федерации по государственному строительству и законодательству в своем заключении рекомендовал Государственной Думе Российской Федерации отклонить этот проект федерального закона, аргументируя свою позицию тем, что «названный проект направлен на пресечение проявления межрегиональной вражды и розни, выражаемой в оскорблении флага или герба субъекта Российской Федерации. Законопроектом предлагается установить уголовную ответственность за данное пре-

ступление по аналогии с уголовной ответственностью за надругательство над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации (ст. 329 УК РФ). Однако указанное деяние в отношении символов субъекта Федерации, направленное на возбуждение ненависти и вражды и совершенное публично попадает под признаки преступления, предусмотренного ст. 282 УК РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства» [11]. Отрицательный отзыв был дан и правовым управлением аппарата Государственной Думы Российской Федерации. В его заключении указывалось, что «в соответствии с пунктом "о" ст. 71 Конституции Российской Федерации уголовное законодательство находится в ведении Российской Федерации. Статьей 329 УК РФ предусмотрена ответственность за надругательство над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации. Это обусловлено особым правовым статусом указанных официальных государственных символов. В соответствии с ч. 1 ст. 70 Конституции Российской Федерации государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом. Во исполнение данного конституционного положения Федеральным конституционным законом № 2-ФКЗ от 25 декабря 2000 г. «О Государственном гербе Российской Федерации» устанавливаются Государственный герб Российской Федерации, его описание и порядок официального использования. При этом за использование названных официальных государственных символов с нарушением указанных федеральных конституционных законов, а также за надругательство над ними предусмотрена ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 17.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 329 УК РФ). Федеральное законодательство

регулирует также порядок одновременного использования указанных официальных государственных символов Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. Что касается флага субъекта Российской Федерации и герба (геральдического знака) субъекта Российской Федерации, их установление не регулируется федеральным законодательством и не относится к ведению Российской Федерации. Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» также не установлено регулирование статуса, порядка установления и использования официальных символов субъектов Российской Федерации. В соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Таким образом, субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать указанные символы и придавать им статус официальных отличительных атрибутов, а также предусматривать меры их правовой защиты в законодательстве субъекта Российской Федерации» [12]. Кроме вышеназванных доводов, в официальном отзыве Правительства Российской Федерации по данному законопроекту, был назван еще один, имеющий юридико-криминологическое основание, а именно, «отсутствие в пояснительной записке статистических и иных данных, свидетельствующих о распространенности соответствующих деяний и подтверждающих недостаточность существующих правовых мер защиты символики субъектов Российской Федерации» [13]. Вышеназванные основания высказывались и ранее Комитетом Государственной Думы Россий-

ской Федерации по законодательству и судебно-правовой реформе [14] и Правительством Российской Федерации по проекту федерального закона № 99073426-2 «О внесении изменений в статью 329 Уголовного кодекса Российской Федерации», внесенным в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в порядке законодательной инициативы Законодательным Собранием Ленинградской области [15]. Дополнительно, в докладе В.П. Воротникова при обсуждении проекта отмечалось, что предметом преступления, предусмотренного ст. 329 УК РФ, являются государственные символы Российской Федерации, правовой статус которых, включая вопросы содержания и порядка их использования устанавливается федеральным законодательством, следовательно, включение в предмет преступления государственных символов субъектов Российской Федерации, потребует, прежде всего, их утверждение на федеральном уровне [16]. Встречный контраргумент Председателя законодательного Собрания Ленинградской области В.Н. Климова заключался в том, что символика субъектов Российской Федерации отражается, в том числе, в федеральных конституционных законах о символике Российской Федерации, где установлен определенный порядок размещения флага, герба наряду с символикой субъекта Российской Федерации [16]. Если названные противоречия имеют концептуальный политико-правовой характер, то о чем свидетельствуют внесенные в КоАП РФ 2019 г. дополнения? О недостаточности правовой защиты государственных символов Удмуртской Республики? Речь идет о внесенных Федеральным законом № 28-ФЗ от 18 марта 2019 г. дополнениях в ст. 20.1 чч. 3-5, где основной состав административного правонарушения (ч. 3) имеет следующее содержание: распространение в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную

нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных статьей 20.3.1 КоАП РФ, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния [6].

### Список литературы

1. Конституция Удмуртской Республики (принята постановлением Верховного Совета УР от 07.12.1994 № 663-ХП) (ред. от 03.10.2019). URL: <http://www.udmgossoviet.ru>.

2. Закон Удмуртской Республики № 26-РЗ «О Государственном флаге Удмуртской Республики» от 30 апреля 2002 г. (ред. от 05.07.2016). URL: <http://www.udmurt.ru>.

3. Закон Удмуртской Республики n 52-РФ «О Государственном гербе Удмуртской Республики» от 18 сентября 2002 г. (ред. от 13.07.2018). URL: <http://www.udmurt.ru>.

4. См.: Закон Удмуртской Республики № 55-РЗ «О Государственном гимне Удмуртской Республики от 31 октября 2002 г. (ред. от 20.03.2015). URL: <http://www.udmurt.ru>.

5. Закон Удмуртской Республики № 57-РЗ от 13 октября 2011 г. «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений» (с изм. на 13 октября 2020 г.) URL: <http://docs.cntd.ru>.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 г. (с изм. от 16.10.2020). URL: <http://www.consultant.ru>.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. (в ред. от 27.10. 2020). URL: <http://www.consultant.ru>.

8. Правовой статус государственных символов Российской Федерации и ее субъектов в конце XX – начале XXI ве-

ков: сравнительный анализ // Юристъ-Правоведъ. 2011. № 6.  
URL: <https://cyberleninka.ru>.

9. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации отклонила проект федерального закона № 86076-7 «О внесении изменения в статью 329 Уголовного кодекса Российской Федерации в части установления ответственности за надругательство над гербом или флагом субъекта Российской Федерации // Постановление № 7998-7 ГД от 19 марта 2020 г. URL: <http://www.consultant.ru>.

10. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 329 Уголовного Кодекса Российской Федерации в части установления ответственности за надругательство над гербом или флагом субъекта Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru>.

11. Заключение Комитета Государственной думы по государственному строительству и законодательству на проект Федерального закона № 8607-7 «О внесении изменения в статью 329 Уголовного кодекса Российской Федерации в части установления ответственности за надругательство над гербом или флагом субъекта Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru>.

12. Заключение по проекту Федерального закона № 86076-7 «О внесении изменения в статью 329 Уголовного кодекса Российской Федерации в части установления ответственности за надругательство над гербом или флагом субъекта Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru>.

13. Официальный отзыв Правительства Российской Федерации на проект Федерального закона № 86076-7 «О внесении изменения в статью 329 Уголовного кодекса Российской Федерации в части установления ответственности за надругательство над гербом или флагом субъекта Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru/cons/>.

14. Заключение Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проекту фе-

дерального закона «О внесении изменений в статью 329 Уголовного кодекса Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru>.

15. Постановление Законодательного Собрания Ленинградской области № 189 от 6 июля 1999 г. «О законодательной инициативе законодательного собрания Ленинградской области по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 329 Уголовного кодекса Российской Федерации» URL: <http://docs.cntd.ru>.

16. Фрагмент стенограммы по вопросу о проекте федерального закона «О внесении изменений в статью 329 Уголовного кодекса Российской Федерации» (в части установления ответственности за надругательство над гербом или флагом субъекта Российской Федерации)» от 16 мая 2001 г. URL: <https://sozd.duma.gov.ru>.

**100-ЛЕТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ УДМУРТИИ,  
«МУЛТАНСКОЕ ДЕЛО» И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ВОЗБУЖДЕНИЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ  
НЕНАВИСТИ И ВРАЖДЫ  
В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*Ровнейко Вера Владимировна,  
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного  
права и криминологии Института права, социального  
управления и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,  
г. Ижевск  
E-mail: [veravr2012@mail.ru](mailto:veravr2012@mail.ru)*

**THE 100TH ANNIVERSARY OF THE STATEHOOD  
OF THE UDMURTIA, «MULTAN CASE»  
AND THE MODERN STATE OF COUNTERACTING  
TO THE INITIATION OF A NATIONAL HATRED**

## AND ENMITY IN THE UDMURT REPUBLIC

*Rovneiko V.V.,*

*associate Professor, PhD in law, associate Professor  
of the Department of criminal law and criminology Institute of  
law, social management and security  
Udmurt state University, Izhevsk  
E-mail: veravr2012@mail.ru*

### АННОТАЦИЯ

На основе данных о «Мултанском деле», которое имело большое историко-правовое значение не только для сохранения позитивного имиджа удмуртского народа, его традиционного уклада жизни, но и в целом для регулирования межнациональных отношений, воспитания толерантности и было связано с ложными обвинениями в отношении удмуртского народа, дается обзор современной судебной практики по уголовным, гражданским и административным делам о возбуждении межнациональной ненависти и вражды (на основе информации, размещенной в базе sudact.ru, о решениях, вынесенных судами Удмуртской Республики).

### ABSTRACT

Based on the facts of the "Multan case", which was of great historical and legal significance not only for preserving the positive image of the Udmurt people, their traditional way of life, but also in general regulation of interethnic relations, education of tolerance, and was associated with false accusations against the Udmurt people, an overview of modern judicial practice in criminal, civil and administrative cases of inciting interethnic hatred and enmity (based on information posted in the database sudact.ru, on decisions made by the courts of the Udmurt Republic).

**Ключевые слова:** «Мултанское дело»; государственность Удмуртии; возбуждение межнациональной ненависти и

вражды; экстремизм; проявление экстремизма; национальная самобытность; толерантность.

**Keywords:** "Multan case"; Udmurtia statehood; incitement of interethnic hatred and enmity; extremism; manifestation of extremism; national identity; tolerance.

В 2020 году отмечается 100-летие государственности Удмуртии (4 ноября 2020 г.). Решение (постановление) об образовании Вотской (Удмуртской) автономной области, которая впоследствии была преобразована в автономную республику, а затем в республику, было принято Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом и Советом Народных Комиссаров РСФСР. Этому предшествовал I Всероссийский съезд удмуртов, проходивший в 2018 году, в резолюции которого закреплялся многонациональный характер автономной области (автономной республики, республики): «Мы должны соблюдать общее единение с русскими гражданами и составить с ними единое государство. Все народы, и большие, и малые, многочисленные и малочисленные, составят общий союз, и тогда земля наша (Российская) будет землей союза народов...» [1]. Данное положение для Удмуртии имело особое значение, так как в те годы еще были живы участники и свидетели «Мултанского дела» [2, с.10-16; 3; 4], когда в 1892 году «группа крестьян-удмуртов из села Старый Мултан была обвинена в ритуальном убийстве - человеческом жертвоприношении языческим богам» [5].

Как справедливо отмечается в литературе, «Мултанское дело имело большое историко-правовое значение не только в сохранении позитивного имиджа удмуртского народа, его традиционного уклада жизни, но и в целом регулировании межнациональных отношений, воспитании толерантности. Ход дознания, предварительного следствия и всех судебных процессов по этому делу продемонстрировал существенные упущения в деятельности правоохранительной си-

стемы Российской империи, управлении национальными окраинами. Мултанское дело, завершённое 4 июня 1896 г. справедливым оправдательным приговором суда, стало символом борьбы за этническую самобытность, правовое равенство в многонациональном государстве» [6].

Огромная роль принадлежит Короленко В.Г., которого бы сейчас назвали писателем, журналистом и правозащитником, чьи публикации и активное участие во многом определили результат этого дела. Но необходимо отметить и огромные заслуги обер-прокурора одной из палат Сената А.Ф. Кони и выдающихся юристов М.И. Дрягина, Н.П. Карабчевского и П.М. Красникова.

История с ложным обвинением представителей какой-либо национальности в проявлении бесчеловечного отношения к другим людям в Российской империи не исчерпывалась только «Мултанским делом». В.Г. Короленко описывал в качестве журналиста не только ход судебного производства по «Мултанскому делу» [7], но и другого дела (1911 года), которое известно как «Дело Бейлиса» [8], когда также было выдвинуто ложное обвинение в ритуальном убийстве, которое совершили евреи.

Подобные действия в современной России рассматриваются как проявление экстремизма и влекут юридическую ответственность: уголовную, дисциплинарную и административную. В Удмуртской Республике, несмотря на выше указанные исторические предпосылки для понимания важности толерантного отношения между людьми, продолжает формироваться судебная практика по делам о возбуждении межнациональной ненависти и вражды.

Предусмотренные действующим законодательством Российской Федерации меры могут быть уголовно-правовыми, дисциплинарными и административно-правовыми.

К уголовно-правовым относится привлечение к уголовной ответственности лиц, виновных в возбуждении ненависти либо вражды, а равно унижении человеческого достоинства. Статья 282 УК РФ предусматривает ответственность за «действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично, в том числе с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть "Интернет", лицом после его привлечения к административной ответственности за аналогичное деяние в течение одного года» [9].

Исходя из информации, размещенной на сайте «СудАкт», судами Удмуртской Республики вынесено 2 приговора по указанной статье.

Например, «Ш. находился у себя в доме ..., где с помощью своего персонального компьютера, имеющего доступ в международную сеть "Интернет", просматривал статью в интернет ресурсе "Сусанин" ... под названием "Полицию Дебес проверят после скандала с кафе "Шоколад, " в котором насильовали подростков». Во время просмотра вышеуказанной статьи на вышеуказанном интернет ресурсе Ш. ... разместил с помощью своего персонального компьютера с доступом в международную сеть "Интернет" комментарий «...» ... , тем самым вызывая возбуждение ненависти и вражды к лицам кавказской национальности, а также унижение их человеческого достоинства по признаку их расы, национальности, языка, происхождения и отношения к религии. Данные умышленные действия Ш. носили открытый характер и совершены им публично, поскольку интернет ресурс "Сусанин" (<https://susanin.news>), а также статьи и комментарии к статьям,

размещенные на данном интернет ресурсе находятся в свободном доступе для неограниченного числа лиц» [10].

Данное преступление совершается не только лицами со средним техническим образованием (Ш. - оператор технологических установок в ОАО «...»), оно может быть совершено и преподавателем вуза. Например, «Д. открыла и зарегистрировала на себя информационный массив блога в сети Интернет с данными: ... (), «Указанный информационный массив подсудимая назвала «...» и стала использовать его для публикации в сети Интернет статей и обсуждения их пользователями. Ввиду отсутствия устоявшихся принципов социального поведения, на почве противопоставления себя и своих взглядов общепринятым нормам и ценностям, чувства нетерпимости и вражды к представителям еврейской и чеченской национальности, у Д. возник преступный умысел, направленный на публичное унижение достоинства неопределенного круга лиц, относящихся к представителям чеченского и еврейского этносов, по признаку национальности. ... Д., используя компьютерную технику, расположенную в ее квартире по адресу: разместила в международной сети Интернет с использованием возможностей администратора Интернет сайта доступный для широкого круга лиц текст статьи «По поводу новой "кондопоги" в детском лагере», содержащей мысли, идеи, взгляды, которые порождают напряженность в обществе, нетерпимость к сосуществованию людей разных национальностей, могут спровоцировать межнациональные конфликты. Продолжая свои преступные действия, ... активно обсуждала с помощью информационного массива указанного выше блога сети Интернет статью «По поводу новой «кондопоги» в детском лагере», выражающую мысли, идеи и взгляды, подрывающие доверие и уважение к представителям чеченской и еврейской национальности, осознавая, что осуществляет публичную деятельность, доступную широкому кругу граждан, и желала этого, формируя у посетителей указанного информаци-

онного массива этническую напряженность, этнические предубеждения и предрассудки» [11].

«В судебном заседании Д. ... виновной себя не признала и показала, что на своем сайте в сети Интернет, имеющем адрес..., размещала литературные произведения, учебные материалы, статьи, участвовала в обсуждении и комментариях под псевдонимом «...». Статью "По поводу новой "кондопоги" в детском лагере" разместила как текст письма к Президенту РФ, с целью обратить внимание властей на события в детском лагере «...». Тем самым она выразила свою гражданскую позицию, оценивая критически бездействие правоохранительных органов и позицию органов власти по некоторым «громким» уголовным делам. Сама она не разделяет и не пропагандирует националистические взгляды, напротив, хорошо относится к представителям всех национальностей, что подтверждается содержанием ее произведений, в которых она выступала и в защиту лиц чеченской национальности. В своем обращении она не использовала оскорбительные словосочетания и слова, которые появились в текстах позже, поскольку в таком виде письмо Президенту "не дойдет". Конфликт с участием студента Ч..., произошедший в 2008 году, спровоцирован им самим, при этом негативную оценку в отношении азербайджанцев по национальному признаку она не высказывала. Свидетели из числа студентов по поводу этого конфликта дали ложные показания, в силу зависимости от руководства факультета и вуза» [11]. В описательной части приговора не приводятся конкретные высказывания подсудимой, которые были оценены судом как проявление экстремизма, но суд вынес обвинительный приговор.

Необходимо еще раз отметить, что Д. являлась преподавателем вуза и, кроме обвинительного приговора суда по уголовному делу, в отношении нее было принято решение о возложении обязанности на работодателя по распоряжению заключенного с ней трудового договора. Так, «Прокурор Ок-

тябрьского района г. Ижевска Удмуртской Республики в порядке статьи 45 ГПК РФ, в защиту неопределенного круга лиц, обратился в суд с иском к ФГБОУ ВПО «...» ... о возложении обязанности по освобождению Д. от должности ... Приговором Октябрьского районного суда г. Ижевска ... Д. признана виновной в совершении преступления, предусмотренного ч.1 ст.282 УК РФ, подвергнута наказанию в виде штрафа в размере 20000 руб. В силу положений ст.331 ТК РФ к педагогической деятельности не допускаются лица, имеющие и имевшие судимость за преступления против основ конституционного строя и безопасности государства. Поскольку Д. осуществляет педагогическую деятельность и имеет судимость за указанное преступление, то трудовые отношения между ней и вузом подлежат прекращению на основании п.13 ч.1 ст.83 ТК РФ. В силу изложенного вуз обязан освободить Д. от занимаемой должности или расторгнуть с ней трудовой договор с учетом положений ч.2 ст.83 ТК РФ» [12].

Суд признал «исковые требования прокурора являются законными, обоснованными» и удовлетворил их: «Трудовым законодательством установлено ограничение права на занятие педагогической деятельностью в сфере образования в отношении некоторых категорий граждан. Данное ограничение обусловлено спецификой педагогической и образовательной деятельности, содержание которой составляют обучение и воспитание граждан в соответствии с требованиями морали, общепризнанными ценностями уважения к закону и правам других лиц, направлено на защиту общественных интересов и прав обучающихся. Поскольку судом установлено, что Д. является работником образовательного учреждения, осуществляет педагогическую деятельность, имеет судимость за совершение преступления против основ конституционного строя и безопасности государства, то дальнейшее продолжение трудовых отношений между вузом и Д., возникших из трудового договора ..., не зависит от воли сторон» [12].

Наибольшее количество судебных решений связано с вынесением решений по искам прокуроров в интересах неопределенного круга лиц и связано с решениями о признании аудиовизуальных материалов экстремистскими.

Например, были признаны экстремистскими аудиовизуальный материал «Коловрат – Русские скины»: «С.Е.А., находясь по месту своего жительства по адресу: <адрес>, используя персональный компьютер, имеющий подключение к сети «Интернет», разместил для просмотра неограниченного круга лиц на персональной странице в социальной сети «В Контакте» по адресу <адрес> аудио-визуальный материал <данные изъяты>, содержащий высказывания, призывающие к насильственным действиям над лицами, выделяемыми по признаку национальности и расы... В отношении указанных материалов экспертами... проведена судебная комплексная психолого-лингвистическая экспертиза. Согласно заключению комиссии экспертов... аудиозапись песни. Анализ текста с позиций психологических критериев оценки, свидетельствует о том, что имеет место ги-пердентичный взгляд на предмет речи, с противопоставлением «своей» группы (скинхед, воин, патриот) группе грязных оккупантов, от которой исходит угроза, и в отношениях с которой идет тяжелый бой. В тексте нет четких определений оккупантов, однако имеет место четкое определение «своей» группы, кА скинхед, НС-бритоголовый, ассоциативно связанный с белой расой, белой Европой, что позволяет констатировать косвенное выражение враждебного отношения к иной группе лиц по признаку расы. То есть анализ текста песни свидетельствует о том, что текст является информацией, направленной на возбуждение социальной (расовой) вражды и ненависти. Словесная часть файла «Коло-врат – русские скины» содержит публичные призывы к осуществлению насильственных действий над лицами, выделяемыми по признаку национальности и расы. Как установлено в судебном заседании, в настоящее время, аудиовизу-

альный материал... размещен в свободном доступе... На основании исследованных в судебном заседании материалов дела, суд приходит к выводу, что аудиовизуальный материал «Коловрат – Русские skins» содержит все необходимые признаки для признания его экстремистским» [13].

В другом случае прокурор, действуя в интересах неопределенного круга лиц, обратился в суд с заявлением о признании экстремистскими материалами изображения, размещенные на сайте: «схематическое изображение человека, выбрасывающего в урну шестиконечную звезду; и т.п.» [14]. «Согласно экспертному исследованию ..., представленные выше изображения имеют признаки возбуждения вражды между группами людей, объединенными по национальному и религиозным признакам. Указанные материалы подлежат внесению в федеральный список экстремистских материалов, который размещается в международной компьютерной сети «Интернет» на сайте федерального органа государственной регистрации. Распространение данных материалов представляет угрозу безопасности Российской Федерации, способствует разжиганию межнациональной розни на территории РФ» [14].

Еще один случай связан с размещением в сети «Интернет» изображения; текста и визуальных объектов, содержащих информацию, направленную на возбуждение ненависти и вражды, унижения человеческого достоинства по национальному признаку: «Согласно заключению эксперта ..., по результатам исследования, можно сделать следующие выводы:

1. Представленные материалы содержат информацию, направленную на возбуждение ненависти либо вражды, а также унижение достоинства человека либо группы по признакам национальности в отношении евреев и выходцев с Кавказа и из Средней Азии.

2. Представленные материалы содержат негативные характеристики лиц по признакам национальности.

3. Указанные высказывания могут спровоцировать возбуждение ненависти и вражды по признаку национальности.

4. В представленных материалах имеются высказывания побудительного характера, содержащие призывы к осуществлению враждебных и насильственных действий по отношению к лицам по признаку национальности, направленную на оправдание подобных действий» [15].

Другое судебное дело связано «с размещением в сети Интернет в социальной сети "ВКонтакте" материалов, содержащих информацию уничижительного (унизительного) характера в отношении представителей еврейской и кавказской народностей, возбуждения в отношении них у других граждан ненависти, вражды, формирования этнической напряженности, этнических предубеждений и предрассудков..., например, изображение человека, стреляющего из снайперской винтовки, с рисунком фашистской свастики, дополненный изображениями гранаты, пистолетов, кастета, патронов с надписью: "Защити свою отчизну! Встреть достойно иммигранта"» [16].

«Согласно заключению судебной психолого-лингвистической экспертизы ... указанные изображения содержат информацию, имеющую признаки разжигания межнациональной розни и вражды, негативные характеристики лиц, относящихся к определенной национальности, высказывания уничижительного (унизительного) характера, имеющие негативную оценку лиц, относящихся к еврейской национальности, а также выходцев с Кавказа и из Средней Азии. Указанные изображения содержат высказывания побудительного характера, содержащие в себе призывы к осуществлению враждебных и насильственных действий по отношению к выходцам с Кавказа и из Средней Азии. Кроме того, представленные материалы содержат информацию, направленную на оправдание холокоста и насильственных действий в отно-

шении выходцев с Кавказа. Таким образом, М. на своей личной странице в социальной сети "ВКонтакте" ... во всемирной сети Интернет разместил фотоизображения, содержащие информацию, направленную на возбуждение ненависти и вражды, унижение человеческого достоинства по признаку национальности и провоцирующее возбуждение межнациональной ненависти и вражды. Таким образом, вышеуказанные фотоизображения являются экстремистскими материалами» [16].

В завершение приведенных негативных примеров возбуждения межнациональной вражды на территории Удмуртской Республики еще один пример из судебной практики: «В неустановленное время в неустановленном месте при помощи технических средств ФИО8 распечатал в нескольких копиях листовки, содержащие информацию, направленную на возбуждение ненависти и вражды, унижение человеческого достоинства по признаку национальности и провоцирующие возбуждение межнациональной ненависти и вражды по признаку национальности и вероисповедания, со следующим текстом: "282, ЗАПРЕЩАЕТ БЫТЬ РУССКИМ"; и др., которые... прикрепил на остановочный комплекс ..., на торговом-остановочном комплексе «...», две листовки... на двери запасного входа в магазин "Магнит, " ..., а также на стоявшую рядом коробку... Согласно заключению эксперта (историко-этнографическая судебная экспертиза) ... указанные листовки содержат информацию, направленную на возбуждение ненависти и вражды, унижение человеческого достоинства по признаку национальности; могут спровоцировать возбуждение межнациональной ненависти и вражды по признаку национальности и вероисповедания. В листовках содержится информация, побуждающая к осуществлению враждебных действий по отношению к евреям, также лицам, являющимся представителями молодежного неформального антирасистского движения "S.H.A.R.P.". ... в отношении ФИО8 Первомайским районным судом вынесен обвинительный приговор

по ч.1 ст.282 Уголовного кодекса РФ»» [17]. Суд признал информационные материалы – указанные листовки с текстом экстремистскими.

Во всех случаях обращения прокурора в суд с иском в интересах неопределенного круга лиц и признания материалов экстремистскими имеется информация о возбуждении уголовного дела в отношении лиц, разместивших такие материалы.

Как разъясняется в постановлении Пленума Верховного Суда РФ, «под действиями, направленными на возбуждение ненависти либо вражды, следует понимать, в частности, высказывания, обосновывающие и (или) утверждающие необходимость геноцида, массовых репрессий, депортаций, совершения иных противоправных действий, в том числе применения насилия, в отношении представителей какой-либо нации, расы, приверженцев той или иной религии. Критика политических организаций, идеологических и религиозных объединений, политических, идеологических или религиозных убеждений, национальных или религиозных обычаев сама по себе не должна рассматриваться как действие, направленное на возбуждение ненависти или вражды» [18]. И не может рассматриваться как преступление «высказывание суждений и умозаключений, использующих факты межнациональных, межконфессиональных или иных социальных отношений в научных или политических дискуссиях и текстах и не преследующих цели возбудить ненависть либо вражду, а равно унижить достоинство человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, принадлежности к какой-либо социальной группе» [18].

Все вышеприведенные примеры свидетельствуют о том, что история с ложными обвинениями представителей других национальностей в проявлении бесчеловечного отношения к другим и совершении ими негативных действий в отношении представителей других национальностей не за-

кончилась «Мултанским делом» и «делом Бейлиса». Проявление такой враждебности к представителям других национальностей и разжигание межнациональной розни имеет место и в современном мире. Публичные высказывания и обсуждения этой темы требуют максимального соблюдения корректности используемых формулировок.

Данная статья не претендует на научную новизну и глубину научного исследования проблем противодействия проявлениям экстремизма. Хотелось бы обратить внимание на важность формирования не просто толерантного (терпимого) отношения к представителям других национальностей и этносов. Следует полностью согласиться с авторами, которые отмечают, что «важным фактором повышения эффективности духовного взаимодействия и взаимообогащения культур между представителями разных этносов является преодоление психологических, социальных и иных барьеров. Это достигается только путем налаживания межэтнического диалога, взаимодействия, в рамках которого представители различных национальностей ведут обмен опытом, чувствами, переживаниями, постигая смысл чужой культуры. Защита национальной самобытности своего народа всегда должна основываться на проявлении уважения к самобытности соседнего народа, его культуры, языка и традиций. В связи с этим в литературе не раз подчеркивалась необходимость выработки общего стереотипа поведения для взаимоотношений представителей различных национальностей, в основе которого будут лежать наиболее гуманные идеалы, отражающие культуру межэтнического общения. В данном контексте толерантность - это способность принять иные ценности и нормы, не отказываясь от своих, а лишь структурно встраивая те в собственную культуру, расширяя ее потенциал» [19, с.38-51].

### **Список литературы**

1.100 лет государственности Удмуртии// Режим доступа: <http://sarlib.ru/god/100/info.php>

2.Ванюшев В.М. Общемировой ресурс межнациональной коммуникации: к 100-летию государственности удмуртского народа // Короленковское наследие в самосознании XXI века: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. «Одиннадцатые Короленковские чтения», посвящ 165-летию В. Г. Короленко; Глазовский гос. пед. ин-т им. В. Г. Короленко. Глазов, 2018. С. 10-16.

3.Логинова И.В. Отношение российской общественности и власти к мултанскому делу в конце XIX века: дис. ... канд. ист. Наук. Н. Новгород, 2002.

4.Мултанское дело: история и современный взгляд: материалы научно-практической конференции,2000.

5.«Мултанское дело» о ритуальном человеческом жертвоприношении // Правовые смыслы современности.URL: <https://zen.yandex.ru>

6.Сушкова Ю.Н. Мултанское дело в контексте обычного права // Пробелы в российском законодательстве, 2018. №4. С.70-74. URL: <https://cyberleninka.ru>.

7.Короленко В.Г. Мултанское жертвоприношение //Собр. соч. Т. 5. Библиотека «Огонька». М.: Правда, 1953. URL:<http://az.lib.ru>

8.Короленко В.Г. Дело Бейлиса: очерк. URL: <http://az.lib.ru>

9.Уголовный кодекс РФ. Ч.1 ст.282.

10.Приговор Игринского районного суда Удмуртской Республики по делу № 1-130/2017 от 12 октября 2017 г. URL: <https://sudact.ru>

11.Приговор Октябрьского районного суда г.Ижевска Удмуртской Республики по делу n 10/1057 1-180/2011 от 9 августа 2011 г. URL: <https://sudact.ru>

12.Решение Октябрьского районного суда г.Ижевска Удмуртской Республики по делу № 2-4449/2012 2-

4449/2012~М-4057/2012 М-4057/2012 от 24 октября 2012 г.  
URL: <https://sudact.ru>

13.Решение Октябрьского районного суда г.Ижевска Удмуртской Республики по делу п 2-3268/2016 2-3268/2016~М-580/2016 М-580/2016 от 11 марта 2016 г. URL: <https://sudact.ru>

14.Решение Ленинского районного суда г.Ижевска Удмуртской Республики по делу № 2-1370/14Г 2-1370/2014 2-1370/2014~М-709/2014 М-709/2014 URL: <https://sudact.ru>

15.Решение Устиновского районного суда г.Ижевска Удмуртской Республики по делу № М-2558/2013 2-437/14 2-2730/2013 2-437/2014(2-2730/2013;)-М-2558/2013 2-437/2014 URL: <https://sudact.ru/>.

16.Решение Первомайского районного суда г.Ижевска по делу № 2-2940/2015 2-2940/2015~М-2240/2015 М-2240/2015 от 19 октября 2015 г. URL: <https://sudact.ru>.

17.Решение Первомайского районного суда г.Ижевска Удмуртской Республики по делу п 2-1680/12 от 18 июня 2012 г. URL: <https://sudact.ru>.

18.Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2011 № 11 (ред. от 20.09.2018) «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» // СПС «КонсультантПлюс».

19.Андриченко Л.В. Правовые механизмы сохранения этнокультурной самобытности народов Российской Федерации и формирования общероссийской гражданской идентичности // Журнал российского права. 2020. № 6. С. 38 - 51 // СПС «КонсультантПлюс».

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ НОТАРИАТА**

*Сегал Ольга Александровна,*

*кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права Института права, социального управления и безопасности*

ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»

г. Ижевск

E-mail: osoa\_1@mail.ru

## CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE NOTARY

**Segal O. A.,**

*associate Professor, Ph.D., associate Professor,*

*Department of Civil Law*

*Udmurt State University, Izhevsk*

### АННОТАЦИЯ

В статье освещаются вопросы конституционных основ в деятельности нотариата в Российской Федерации. Отдельное внимание уделено историческим аспектам темы. Так, отмечается, что нотариат с самого зарождения шел по направлениям: нотариус - государственный служащий; нотариус - лицо свободной профессии. Обозначено, что статус нотариуса базируется на положениях, определяющих совокупность прав, обязанностей и ответственность нотариуса. Особо отмечено, что в соответствии со ст. 72 Конституции РФ нотариат относится к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Обосновывается положение о необходимости корректировки в ст. 24 Основ. В статье предложен сохранить институт государственного нотариата при соответствующей помощи государства. Отмечена необходимость детализации нотариального законодательства, с целью реального обеспечения защиты прав и интересов граждан. Автором проанализированы некоторые проблемные аспекты отдельных положений темы, предложены пути их решения.

### ANNOTATION

The presented article highlights the issues of constitutional foundations in the activities of notaries in the Russian Federation. Special attention is paid to the historical aspects of the topic. So it is noted that from the very beginning the notary went along the lines: notary - civil servant; a notary is a person of a free profes-

sion. It is indicated that the status of a notary is based on provisions that determine the totality of rights, duties and responsibilities of a notary. It is especially noted that in accordance with Article 72 of the Constitution of the Russian Federation, notaries are under the joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation. The paper substantiates the position on the need for adjustments in Article 24 of the Fundamentals. The article proposes the need to preserve the institution of state notaries, with the appropriate assistance of the state. The necessity of detailing the notarial legislation is noted in order to ensure the real protection of the rights and interests of citizens. The author analyzes some problematic aspects of certain provisions of the topic, suggests ways to solve them.

**Ключевые слова:** конструкционные основы; нотариат; государственный нотариус; нотариальная палата; защита прав и свобод.

**Keywords:** structural foundations; notary; state notary; notary chamber; protection of rights and freedoms.

Как известно, нотариат в Российской Федерации появился не с принятием Основ законодательства РФ о нотариате 1993 года [6]. Следует отметить, что нотариат в России прошёл несколько стадий своего развития. Нотариат сформировался как институт в 1867 году, а в 1917 году был ликвидирован и впоследствии функционировал в виде государственного органа. До 1993 года в стране существовал лишь государственный нотариат, деятельность которого регулировалась Законом РСФСР 1974 года «О государственном нотариате». Следствием проводимых в России социально-экономических реформ, развития рыночных отношений, усложнения и увеличения гражданского оборота явилась реформа российского нотариата, которая произошла в 1993 году после принятия Конституции Российской Федерации и ныне

действующих Основ законодательства Российской Федерации о нотариате.

Слово «нотариус» латинского происхождения, «notarius» - (лат.) переводится как писец, секретарь, поэтому возникновение института нотариата логично связывается с правом Древнего Рима. Хотя многие историки юриспруденции обращаются и к памятникам Древнего Вавилона. В тот период сделки в письменной форме совершались на глиняных табличках по определённой форме. Табличку составлял писец, обладающий необходимыми познаниями, которые в целях сохранения передавались в храмовые архивы.

История нотариата достаточно обширно описана Николаем Павловичем Ляпидевским [4, с. 1]. Впервые нотариус появился в Древнем Риме в лице простого писца - *scribae*, *exceptores et notarii*. Указанные лица выполняли одинаковые функции, но *scribae* состояли на государственной службе, а *exceptores et notarii* - на службе у частных лиц. В тот период была необходимость в человеке, который, имея навыки составления юридических документов, мог бы облачить волю гражданина в соответствующий правовой документ, порождающий юридически значимые последствия. Таковым и стал выступать писарь, впоследствии получивший название нотариуса. Само слово «notarius» имеет корневую основу «nota» - (лат.) замечание, заметка, знак. Обратившийся выражал свою волю, но если она не вписывалась в них, то нотариус «подгонял» её под имеющуюся формулу, именно поэтому в тот период имела место перегруженность двусмысленностями. Впоследствии развивается институт церковных нотариусов. Это обуславливалось усилением церковной власти, когда большинство землевладений принадлежало именно ей. Церковь была самым крупным собственником. Учёт, ведение документации, представление интересов церкви - всё это порождало развитие административного аппарата. К тому же именно церковные служители учились грамоте.

Таким образом, можно отметить, что нотариат с самого зарождения развивался по нескольким направлениям: нотариус как государственный служащий и нотариус как лицо свободной профессии (церковный нотариус). Первые получили распространение во Франции, вторые – в Италии.

Нотариус в Средние века осуществлял функции, во многом идентичные функциям современного нотариуса. Так, они осуществляли составление договоров, удостоверение завещаний и др. Следует отметить, что нотариусы всегда были обеспеченными людьми. Так, отец знаменитого Леонардо да Винчи синьор Пьеро да Винчи был нотариусом и потомком фамилии нотариусов. Нотариусы находились также под постоянным контролем со стороны органов, выполняющих правоохранительные функции. В тот период существовали специальные школы по подготовке нотариусов, но такую должность в большинстве случаев фактически мог занять только потомок нотариуса.

Рассматривая правовые основы нотариата в России, следует отметить, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ (ст.15) [3]. Включение в Конституцию РФ норм, определяющих статус той или иной системы органов, априори означает их приоритетность. Одновременно можно говорить о стабильности и высоком значении этих органов в силу их подтверждения в Основном законе государства, обладающем особой юридической силой. Статус российского нотариуса базируется на положениях, определяющих совокупность прав, обязанностей и ответственность нотариуса, а также важные положения, определяющие его взаимоотношения с государством и лицами, обращающимся за совершением нотариальных действий. Нотариус осуществляет публичную нотариальную деятельность от имени государства. Как известно, он не является предпринимателем, так как нотариальная деятельность не направлена на извлечение прибыли.

В Конституции РФ не фиксируются основы правового статуса органов нотариата. В Основном законе речь идет о том, что имеет место разделение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ. Так, в соответствии со ст.72 Конституции РФ, нотариат относится к совместному ведению РФ и субъектов РФ. В настоящее время делаются попытки определения конституционных принципов организации и деятельности нотариата. Правовое положение нотариата определяется также конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, при этом в некоторых из них нотариат упоминается в названиях соответствующих глав. Кроме того, в настоящее время действует ряд законов, принятых субъектами Российской Федерации и регламентирующих деятельность нотариата на соответствующих территориях.

Обращаясь к системе правовых основ нотариата, следует указать следующую градацию правовых актов:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральное законодательство (федеральные конституционные и федеральные законы, основы законодательства, законы РФ и так далее);
- 3) Подзаконные акты (Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы, инструкции, письма, разъяснения министерств и ведомств).

Можно отметить, что в настоящее время развитие законодательства о нотариате, обусловлено рядом факторов:

- а) необходимость приведения законов субъектов Российской Федерации в данной сфере в соответствие с требованиями федерального законодательства;
- б) согласование российского законодательства о нотариате с международными стандартами нотариата;
- в) установление эффективного государственного контроля за нотариальной деятельностью при условии сохранения элементов саморегулирования и самоуправления в данной сфере.

На сегодняшний день необходима большая детализация нотариального законодательства, которая позволит обеспечить защиту прав и интересов граждан. Надлежащая систематизация должна быть связана с приведением нотариального законодательства в соответствие с потребностями общества на современном этапе. Уже вошли в нашу жизнь такие новеллы, как:

- введением электронного документооборота,
- создания системы «единого нотариального окна»,
- дистанционное удостоверение сделок;
- использование биометрических данных в нотариальной сфере;
- удостоверение медиативного соглашения и др.

Учитывая сложный публично-правовой характер нотариата, представляется, что к конституционно-правовым основам нотариата, закрепляемым Конституцией Российской Федерации, относятся: а) определение общих подходов к организации нотариата в соответствии с основами конституционного строя - конституционным определением Российской Федерации как правового государства (ст. 1), принципами конституционной законности (ст. 15), рыночной экономики, равной защиты всех форм собственности и свободы предпринимательской деятельности (ст. 8); б) выявление целей, задач и функций нотариата в механизме обеспечения защиты и реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина (ст. 17 и 45), прав на равный доступ к нотариальным услугам, а также на равный доступ к профессии нотариуса (ст. 19); в) разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации в области нотариата (п. «л» ч. 1 ст. 72); г) судебная защита прав и законных интересов субъектов нотариальных правоотношений (ст. 46), в том числе в аспекте дел, подведомственных Конституционному Суду Российской Федерации (ст. 125) [7, с. 6].

Рассматривая вопросы об органах нотариального общества, следует отметить, что «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате», в ст. 24 определяют: «Нотариальная палата является некоммерческой организацией, представляющей собой профессиональное объединение, основанное на обязательном членстве нотариусов, занимающихся частной практикой. Членами нотариальной палаты могут быть также лица, сдавшие квалификационный экзамен, но не являющиеся нотариусами. Нотариальные палаты образуются в каждом субъекте Российской Федерации...». К сожалению, в законе не указано, сколько палат может создаваться в одном субъекте Российской Федерации, и это порой вызывает споры. Полагаем, что законодателю следовало однозначно обозначить свою позицию по данному вопросу и указать в ст. 24 данного закона, что в каждом субъекте Российской Федерации образуется одна нотариальная палата, что позволило бы избежать ненужных разногласий, имеющих место быть на практике, так как из положения нормы не следует императивный вывод о невозможности создания нескольких нотариальных палат на территории одного субъекта Российской Федерации.

Представляется неоднозначной позиция тех юристов, которые отмечают слабость позиции государственного нотариата. Так, Азнаев А.М. отмечает, что по мере развития имущественного оборота, частной и иных форм собственности становилось очевидным, что государственный нотариат теряет свое значение и возложенные на него функции. Объяснений этому было несколько: во-первых, достаточно слабая организация органов нотариата и, как следствие, чрезвычайная перегрузка в работе государственных нотариальных контор; во-вторых, отсутствие у нотариусов личной заинтересованности в результатах своей работы и личной ответственности перед клиентом и, соответственно, низкая производительность и эффективность их труда [1, с. 10]. Полагаем, слабая организация нотариата была временным явлением, а вопросы мо-

тивации в результатах работы могли быть решены на государственном уровне.

Как известно, введя в стране в 1993 г. частнопрактикующий нотариат, сохранили и нотариат государственный. Обусловлено это было неким элементом неверия законодателя в новый нотариат. Но, как известно, частнопрактикующий нотариат за короткий временной промежуток занял доминирующее положение в стране по совершению нотариальных действий.

Представляется правильным сохранение параллельно института и государственного нотариата в России, который должен также развиваться и получать необходимую помощь со стороны государства. Таким образом будут в полной мере реализованы положения принципа диспозитивности и реально предоставлено право выбора, и каждый сам будет решать, при наличии такой возможности, обращаться ли ему к государственному или к частнопрактикующему нотариусу. Сохранение такого дуализма позволило бы также решить проблему определения идеального количества должностей нотариусов на определенную численность населения, где в основе должна лежать гибкость и объективные факторы. А аргумент того, что только имущественная ответственность частнопрактикующего нотариуса, в том числе и своим собственным имуществом, способна оптимально обеспечить права лиц, обращающихся за совершением нотариального действия, в полной мере гарантировав им возмещение ущерба, причиненного при совершении незаконного нотариального действия, не умаляет возможности обеспечить права лиц при обращении к государственному нотариусу, когда сохраняется возможность возмещения вреда за счет государства, которое отвечает за деятельность должностных лиц. Если незаконными действиями государственного нотариуса гражданину был причинен вред, то этот вред возмещается государством за счет казны Российской Федерации (ст.1069 ГК РФ). Особое значение

приобретает в этом аспекте возможность осуществления действительного контроля со стороны государства, в том числе, и за финансовыми составляющими.

Деятельность органов нотариата в обеспечении конституционного права человека и гражданина на досудебную защиту своих прав, свобод и законных интересов имеет большое значение в общем объеме деятельности правоохранительных органов, обеспечивающих гражданам и юридическим лицам доступ к правосудию и эффективную защиту своих законных прав и интересов при осуществлении судебного рассмотрения и разрешения дел. Реализуя право граждан на судебную защиту, нотариат не подменяет собой органы судебной системы и не осуществляет правосудие, являющееся исключительной прерогативой судов. Нотариат выступает институтом превентивного, предупредительного правосудия, прежде всего, непосредственно обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина, что делает возможность субъектам права избежать обращения в суд за защитой тех же прав.

Конституцией РФ определены и основные правовые принципы статуса нотариата. Именно в ней закреплены признание и защита равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, недопустимость осуществления прав и свобод с нарушением прав и свобод других лиц, равенство всех перед законом и судом; неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны; право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами; недопустимость лишения имущества иначе как по решению суда; права наследования; свобода владения, пользования землей и другими природными ресурсами, если это не наносит ущерба окружающей среде или не нарушает прав и законных интересов иных лиц; право на получение квалифицированной юридической помощи. Конституция определяет в ст. 1: «Российская Федерация - Россия

есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Нельзя не согласиться с автором в том, что «характеристика Российской Федерации как правового государства означает, что в организации и деятельности государства, в том числе при подготовке и принятии решений о нотариате и нотариальном процессе, должны превалировать принципы права, а не мотивы политической и иной целесообразности» [2, с. 45].

Один из признаков правового государства заключается в связывании власти правом. Так, в некоторых странах вместо категории «правовое государство» используется понятие «господство права». Теория правового государства исходит из признания неотчуждаемых (прирожденных) прав, с одной стороны, и возложения на государство обязанности соблюдать и защищать права и свободы – с другой.

Соответственно, создание системы нотариата, базирующейся на основополагающих нормах Конституции, будет важным критерием создания правового государства.

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ Россия - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Эта норма имеет отношение к нотариату, прежде всего в части обеспечения соблюдения и защиты прав каждого. «Достойная жизнь человека», которая будет обеспечиваться в социальном государстве, в свое содержание включает, наряду с материальной обеспеченностью, благополучием, также и обеспечение нотариальной защиты прав граждан.

Одна из наиболее существенных основ конституционного строя России связана с закреплением принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Цель разделения - создание гарантий от произвола, обеспечение законности, оспаривание действий нотариуса только на основе закона и только в суде. Некото-

рые исследователи считают, что ч. 1 ст. 48 Конституции, где говорится о гарантиях права на получение квалифицированной юридической помощи, подразумевает деятельность не только представителей, но и нотариусов. Выполнение нотариусом данной функции не ограничивается сообщением заинтересованным лицам информации о действующем законодательстве по конкретному вопросу, а включает в себя обязательное проведение правовой экспертизы всех условий сделки, выяснение обстоятельств дела, разъяснение участникам смысла, значения и правовых последствий сделки, проверку соответствия содержания сделки действительным намерениям сторон и требованиям законодательства, установление личности обратившихся за совершением нотариального действия, проверку дееспособности физических лиц и т.д. При подготовке проектов нотариальных документов нотариус должен следить за тем, чтобы не возникло ошибок, не были ущемлены интересы всех участников нотариального производства. Правовая помощь, оказываемая нотариусом, не носит формального характера, так как при возникновении указанных в законе оснований, нотариус обязан отказать в совершении нотариального действия либо отложить (приостановить) его совершение.

Между тем из самой Конституции вытекает более значительная роль нотариата в развитии гражданско-правовых отношений, который способствует их стабильности и защите прав граждан и юридических лиц. Возложив на себя конституционную обязанность по защите прав и свобод граждан, государство тем самым возлагает на себя и другую обязанность - создание соответствующих механизмов. В полном объеме функцию такой защиты выполняли и выполняют нотариусы, совершая нотариальные действия, направленные на удостоверение бесспорных прав и фактов; на придание документу исполнительной силы; охранительные нотариальные действия.

В завершении логично будет привести слова нотариуса Шарафетдинова Н.: «...Существование нотариата в гражданско-правовой системе Российской Федерации является элементарной основой всеохватывающего гражданского правопорядка и частью государственной Конституции с ярко выраженной ориентацией на правовое и социальное государство. Нотариат является правоприменительным, публичным, правовым, правозащитным институтом гражданского общества, действующим в сфере бесспорной юрисдикции» [5, с. 177-178].

### Список литературы

1. Азнаев А.М. Конституционно-правовые основы деятельности нотариата в Российской Федерации: автореф. ...дис. канд. юрид. наук. М., 2008.

2. Калиниченко Т.Г. Нотариальное право и нотариальный процесс в Российской Федерации: теоретические вопросы развития: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 240 с.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://pravo.gov.ru/>

4. Ляпидевский Н. П. История нотариата. Т. 1 // Соч. М.: Унив. тип. (Катков и К°), 1875. 310 с.

5. Нотариат в Удмуртии. Прошлое, настоящее, будущее. Ижевск: Удмуртия, 2004. 200 с.

6. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1 (ред. от 27.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.05.2020). URL: <http://pravo.gov.ru>.

7. Щекочихин П. А. Нотариат Российской Федерации: конституционно-правовые основы: автореф. ...дис. канд. юрид. наук. М., 2013.

**СООТНОШЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО  
И РЕГИОНАЛЬНОГО В РЕГУЛИРОВАНИИ  
ТРУДОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ: ИСТОРИЯ  
И СОВРЕМЕННОСТЬ**

*Соболев Сергей Анатольевич,  
кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического  
природоресурсного и трудового права Института права, со-  
циального управления и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,  
г. Ижевск  
E-mail: sergey@jf.uni.udm.ru*

**CORRELATION OF FEDERAL AND REGIONAL  
LABOR RELATIONS REGULATION: HISTORY  
AND MODERNITY**

*Sobolev S.A.,  
associate Professor, candidate of law, associate Professor  
of the Department of environmental, natural resource  
and labor law, Udmurt state University, Izhevsk  
E-mail: sergey@jf.uni.udm.ru*

**АННОТАЦИЯ**

В статье исследуются теоретические и практические аспекты соотношения, разграничения федерального и регионального в правовом регулировании трудовых отношений. В учебно-научной литературе по трудовому праву механизм возникновения и развития этого процесса в большей степени соотносится с современностью, прежде всего с принятием Конституции РФ (1993 г.) и Трудового кодекса РФ (2001 г.). Отстаивается подход, согласно которому становление отечественного крупного промышленного производства в XVIII веке повлекло за собой правовое сочетание и разграничение многообразных социально-экономических интересов, потребностей в сфере труда, поиск и выработка оптимального

публично-правового (внедоговорного) и частноправового (договорного) механизма регулирования труда на различных предприятиях, в том числе на Ижевском и Воткинском заводах. Трудовые правоотношения как социальное явление характеризуются в неразрывном историческом единстве с тенденциями в развитии отдельных норм, институтов и трудового законодательства в целом, с точки зрения поставленных целей и решаемых задач в сфере труда на федеральном и региональных уровнях.

Рассмотрены некоторые научные подходы и тенденции в правовом регулировании возникновения, содержания и прекращения социально-трудовых правоотношений на примере положений Русской Правды (XI - XIII в.), а также первых законов о труде в XVIII - начале XIX в. и в складывающейся системе горнозаводского, фабрично-заводского законодательства Российской империи (Своды общих постановлений о фабричной и заводской промышленности, изд. 1832, 1842, 1857, 1879 гг.; Устав о Промышленности, изд. 1887, 1893 гг.; Устав о Промышленном Труде» (изд. 1913 г.)), советского (КЗоТ 1918, 1922, 1971 г.) и современного (Трудовой кодекс РФ 2001 г.) трудового законодательства.

#### **ANNOTATION**

This article examines the theoretical and practical aspects of the relationship, differentiation of Federal and regional in the legal regulation of labor relations. In the educational and scientific literature on labor law, the mechanism of the emergence and development of this process is more closely related to the present, primarily with the adoption of the Constitution of the Russian Federation (1993) and the Labor code of the Russian Federation (2001). The author defends the approach according to which the formation of large-scale domestic industrial production in the XVIII century. it entailed a legal combination and differentiation of diverse socio-economic interests and needs in the field of labor, the search and development of the optimal public-legal (non-

contractual) and private-law (contractual) mechanism for regulating labor at various enterprises, including the Izhevsk and Votkinsk plants. Labor relations, as a social phenomenon, are characterized in an indissoluble historical unity with trends in the development of individual norms, institutions and labor legislation in General, in terms of the goals set and tasks to be solved in the field of labor at the Federal and regional levels.

Some scientific approaches and trends in the legal regulation of the emergence, content and termination of social and labor relations are considered on the example of the provisions of the Russian Pravda (XI - XIII centuries), as well as the first labor laws in the XVIII century-early XIX century and in the emerging system of mining and factory legislation of the Russian Empire (Codes of General regulations on factory and factory industry, ed. 1832, 1842, 1857, 1879; Charter on Industry, ed. 1887, 1893; Charter on Industrial Labor" (ed. 1913)), Soviet (labor Code 1918, 1922, 1971) and modern (Labor code of the Russian Federation 2001) labor legislation.

**Ключевые слова:** трудовое правоотношение; интересы в сфере труда; история; трудовое законодательство; договор найма; трудовой договор; система права; трудовое право.

**Keywords:** Employment relationship; the interests of labour history; labour zakonodatelstvo; employment contract; employment contract; legal system; labour law.

Современные научные исследования в трудовом праве по вопросам соотношения, разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, управления в сфере правового регулирования трудовых отношений затрагивают общетеоретические и практические аспекты. Формирование и развитие трудового права как социальной науки не ограничиваются формально-юридическим изучением проблем, которые включают фило-

софско-правовое, историко-правовое, экономико-правовое и иные способы познания.

Практически с древнейших времен поступление на работу могло означать холопство, которое означало зависимое или даже рабское положение [1, С. 65, 112]. По договорам с греками и летописи X в., челядин признается рабом, так как он выступал объектом купли-продажи [2, С. 22]. Нормы Русской Правды, отмечает А.А. Зимин, легли в основу русских правовых памятников периода феодальной раздробленности (Псковская и Новгородская судные грамоты) [2, С. 73]. Таким образом, правовые положения Русской Правды (Краткой Правды (XI в.) и Пространной Правды или Пространной редакции Русской Правды (XII – XIII в.)) выступили основой формирующейся отечественной системы права. Структурные компоненты этих комплексных правовых актов сочетали в себе публично-правовые (централизованные или государственные) и частноправовые (договорные) способы регулирования правоотношений в сфере труда, и их распространение происходило на отдельные, относительно самостоятельные территории. По смыслу текста ст. 110 Русской Правды, свободный человек мог избежать «обельного» или полного холопства, если оговаривал срок работы в договоре. Отсутствие же такого соглашения («без ряду») означало для холопа невозможность уйти от хозяина, а правоотношения становились рабско-зависимые. Пусть и с определенными оговорками, но именно с этого периода складываются государственно-правовые гарантии и ограничения интересов в сфере труда, говоря современным языком, наемного работника и работодателя.

Особенности стремительного развития горнодобывающего и фабрично-заводского производства на протяжении всего XVIII в. отражают противоречивые тенденции в формировании структурных компонентов отечественной системы права и промышленного права по государственно-принудительному и договорному регулированию трудовых

отношений. Социальная направленность складывающихся институтов найма на работу, рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, охраны труда и трудовых споров тесно взаимосвязана с внедрением новой техники и технологии в экономике, а также с протестными выступлениями работников, другими факторами и условиями эволюции жизни общества, государства.

По признанию А.Г. Здравомыслова, ничто в жизни не совершается с фатальной предопределенностью, любой конечный результат оказывается следствием столкновения, борьбы, взаимодействия интересов конкретных личностей, групп, классов и иных социальных общностей [3, с. 3]. В свою очередь, существующие мотивы, интересы, потребности субъектов в сфере труда получают суммативное и системное отражение (формально-юридическое закрепление) в складывающейся отечественной науке, отрасли горного, полицейского (административного), промышленного права и системе горного, фабричного, рабочего или трудового законодательства. В период с XVII – начало XVIII в. происходит активный поиск и разработка богатых рудой месторождений, а также строительство первых крупных металлургических и железоделательных заводов, фабрик в Российской империи, что позволяет говорить о начале формирования трудовых отношений в сфере промышленного труда. Представляется это новым этапом в соотношении государственного или централизованного (действующего на всей территории), а также регионального (как правило, в границах крупных промышленно-экономических центров) внедоговорного и договорного регулирования правоотношений в сфере труда. Важнейшими правовыми актами, которые предопределили всю последующую стратегию социально-экономического регулирования трудового правоотношения и элементов его содержания выступили, по сути, два документа. Одним из первых, следует назвать именной Указ от 10 декабря 1719 г. «Об учреждении Берг-

Коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах», в предисловии которого устанавливается, «чтоб никаким образом Губернаторы, Воеводы, ниже прочие поставленные начальники в рудокопные дела вступали и мешались, разве оной Берг-Коллегиум, или от онаго определенные к тому служители, какие помощи от них требовать будут». А в п.1 «соизволяется всем, и каждому дается воля, какого б чина и достоинства ни был, во всех местах, как на собственных, так и на чужих землях искать, плавить, варить и чистить всякие металлы». «Кто в своих землях полезные металлы, яко золото, серебро и медь сыщет, предусматривается в п. 8 Указа 1719 г., и объявит в Берг-Коллегиум, и похощет завод построить, тому дастся из Коллегии, о доброте руд смотря, в займы денег на строение».

Формально-юридическое закрепление получают социально-трудовые права «мастеровым людям таких заводов», в частности согласно п. 10 Указа 1719 г., они освобождались «от поборов денежных и солдатской и матрозской службы» и им гарантировалось «во определенные времена за их работу исправную заплату» получать [4].

Вторым по значимости в этот период выступает от 3 декабря 1723 г. «Регламент Мануфактур-Коллегии», в котором не только устанавливались должности этой коллегии, но и вполне конкретные обязанности, когда «о ущербе же его Величества интереса, вреде и убытке, как скоро о том уведаю, не токмо благовременно объявлять, но всякими мерами отвращать и не допускать тщатися буду». В силу должностных обязанностей Президента Мануфактур-Коллегии предусматривалось «надзирать» за фабриками и мануфактурами, «которые поблизости» «как время допустит, а не меньше дважды или трижды в год», а в случае занятости - направлять представителя Мануфактур-Коллегии в случаях «какая остановка происходит» и «в надлежащий порядок привести». Согласно п. 12 Регламента 1723 г. «О приеме работных людей», уста-

навливалась, что учеников и работников принимать «со уговором достойной платы» и сообщать об этом в Мануфактур-Коллегию [5]. Особенностью регионального регулирования в сфере труда, в контексте промышленно-экономических центров во второй половине XVIII в., выступает Указ от 9 апреля 1763 г. данный Берг-Коллегии «О даче всем заводчикам копий с учреждения, сделанного на Ижевском и Воткинском Графа Шувалова заводах». Одной из важнейших причин принятия данного правового акта стало «возмущение крестьян, приписанных к разным рудным заводам» и в связи с этим решение вполне конкретных проблем, включая периоды работы крестьян, выходные, праздничные дни и их оплата. Согласно Указу 1763 г., среди прочих мер обращается внимание, чтобы фабриканты и заводчики «довольствовались вольными работниками» и «чтоб не токмо по сим двум заводам, но всем другим заводчикам дать с сей приложенной инструкции копию, которая бы им служила сколь для известия, столь и для полезного учреждения, хотя ещё и не на точное совсем положение, потому что прочие заводы таковым же рассмотрением не окончены» [6]. Особе внимание заслуживает Указ от 25 июня 1782 г., которым было утверждено «Положение Тульского Оружейного завода», общий объем которого почти двести статей. Несомненный интерес представляет глава VIII «О принадлежащих к Тульскому оружейному заводу людях», в которой устанавливались гарантии, ограничения и ответственность (штраф, пеня) в случаях «принуждения» приписанных к заводу крестьян для выполнения работы, которая «не предписана». В соответствии со ст. 190 запрещалось оружейников «наряжать в нижняя при заводе работы, и повелевается не употреблять их ни к чему иному кроме того, что их мастерству прямо свойственно. Действие «сего учреждения» распространилось не только на заводы казенные в ведомстве Берг-Коллегии и принадлежащие «частным людям, но те, которые под управлением Нашего Кабинета находятся». В главе

I «Примерный стат Тульского оружейного завода» устанавливается, что завод «в Туле состоит под ведением казенной Палаты тамошней губернии» [7]. Таким образом, можно обнаружить с IX – XIII в., а также с XVII - XVIII в. структурно не совпадающие, но исторически, социально-экономически взаимосвязанные правовые методы, способы государственного, регионального и договорного соотношения, разграничения и обеспечения интересов, потребностей в сфере труда.

Можно лишь отчасти согласиться с мнением А.Л. Шведова, когда главное свойство интереса, определяющее его фундаментальное значение для системы права, рассматривается в выполнении роли побудительной силы и элемента структуры деятельности, который проявляется в регулируемых общественных отношениях, в том числе в отношениях правотворчества [8. С. 77]. Интересы работника как стороны трудового отношения имели в истории и в современном развитии различные способы правового сочетания и разграничения с интересами работодателя, в лице которого выступал хозяин-предприниматель и государство в относительно несовпадающих правовых системах Российской империи, советского и современного периодов. Интерес как мера для права, считал Р. Иеринг, есть мера непостоянная, и кто вздумал бы рассматривать отвлеченно вопрос об интересах, требующих защиты в праве, тот обнаружил бы полнейшее непонимание предмета, как будто здесь возможно решение одинаковое для всех времен и народов [9. С. 83]. Поэтому выступают актуальными для понимания проблем современности исторические положения законодательства о труде, а также их особенности формирования в виде институтов промышленного (трудового, рабочего) права. Истоки такого социального развития в виде договора найма (индивидуального, коллективного поступления на работу) можно отнести к IX – XIII в., тогда как в сфере промышленного производства соотношение государственного (публично-правового) и регионально-

го регулирования в правовом регулировании труда складываются с XVIII в. Своеобразие структурно-содержательного и отраслевого развития советского трудового отношения получает отражение в кодексах законов о труде 1918, 1922, 1971 гг. (далее – КЗоТ РСФСР) и в действующем Трудовом кодексе РФ 2001 г. (далее – ТК РФ). Заслуживает интерес и представляется вполне актуальным для современности механизм реализации федеральных и региональных полномочий по КЗоТ 1922 г. В частности, отделы труда по согласованию с губернскими советами профессиональных союзов могли устанавливать, помимо существующих в ст. 111 праздничных дней, особые дни отдыха, не свыше десяти в год, согласуя эти дни с местными условиями, составом населения, народными праздниками [10].

Несомненный научно-практический интерес представляет начальный период постсоветского развития структурных компонентов отечественной системы права и трудового законодательства. КЗоТ РСФСР 1971 г. с учетом многочисленных изменений и дополнений продолжал действовать до 01.02.2002 г. Особенностью этого времени выступает активная разработка и принятие актов о труде на уровне субъектов РФ в складывающемся перераспределении полномочий федеральных и региональных органов власти в правовом регулировании трудовых отношений. В качестве примера можно привести Закон Республики Башкортостан от 27.02.1992 г. ВС-10/21 «О праздничных и памятных днях в Республике Башкортостан», а также Трудовой кодекс Республики Башкортостан от 21.12. 1994 г., которые в практике Верховного Суда РФ получали довольно противоречивую оценку в соответствии с Конституцией РФ и ТК РФ [11].

Рассмотрение трудового законодательства с точки зрения начального периода предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов традиционно ученые связывают с принятием ст. 72 Конституции РФ, а также ст. 6 ТК

РФ, которые признаются базовыми в установлении и конкретизации разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в сфере трудовых отношений. Например, характеризуя ст. 6 ТК РФ, одни ученые обращают внимание на то, что определение и обеспечение федеральными органами государственной власти гарантированного государством уровня трудовых прав, свобод и гарантий, так же как и контрольно-надзорные их полномочия, обусловлены отнесением к исключительному ведению Российской Федерации. В данном случае, считает Е.И. Петрова, реализуется защитная функция государства и имеющая своей целью, помимо прочего, недопущение ухудшения положения работника как наиболее слабой стороны в трудовых отношениях, обеспечение равенства трудовых прав и свобод, соблюдение при регулировании труда установленных государством стандартов [12. С. 32].

В целом соглашаясь с подходом автора, следует обратить внимание на то, что в ч. 2 ст. 1 КЗоТ РСФСР (1971г.) было установлено положение о всемерной «охране прав работника» и выступало задачей его правовой защиты [13]. Таким образом, работник признавался неравной стороной с работодателем в трудовом отношении, тогда как в действующем ТК РФ этого положения нет. Согласно ч. 1 ст. 1 ТК РФ, одной из целей трудового законодательства выступает защита прав и интересов работника и работодателя. Хотя неравенство сторон в трудовых отношениях признается в Рекомендации №198 Международной организации труда «О трудовом правоотношении» [14]. Поэтому первым серьезным шагом в обеспечении субъективных прав работника выступает появление ч. 3 ст. 19.1 ТК РФ, когда неустранимые сомнения при рассмотрении судом споров о признании отношений, возникших на основании гражданско-правового договора, трудовыми отношениями толкуются в пользу наличия трудовых

отношений. В части единообразного толкования в п. 24 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2018 № 15 разъясняется, что суды вправе признать наличие трудовых отношений между сторонами, формально связанными гражданско-правовым договором, если в ходе судебного разбирательства будет установлено, что этим договором фактически регулируются трудовые отношения [15]. Таким образом, в законодательстве и в правоприменительной практике реализуются положения Рекомендации № 198 для разрешения проблем фактического неравенства сторон трудового отношения, которые в связи с этим могут возникать.

Оценка положений ст. 6 ТК РФ с позиции социального назначения и роли в рамках отрасли, по мнению А.Л. Шведова, позволяет классифицировать их как учредительные, поскольку они выступают в качестве исходных начал правового регулирования и в то же время регулятивных, так как разграничение полномочий приводит к установлению такого элемента статуса органа государственной власти, как компетенция. Отраслевая модель разграничения полномочий регулирует общественные отношения, складывающиеся между государственно-властными субъектами и связанные с реализацией закрепленной за ними законодательной компетенции в сфере труда. Данные отношения, считает автор, не вписываются в традиционную концепцию предмета трудового права, поскольку не обладают отраслевой качественной спецификой, их существование обусловлено особенностями федеративной системы и нахождением трудового законодательства в сфере совместного ведения РФ и ее субъектов [16. С. 25-26]. Представляется довольно спорным вышеизложенное утверждение, так как полномочия в сфере регулирования общественных отношений в сфере действия норм трудового права и предметное содержание дисциплины – это разноплановые, но взаимосвязанные структурные компоненты системы трудового права, именно с «позиции социального назначения». В

данном случае можно привести пример «сосуществования» в промышленном праве Российской империи договора найма (личного найма) как института гражданского права и фабричного законодательства как структурного компонента полицейского (административного) права.

Изложенные в рамках данной статьи исторические аспекты соотношения государственного, используя современными понятиями, федерального и регионального в регулировании трудовых отношений, позволяют обратить внимание на тенденции не только прошлого, но и будущего развития трудового законодательства в целом, а также отдельных институтов трудового права, таких как трудовой договор, заработная плата, время отдыха. Закрепляя определенный порядок заключения, изменения и расторжения трудового договора, отмечает М.А. Бочарникова, законодатель предусматривает ряд гарантий, защищающих работника от необоснованного отказа в приеме на работу, от незаконного перевода на другую работу и увольнения. Однако объем подобных гарантий, считает автор, не может быть расширен на региональном уровне, поскольку, во-первых, процедурные вопросы регулируются только федеральным законодательством о труде, а во-вторых, довольно сложно найти критерий, позволяющий определить, будет ли в результате положение работника улучшено или ухудшено [17. С.73]. В целом соглашаясь с подходом автора, представляется, позиция все же носит спорный характер. Дело в том, что в силу конструкции и системной связи положений ТК РФ многие аспекты заключения, изменения и прекращения трудового отношения переданы в компетенцию работодателя. В частности, гарантии при поступлении на работу по ст. 64 ТК РФ не носят обязательно значения для работодателя, когда по ст. 3 ТК РФ может быть отказано работнику по деловым качествам, в том числе и по состоянию здоровья. Поэтому вопрос соотношения и разграничения интересов работника, работодателя, государ-

ства и иных субъектов (например, объединения работников и работодателей в социально-партнерских отношениях) на федеральном и региональном уровнях должен соотноситься с особенностями их последующего договорного развития прав, свобод и взаимных обязанностей в процессе их реализации и гарантий защиты субъективных прав в трудовых правоотношениях.

### Список литературы

1. Исаев М.А. Толковый словарь древнерусских юридических терминов: От договоров с Византией до уставных грамот Московского государства. М., 2001. 119 с.

2. Зимин А.А. Памятники русского права. Памятники права киевского государства X – XII вв. / под ред. С.В. Юшкова. М., 1952. 287 с.

3. Здравомыслов А.Г. Теоретические и методологические проблемы исследования социальных интересов: автореф. дис. ... докт. филос. наук. М., 1969. 48 с.

4. Полное Собрание Законов Российской Империи, с 1649 г. (далее – ПСЗ РИ) Т. V. СПб., 1830. № 3464.

5. ПСЗ РИ. Т. V. СПб., 1830. № 4378.

6. ПСЗ РИ. Т. XVI. СПб., 1830. № 11790.

7. ПСЗ РИ. Т. XXI. СПб., 1830. № 15442.

8. Шведов А.Л. Категория «интерес» и система трудового права // Бизнес, менеджмент и право. 2010. № 2 (22). С. 77-81.

9. Иеринг Р. Интерес и право. Ярославль, 1880. 268 с.

10. Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

11. Определение Верховного Суда РФ от 31.08.2011 n 49-11-57; Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 21.12.2011 № 20-ПВ11.

12. Петрова Е.И. Разграничение полномочий в правовом регулировании труда между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в Трудовом ко-

дексе РФ и проблема бюджетной обеспеченности их реализации // Социальное и пенсионное право. 2008. № 1. С. 32-36.

13. Кодекс законов о труде Российской Федерации (утв. ВС РСФСР 09.12.1971) // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007.

14. Рекомендация Международной организации труда № 198 «О трудовом правоотношении» (Принята в г. Женеве 15.06.2006 на 95-й сессии Генеральной конференции МОТ).

15. Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2018. № 6.

16. Шведов А.Л. О некоторых проблемах законодательного уровня формализации модели разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в сфере отношений, регулируемых трудовым правом // Трудовое право. 2006. № 11. С. 25-31.

17. Бочарникова М.А. О разграничении полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в сфере трудовых отношений // Журнал российского права. 2011. № 1. С. 69-75.

## **ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В РАКУРСЕ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ООН**

*Соломенникова Марина Агафоновна,*

*кандидат юридических наук, доцент*

*Институт права, социального управления и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет.*

*г. Ижевск*

*E-mail: [marina.solomennikova@gmail.com](mailto:marina.solomennikova@gmail.com)*

*Solomennikova M.A.,*

*candidate of legal Sciences, associate Professor  
Institute of law, social management and security*

*Udmurt state University,*

*Izhevsk*

*E-mail: [marina.solomennikova@gmail.com](mailto:marina.solomennikova@gmail.com)*

## HUMAN RIGHTS IN LIGHT OF THE UN SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGY

### АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются вопросы международно-правового регулирования стратегии устойчивого развития ООН и права человека (права на развитие, на мир и на здоровую окружающую среду), которые появились в связи с этой стратегией. В статье показана эволюция стратегии устойчивого развития и вышеуказанных прав.

### ABSTRACT

The article deals with international law of the Un sustainable development strategy and human rights (rights to development, peace and a healthy environment) that have emerged in connection with this strategy. The article shows the evolution of the sustainable development strategy and the abovementioned rights.

**Ключевые слова:** права человека; устойчивое развитие; ООН; окружающая среда; право на мир.

**Keywords:** human rights; sustainable strategy; UN; environment to peace.

С момента своего образования в 1945 году Организация Объединенных Наций уделяла особое внимание международному экономическому, социальному и гуманитарному сотрудничеству. В п.3 ст.1 Устава ООН в качестве одной из основных целей обозначено «осуществлять международное сотрудничество в деле разрешения международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и поощрению соблюдения прав человека и основных свобод всех людей, независимо от расовой, половой, языковой или религиозной принадлежности». Повышение

уровня благосостояния людей на сегодняшний день является одним из главных направлений деятельности ООН. За прошедшее с 1945 года время понимание развития изменилось и в международную практику уже прочно вошло понятие «устойчивое развитие».

Обычно «устойчивое развитие» связывают с Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) 1992 года в Рио-де-Жанейро, однако данная концепция появилась в деятельности ООН гораздо раньше. В частности, в докладе «Наше общее будущее» Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития, сделанном в 1987 году, в качестве одного из вопросов была выделена Концепция устойчивого развития. В докладе содержался не только анализ ситуации в тот период времени, но и намечены меры общего характера для достижения устойчивого развития.

Так, в п.27 Доклада содержался вывод об ограничении в области эксплуатации природных ресурсов, при этом оговаривалось, что «технические аспекты и аспекты социальной организации можно взять под контроль и усовершенствовать, что откроет путь в новую эру экономического роста» [1].

Конференция 1992 года приняла Повестку дня на XXI век, а также Принципы Рио. В декабре 1992 года Генеральной Ассамблеей ООН было принято решение об учреждении Комиссии по устойчивому развитию (КУР) в целях обеспечения эффективного осуществления решений Конференции ООН по окружающей среде и развитию.

В 2002 году состоялась встреча на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханнесбурге, которая завершилась принятием декларации по устойчивому развитию, в которой представители государств выразили свою приверженность устойчивому развитию и взяли на себя ответственность за основы устойчивого развития, каковыми являются экономическое развитие, социальное развитие и охрана окружаю-

щей среды – на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях [2].

Таким образом, для достижения устойчивого развития крайне важно согласовать три основных элемента – экономический рост (в контексте устойчивого развития – это борьба с бедностью), социальную интеграцию (борьба с неравенством) и охрану окружающей среды (борьба с изменением климата). Эти элементы взаимосвязаны и крайне важны для благополучия индивидов и общества в целом.

Следующим важным этапом в развитии данной стратегии стала встреча на высшем уровне по устойчивому развитию, которая состоялась в сентябре 2015 года. 193 государства приняли новую программу в области устойчивого развития, озаглавленную как «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» [3]. Данная повестка дня включает 17 целей и 169 задач.

К целям повестки относятся: 1) повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах; 2) ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства; 3) обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте; 4) обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех; 5) обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек; 6) обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех; 7) обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех; 8) содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех; 9) создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и

устойчивой индустриализации и инновациям; 10) сокращение неравенства внутри стран и между ними; 11) обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов; 12) обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства; 13) принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями; 14) сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития; 15) защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия; 16) содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях; 17) укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках глобального партнерства в интересах устойчивого развития.

В реализации стратегии устойчивого развития права человека играют важную роль. Исходя из документов стратегии можно сделать вывод, что в ней особое значение имеют такие новые права человека, как право на развитие, мир и благоприятную окружающую среду.

Эти права появились в результате осознания новых угроз, которые могут прервать процесс нормального развития человечества. Данные права невозможно полностью обеспечить лишь на национальном уровне. Современный мир характеризуется все большей взаимозависимостью государств, а потому для обеспечения этих прав необходимо широкое международное сотрудничество.

Право на развитие появилось в международном праве по инициативе развивающихся стран. Право народов на раз-

витие является составной частью принципа равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой, имеющего характер *juscogens*, а, следовательно, оно относится к числу основных прав.

Это право было подтверждено и конкретизировано в таких международных актах, как Декларация 1960 г. о предоставлении независимости колониальным странам и народам; Декларация 1970 г. о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества государств, в соответствии с Уставом Организации Объединённых Наций; Заключительный акт Совещания 1975 г. по безопасности и сотрудничеству в Европе; Хартия 1974 г. экономических прав и обязанностей государств; Венская конвенция 1983 г. о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов; Африканская хартия прав человека и народов и некоторых других актах.

Одним из первых международных документов, который был специально посвящён праву на развитие, стала Декларация о праве на развитие, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 4 декабря 1986 г. [4].

В Декларации о праве на развитие это право определяется в качестве неотъемлемого права человека, в силу которого каждый человек и все народы имеют право участвовать в таком экономическом, социальном, культурном и политическом развитии, при котором могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы, а также содействовать ему и пользоваться его благами (п.1 ст.1).

Право человека на развитие предполагает также осуществление в полной мере права народов на самоопределение, которое включает, согласно соответствующим положениям обоих Международных пактов о правах человека, осуществление их неотъемлемого права на полный суверенитет

над всеми своими природными богатствами и ресурсами (п.2 ст.1).

Хотя Декларация 1986 г. о праве на развитие и ознаменовала переломный момент, провозгласив неотъемлемое право человека участвовать, содействовать и пользоваться плодами экономического, социального, культурного и политического развития, однако в ней не нашла своего отражения экологическая составляющая.

Как уже было сказано ранее, на Конференции по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) 1992 г. в Рио-де-Жанейро впервые было введено в научный оборот понятие «устойчивое развитие»: «Устойчивое развитие – это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои естественные потребности. В докладе «Наше будущее» отмечается, что стратегия устойчивого развития направлена на достижение гармонии между людьми и между обществом и природой» [5].

Право на развитие, говорится в принципе 3 Декларации Рио-де-Жанейро, должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды. Принцип 4 предусматривает, что для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него.

Таким образом, в Декларации Рио-де-Жанейро подчёркивается, во-первых, неразрывность всех аспектов будущего развития – социального, экономического, экологического; во-вторых, охрана окружающей среды рассматривается как составная часть права на развитие и самого процесса развития и неотделима от него. Можно констатировать, что право на развитие начинает трансформироваться в право на устойчивое развитие.

Право на развитие было подтверждено в 1993 г. Венской декларацией и Программе действий, принятой на 2-й Всемирной конференции по правам человека. В п.10 данного документа право на развитие было охарактеризовано как «как универсальное и неотъемлемое право, составляющее неотъемлемую часть основных прав человека» [6].

На Конференции было обращено внимание в контексте права на развитие на некоторые аспекты охраны окружающей среды. В частности, Всемирная конференция по правам человека признает, что незаконный сброс токсичных и опасных веществ и отходов представляет потенциальную серьезную угрозу для права каждого человека на жизнь и здоровье (п.11) [7].

Право человека на мир декларировалось по сути с момента принятия Устава ООН, хотя в качестве самостоятельного ни в Уставе, ни в других документах того времени оно не было выделено. В Уставе ООН государства призываются проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи», «развивать дружественные отношения между нациями». Приведённые положения Устава нацелены главным образом на обеспечение добрососедских отношений между государствами, что обеспечит народам право на мир.

На 36-й сессии в 1981 г. Генеральная Ассамблея ООН заявила, что «третий вторник сентября, день открытия очередных сессий Генеральной Ассамблеи, официально посвящается и отмечается в качестве Международного дня мира и посвящается распространению и укоренению идеалов мира как в отношениях внутри всех государств и народов, так и в отношениях между ними» [8].

В 1984 г. Генеральной Ассамблеей была принята Декларация о праве народов на мир, в которой право на мир было определено в качестве самостоятельного права и сохранение права народов на мир и содействие его осуществлению названо одной из основных обязанностей каждого государ-

ства. Укрепление мира является жизненно важной предпосылкой для полного осуществления всех прав человека [9].

На защиту данного права нацелены и многочисленные конвенции по разоружению.

Спустя 30 лет в 2016 г. Генеральная Ассамблея приняла Декларацию о праве на мир. В данной Декларации представители государств ещё раз подтвердили: каждый имеет право жить в мире в условиях поощрения и защиты всех прав человека и полной реализации развития (статья 1); и государствам следует уважать, обеспечивать и поощрять равенство и недискриминацию, справедливость и верховенство закона и гарантировать свободу от страха и нужды в качестве средства укрепления мира внутри обществ и между ними (статья 2) [10]. В отличие от Декларации о праве народов на мир, в данной Декларации обращено внимание на роль международных институтов, национальных организаций и гражданского общества, которым рекомендуется оказывать поддержку и содействие процессу осуществления Декларации.

Хотя все вышеперечисленные документы ООН по стратегии устойчивого развития имеют только политический характер, многие государства-члены ООН придерживаются положений этих документов, не включая права, провозглашаемые в них, в свои конституционные акты, но и принимают меры к их реализации.

### **Список литературы**

1. Доклад «Наше общее будущее» Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. 42-я сессия ГАООН.

2. Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию (2002г.) URL: <http://www.un.org/ru> (дата обращения: 28.11.2020).

3. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 (A/RES/70/1) «Преобразование нашего мира: По-

вестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 28.11.2020).

4. Декларация о праве на развитие. Приложение к резолюции 41/128 ГА ООН (4.12.1986). URL: <http://www.un.org> (дата обращения: 28.11.2020).

5. Доклад «Наше общее будущее» Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. 42-я сессия ГА ООН. URL: <http://www.un.org.ru> (дата обращения: 28.11.2020).

6. Венская декларация и Программа действий. URL: <https://www.un.org.ru> (дата обращения: 28.11.2020).

7. Венская декларация и Программа действий. URL: <https://www.un.org.ru> (дата обращения: 28.11.2020).

8. Международный год мира и Международный день мира. Резолюция ГА ООН. URL: <https://undocs.org.ru> (дата обращения: 28.11.2020).

9. Декларация о праве народов на мир (Принята резолюцией 39/11 Генеральной Ассамблеи от 12 ноября 1984 года). URL: <https://www.un.org.ru> (дата обращения: 28.11.2020).

10. Декларация о праве на мир (Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 декабря 2016 года). URL: <https://undocs.org.ru> (дата обращения: 28.11.2020).

## **ПРАВСТВЕННОЕ ЗНАЧЕНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В КАДРОВОЙ РАБОТЕ СУДЕБНОГО КОРПУСА**

*Стародумов Сергей Владимирович,  
кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного  
процесса и правоохранительной деятельности Института  
права, социального управления и безопасности,  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»*

*г. Ижевск*

*E-mail: old21@mail.ru*

## **THE MORAL SIGNIFICANCE OF CONFLICT**

## OF INTEREST IN JUDICIAL PERSONNEL

*Starodumov S.V.,  
assistant professor of Chair of Criminal Procedure and  
Law Enforcement,  
Udmurt State University, Izhevsk*

### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена вопросам непроцессуальных последствий наличия конфликта интересов у судей и сторон по делу в ходе отправления правосудия. Приводится анализ кадровой работы и процесса отбора кандидатов действующих судей на замещение вакантных должностей судей. Сопоставляется право судей и членов их семей на свободный выбор последними места работы и службы с процессуальным и нравственным значением беспристрастного и независимого отправления правосудия. Автор анализируются проявления конфликта интересов и личной заинтересованности судьи при решении вопросов о переводе судей на вышестоящие должности, а также проблемы чрезмерного дискреционного толкования этих понятий.

### ABSTRACT

The article deals with issues of non-procedural consequences of conflict of interest among judges and parties in the course of the administration of justice. In the article is provided analyses of the staffing and selection process of candidates for vacant judges. The author compares the right of judges and their families to freely choose their place of work and service with the procedural and moral value of an impartial and independent administration of justice. The author analyses the manifestation of a conflict of interest and personal interest of the judge in deciding on the transfer of judges to higher posts, as well as the problems of excessive discretionary interpretation of these concepts.

**Ключевые слова:** конфликт интересов; противодействие коррупции; судьи; дискреционные полномочия.

**Keywords:** conflict of interest; anti-corruption, judges, discretionary powers.

Повышение профессиональных и нравственных качеств кандидатов и членов судебного корпуса Российской Федерации является актуальной задачей, стоящей перед современным обществом и органами судейского сообщества. Безусловным является необходимость соответствия судей высоким профессиональным и нравственным качествам. Это накладывает обязанность соблюдения предъявляемых законодателем требований, принятых для достижения этой цели. Содержание данных требований изменялось и совершенствовалось по мере развития судебной системы. Многие из данных требований являются однозначными, однако некоторые из них проходят соответствующую трансформацию, а также на них начинают обращать все более пристальное внимание при отборе кандидатур на замещение вакантных должностей судей. К числу таких требований относится и требование об отсутствии конфликта интересов.

Отсутствие конфликта интересов направлено на обеспечение объективности и беспристрастности отправления правосудия, а также на противодействие коррупции в деятельности по отправлению правосудия.

Несмотря на актуальность данной проблемы ее нормативное регулирование вызывает вопросы. В частности, хочется обратить внимание на широкие дискреционные полномочия правоприменителя при толковании термина конфликт интересов. Особый интерес данная проблема приобретает при решении вопроса о повышении судей или их переходе на работу в вышестоящий суд. Неясность и возможность широкого толкования термина «конфликт интересов» при отборе кандидатов может повлечь за собой последствия в виде утраты

независимости судебной власти, ввиду отсутствия прозрачного и однозначного подхода к выбору кандидатов. Полагаем, что сама возможность таких обсуждений в юридической среде недопустима, поскольку подрывает авторитет судебной власти в целом. Однако как недопустим запрет на выражение мнения любому члену общества, так и недопустимо законодателю и правоприменителю создавать основания и предпосылки для возникновения таких настроений в юридическом сообществе.

Проверка наличия конфликта интересов осуществляется как у кандидатов в должности судей, так и у действующих судей в случаях переназначения на должность или при решении вопроса о повышении в вышестоящие суды.

Если же требования к определению конфликта интересов в отношении кандидатов в судьи в целом достаточно четкие, что определено в методических рекомендациях, то при решении этого вопроса в отношении действующих судей все не так однозначно.

Как правило, одной из основных проблем является наличие родственных связей с лицами, которые трудятся в государственных и муниципальных органах, а также организациях, которые могут стать участниками судебных споров в судах, где осуществляют полномочия эти судьи.

Закон при этом не разграничивает содержание конфликта интересов в зависимости от вида судопроизводства, а также в зависимости от характера служебной деятельности родственника. Вместе с тем публикуемая практика заседаний ВККС России косвенно намекает, что под случаи, рассматриваемые как конфликт интересов, относят все же споры, рассматриваемые в порядке гражданского или административного судопроизводства.

Ключевым аспектом в понятии конфликт интересов обладает термин личная заинтересованность, которая может быть и косвенной. При этом возможность получения непра-

вомерного преимущества может быть создана действиями судьи для любых организаций и лиц. Создание преимуществ может быть обусловлено некими «иными обязательствами». Соответственно, эти обязательства могут быть и обязательствами родственного характера. Таким образом, возникает необходимость соотнесения понятий родственник и родственная и (или) семейная связь.

Фактически невозможно исключить возможность рассмотрения дел в суде с участием организаций, в которых трудятся родственники судей. И если для рядовой судьи главным является знать, где трудятся его родственники, то для председателей и заместителей председателя суда, по всей видимости, следует отслеживать все дела, которые поступают в суд. Следуя такой логике, крайне тяжело должно приходиться судьям и руководителям судов субъектов РФ.

С другой стороны, расценивание случаев рассмотрения в суде дел с участием организаций, в которых трудятся родственники руководителей суда, само по себе обесценивает принцип независимости судей, поскольку законодатель и правоприменитель априори допускают возможность и допустимость влияния руководства судов на принимаемые судьями этих судов решения и приговоры.

В первую очередь необходимо определять характер трудовой или служебной деятельности родственников судей в организациях-участниках споров. Полагаем, что первостепенное значение для возникновения конфликта интересов имеют случаи, когда родственники судей выполняют в первую очередь организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции, поскольку в таком случае интересы этого лица начинают совпадать в большей степени с интересами организации. Следует исключать из практики ситуации, когда отказывают в рекомендации судьям, рассмотревшим дела с организациями и органами, где их род-

ственники выполняли рядовую работу (были водителями, рабочим персоналом, менеджерами).

Еще один аспект данной проблемы заключается в фактически неограниченном толковании правоприменителем понятий родства и свойства судей и их родственников. Степень родства или свойства, должна быть четко ограничена законом в целях исключения злоупотреблений. Особенно актуальна эта проблема в связи с тем, что законодатель в качестве самостоятельного основания для наличия конфликта интересов не подразумевает возможные дружеские отношения судьи с лицами, которые могут являться участниками или родственниками участников споров, рассматриваемых как в суде в целом, так и под председательством такого судьи. Указанные ситуации не менее актуальны и встречаются чаще.

Таким образом, необоснованное исключение достойных профессионалов из числа как кандидатов, так и действующих судей способно нанести урон отправлению правосудия, поскольку первоочередным аспектом необходимо рассматривать качество работы и профессионализм этих лиц.

Слепое следование запретам со стороны правоприменителя, а также их необоснованное расширение приводит к обратной ситуации, когда общество воспринимает нравственные требования к судьям не как необходимую составляющую их статуса, а как потенциальную возможность использовать данное требование об отсутствии конфликта интересов как основание для отказа в рекомендации негодным кандидатам. В целях повышения доверия к судебной системе и ее членам неопределенности в процедуре назначения судей должны быть исключены.

Для решения данного вопроса предлагаем уточнить методические рекомендации, дополнив их более четкими критериями определения и выявления случаев конфликта интересов. В свою очередь такие критерии позволят судьям самостоятельно выявлять и пресекать подобные ситуации в

рамках решения вопросов о возможности самоотвода при рассмотрении дела.

### **Список литературы**

1. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 02.08.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 25.11.2020).

2. Кодекс судейской этики (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19.12.2012) (ред. от 08.12.2016) // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 25.11.2020).

3. Методические рекомендации по реализации квалификационными коллегиями судей норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции (утв. решением Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации от 26 января 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 25.11.2020).

4. Конкуренция и семейные вопросы: как прошел день жалоб в ВККС 29.09.2020. URL: <https://pravo.ru>.

5. В Администрации президента рассказали, почему отклоняют кандидатов в судьи. URL: <https://pravo.ru>.

## **ФОРМИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИИ УДМУРТСКОЙ АВТОНОМНОЙ СОВЕТСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*Татьянина Лариса Геннадьевна,*

*доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного  
процесса и правоохранительной деятельности  
Института права, социального управления и безопасности,  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,*

*г. Ижевск*

*E-mail: [larisa-lisa@mail.ru](mailto:larisa-lisa@mail.ru)*

*Татьянин Дмитрий Владимирович,*

*кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного  
процесса и правоохранительной деятельности  
Института права, социального управления и безопасности,  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,  
г. Ижевск*

*E-mail: rok25-12@mail.ru*

**FORMATION OF THE TERRITORY OF THE UDMURT  
AUTONOMOUS SOVIET SOCIALIST REPUBLIC**

***Tatianina Larisa Gennadievna,***

*Doctor of Law, Professor,*

***Tatianin Dmitry Vladimirovich,***

*PhD in Law, Associate Professor*

*Associate Professor of the Department of Criminal Procedure  
and law enforcement activities of UdSU*

**АННОТАЦИЯ**

В статье рассмотрен процесс формирования территории Удмуртской Республики путем слияния и присоединения отдельных территорий, относящихся ранее к иным областям, краям. На основе анализа исторических документов был прослежен процесс формирования территории Удмуртской Республики. Создание национальной автономии было направлено на обеспечение независимости малых народов, возможности их самостоятельного развития.

**ABSTRACT**

The article considers the process of forming the territory of the Udmurt Republic by merging and joining separate territories that previously belonged to other regions and territories. Based on the analysis of historical documents, the process of formation of the territory of the Udmurt Republic was traced. The creation of national autonomy was aimed at ensuring the independence of small peoples and the possibility of their independent development.

**Ключевые слова:** административное деление; территория; Удмуртская Республика; переименование; слияние; волость; уезд; район; город.

**Keywords:** administrative division; territory; Udmurt Republic; renaming; merger; volost; county; district; city.

Наиболее распространенным является мнение, что центром формирования удмуртского народа явилась территория по берегам реки Чепцы, левого притока Вятки [6, с. 36-45; 7, с. 84-92].

До административной реформы Петра Первого в России не было деления территории на регионы. Впервые в 1708 году Петр Первый создал семь губерний.

При этом вопроса о создании Вятской губернии не возникало, поскольку земли, близлежащие к реке Вятке, входили частично в три губернии: Сибирскую, Казанскую, Архангелогородскую. В 1719 году указанные губернии были разделены на провинции.

Несмотря на то что Вятская провинция изначально входила в состав Сибирской губернии, в 1727 году ее перевели в состав Казанской губернии. Объяснялось это экономическими причинами, поскольку в состав Казанской губернии изначально вошло много земель, по которым протекала река Вятка, а речной транспорт в тот период был основным в развитии торговли и поддержании экономических связей. Дальнейшая административная реформа привела к созданию в 1780 году Вятского наместничества. Однако в 1796 году наместничество вновь реформируется в Вятскую губернию, территория которой административно была поделена на 13 уездов, в состав которых входили, в том числе, Глазовский, Сарапульский, Елабужский и др.

После Великой Октябрьской революции 1917 года произошло изменение административно-территориального деления. Впервые малые народы получили реальную незави-

симось, которая выражалась, в том числе, в возможности создания национальных автономий.

На I Всероссийском съезде удмуртов была принята резолюция, в которой отмечалось: «Мы должны соблюдать общее единение с русскими гражданами и составить с ними единое государство. Все народы, и большие, и малые, многочисленные и малочисленные, составят общий союз, и тогда земля наша (Российская) будет землей союза народов... Только тогда, когда каждой народности будет предоставлено свое полное самоуправление, проснутся спящие народы и быстрыми шагами пойдут по пути прогресса... Пришла свобода, пришла Федерация, пришли самоопределение и самоуправление. Какие великие, святые слова на знамени великой революции. Так проснитесь же, угнетенные народы!» [8].

В результате активной деятельности Центрального комиссариата по делам удмуртов, который возглавлял И.А. Наговицын, на специальном совещании в Наркомнаце 4 ноября 1920 года был рассмотрен вопрос об образовании Вотской автономной области.

4 ноября 1920 года был принят Декрет ВЦИК и СНК «Об образовании Автономной Области Вотякского народа» [3, с. 643]. Таким образом была создана Вотская автономная область, которая была переименована в Удмуртскую автономную область 1 января 1932 года.

В состав указанной Автономной области Декретом ВЦИК от 5 января 1921 года [4] были включены город Глазов (административный центр) и волости Глазовского, Сарапульского, Елабужского и Малмыского уездов. Изначально центром области был определен город Глазов с января по июнь 1921 года, но 10 июня 1921 года административный центр был перенесен в г. Ижевск.

Дальнейшее административное определение принадлежности территорий было связано с проведением нового уездного деления, в связи с чем в феврале 1921 года был об-

разован новый Можгинский уезд, в состав которого входили 14 волостей с центром в селе Можга, которому был присвоен статус города. Несмотря на то что село Можга было крупным торгово-ремесленным центром, оно не имело градообразующего промышленного предприятия, было удалено от магистральных путей сообщения и не имело перспектив для развития города. Учитывая эту ситуацию, на территории уезда был построен Красный поселок, который впоследствии приобрел статус города и был переименован в город Можгу.

В 1929 году на базе Можгинского уезда был образован ряд районов и отдельно выделен Можгинский район с административным центром в городе Можга.

В состав Вотской автономной области были включены и ряд территорий, ранее принадлежавших иным областям. Завод Камбарка с 1917 до 1923 г. являлся волостным центром Осинского уезда Пермской губернии. 22-23 января 1924г. в заводе Камбарка проходил I съезд Советов Камбарского района, на котором были избраны члены исполнительного комитета. Вновь образованный район вошел в состав Сарапульского округа Уральской области, в состав района вошли 14 сельских советов. В соответствии с постановлением ВЦИК РСФСР от 10 июня 1931 года территория Камбарского района была присоединена к Сарапульскому району, а сам Камбарский район был ликвидирован.

Город Сарапул длительное время являлся центром Сарапульского уезда Вятской губернии до 1924 года, с 1924 по 1930 г. – окружным центром Сарапульского округа Уральской области, с 1930 по 1939 г. – центром Сарапульского района Кировской области.

Проведение дальнейшей административной реформы привело к вхождению 14 января 1929 года Вотской автономной области в состав Нижегородской области, которую переименовали в Нижегородский край.

Вотская автономная область с 1 января 1932 года была переименована в Удмуртскую автономную область, которая Постановлением ВЦИК от 28 декабря 1934 года [5, с. 109-126] была преобразована в Удмуртскую АССР с незначительными территориальными изменениями.

В 1935 году ВЦИК узаконил вхождение УАССР в состав Кировского края, но в 1936 году после принятия Конституции СССР краевое деление было ликвидировано [1].

В 1936 году из Свердловской области был передан в Кировский край город Воткинск, а 22 октября 1937 года Воткинск был включен в состав Удмуртии.

14 марта 1937 года II Чрезвычайным съездом Советов УАССР была принята первая Конституция Удмуртской АССР [2], утвердившая статус Удмуртской автономной советской социалистической республики в составе РСФСР. Постановлением ВЦИК от 22 октября 1937 года в состав УАССР из состава Кировской области были переданы Воткинский, Сарапульский, Каракулинский и Киясовский районы. С 1939 г. Сарапул является городом республиканского подчинения и центром Сарапульского района Удмуртии.

Так была сформирована территория Удмуртской автономной советской социалистической республики, современной Удмуртской Республики.

### **Список литературы**

1. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 года (утратила силу) . URL:// <http://constitution.garant.ru>

2. Конституция (Основной закон) Удмуртской автономной советской социалистической республики: утверждена 14 марта 1937 года II съездом Советов Удмуртской АССР. URL: // <http://ru.wikisource.org>

3.Об образовании Автономной Области Вотякского Народа: Декрет ВЦИК и СНК от 04.11.1920 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. Управление делами Совнаркома СССР М., 1943, с. 643.

4.Об Автономной области Вотского народа: Декрет ВЦИК от 05.01.1921 года. URL: <https://www.lawmix.ru>

5.Анисимова Ф. М., Васильева Л. И., Коробейникова А. С. К истории образования удмуртской автономии/ Ижевск: Удмуртское книжное изд-во, 1960. 128 с.

6.Белых С.К. История народов Волго-Уральского региона: учебное пособие. Ижевск, 2006. 128 с.

7.Голдина Р.Д. Древняя и средневековая история удмуртского народа. 2-е изд. Ижевск, 2004. 420 с.

8. URL: <https://udmurt.media//articles/obshchestvo>.

## **О НЕКОТОРЫХ ИСТОРИЧЕСКИХ ЭТАПАХ И ОСОБЕННОСТЯХ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*Хомяков Эдуард Геннадьевич,*

*кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики и судебных экспертиз Института права, социального управления и безопасности*

*ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»*

*г. Ижевск*

*E-mail: ed-18@yandex.ru*

## **SOME HISTORICAL STAGES AND FEATURES OF THE FORMATION OF THE SYSTEM OF FORENSIC INSTI- TUTIONS IN THE UDMURT REPUBLIC**

*Khomyakov E.G.,*

*Candidate of Law, Associate Professor at Department of criminalistics and forensic examinations Udmurt State University, Izhevsk,*

### **АННОТАЦИЯ**

В статье дается анализ развития и становления отдельных судебно-экспертных учреждений, функционирующих на территории Удмуртской Республики, рассматривается их структура и возможности в производстве различных видов судебных экспертиз, приводятся отдельные статистические данные, проводится исторический экскурс по значимым событиям, связанным с формированием системы данных учреждений.

### **ABSTRACT**

The article analyzes the development and formation of individual forensic institutions operating on the territory of the Udmurt Republic, examines their structure and capabilities in the production of various types of forensic examinations, provides separate statistical data, and provides a historical tour of significant events related to the formation of the system of these institutions.

**Ключевые слова:** судебная экспертиза; судебно-экспертные учреждения; эксперты; лаборатории; Удмуртская Республика.  
**Keywords:** forensic expertise; forensic institutions; experts; laboratories; Udmurt Republic.

Отечественное судопроизводство не может существовать без системы судебно-экспертных учреждений, формирование и развитие которой в Российской Федерации отражено во многочисленных научных работах и учебных пособиях. Удмуртская Республика (УР) как субъект Российской Федерации, повторяя в определенной степени временные этапы и отдельные тенденции становления общероссийской системы данных учреждений, имеет некоторые особенности, которые следует обозначить.

В традиционной российской системе судебно-экспертных учреждений выделяют прежде всего государственные и негосударственные судебно-экспертные учреждения.

К первой группе относят судебно-экспертные учреждения Министерства внутренних дел РФ, Министерства юстиции РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства обороны РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной таможенной службы РФ и Следственного комитета РФ. Формирование государственных судебно-экспертных учреждений основано прежде всего на принципе их ведомственной принадлежности, а также на принципе региональности, то есть приближения их к правоприменительным органам субъектов Российской Федерации.

Ко второй группе, сформировавшейся сравнительно недавно (после распада СССР), относятся негосударственные судебно-экспертные учреждения.

В качестве отдельной группы можно рассматривать частных экспертов, не состоящих в штате государственных или негосударственных судебно-экспертных учреждений.

Экспертные подразделения органов внутренних дел были сформированы в нашей республике самыми первыми с целью решения задач, связанных с раскрытием и расследованием преступлений. Впервые штатная должность эксперта-криминалиста Оперативного отдела была введена в Управлении милиции МВД Удмуртской АССР в 1947 году; на данную должность был назначен младший лейтенант милиции Юрий Григорьевич Чубаровский [1, с.10]. Чуть позже в соответствии с приказом МВД УАССР от 31.01.1948 г. № 0011 в составе Оперативного отдела Управления милиции была создана 3-я (научно-техническая) группа в составе двух сотрудников старшего эксперта Ю.Г. Чубаровского и эксперта А.М. Лебедева [1, с.13].

Приказом МВД УАССР от 15.03.1950 г. № 008 Оперативный отдел МВД УАССР был переименован в Отдел МВД УАССР по оперативному розыску, а 3-я (научно-техническая)

группа Оперативного отдела Управления милиции в научно-техническую группу Отдела МВД УАССР по оперативному розыску. В 1951 году приказом МГБ УАССР от 29.03.51 г. № 0023 данная группа была выделена из состава отдела по оперативному розыску и стала самостоятельным подразделением Управления милиции МГБ УАССР. На момент реорганизации в группе числились два старших эксперта (И.Г. Франко и А.А. Белоглазов); при этом известно, что И.Г. Франко в свободное от службы время производил платные экспертизы по уголовным делам для прокуратуры УАССР, что было признано незаконным, из-за чего ему пришлось покинуть службу [1, с.16].

В 1954 году приказом МВД УАССР от 1.09.1954 г. № 0039 Научно-техническая группа была преобразована в Научно-техническое отделение Управления милиции МВД УАССР, которое возглавил В.В. Дементьев. Из выполняемых экспертиз преобладали исследования следов рук и обуви, холодного оружия, значительно реже проводились исследования огнестрельного оружия и почерка. С середины 1950-х годов экспертами данного отделения ежегодно выполнялось порядка 200 экспертиз и исследований [1, с.18].

В 1961 году Научно-техническое отделение возглавил Н.П. Дмитриев. В 1963 году в штате данного подразделения числилось шесть сотрудников; за данный год ими было проведено 420 экспертиз по линии уголовного розыска и 64 – по линии ОБХСС [1, с.26]. В 1964 году путем слияния данного отделения и Отделения оперативной техники и связи был создан Оперативно-технический отдел (ОТО) МООП УАССР, который в 1969 году был переименован в Оперативно-технический отдел МВД УАССР. В 1970-х годах должности экспертов появились в Можгинском и Воткинском ГОВД. В 1975 году начальником ОТО стал А.Г. Шраменко; при нем в 1976 году была оборудована химическая лаборатория, а экспертами в год выполнялось до 300 криминалистических экспертиз. В 1980 году ОТО возглавил В.К. Шмельков.

В 1981 году экспертная служба была реорганизована – образован Экспертно-криминалистический отдел (ЭКО) с выделением из него подразделения связи и расширением штата. При этом, помимо увеличения штата центрального аппарата ЭКО, в первой половине 1980-х годов произошло увеличение количества экспертов в городских и районных отделах внутренних дел (в Ижевске, Глазове, Сарапуле, Воткинске, Можге, Завьялово, Уве). В начале 1980-х годов в ЭКО начали проводиться автотехнические экспертизы.

В 1984 году начальником ЭКО становится И.И. Буйвлов, при котором в 1987 году была создана пожаротехническая лаборатория, появилась передвижная криминалистическая лаборатория на базе автомобиля УАЗ-452. В 1991 году приказом МВД УАССР от 10.04.1991 г. № 20 ЭКО МВД УАССР был преобразован в Экспертно-технический отдел (ЭТО) службы криминальной милиции МВД УАССР, а чуть позже (в ноябре 1991 года) в Экспертно-технический отдел службы криминальной милиции МВД Удмуртской Республики; в июне 1991 года начальником ЭТО становится С.В. Карипова. В этот период эксперты ЭТО осваивают методики исследования металлов, стекла, полимерных материалов, волокон, клеевых веществ и т.д., функционирует лаборатория физико-химических исследований. В июне 1993 г. начинает функционировать отделение АДИС (автоматизированная дактилоскопическая информационная система); в этот период была внедрена АДИС «Дактомат» (г. Минск), в 2000 г. замененная на «ДАКТО-2000» (г. Минск), а в 2004 г. на «Папилон» [1, с.62-66].

В октябре 1993 года ЭТО приказом МВД УР реорганизуется в Экспертно-криминалистический отдел МВД УР, на базе которого в этом же году было организовано отделение специальных исследований, в котором стали проводиться исследования наркотических средств, лакокрасочных материалов, текстильных волокон и волокнистых материалов, средств

письма (красителей паст, чернил, клеев), нефтепродуктов, специальных химических веществ и др.; для этого применялись методы тонкослойной и газовой хроматографии, спектрометрии и спектрофотометрии. Получили развитие взрывотехнические исследования. В 1995 году была организована фоноскопическая лаборатория, стали проводиться фоноскопические экспертизы и исследования по фонограммам голоса человека.

В июле 1996 года Экспертно-криминалистический отдел МВД УР был реорганизован в Экспертно-криминалистическое управление (ЭКУ) МВД УР, что позволило создать экспертно-квалификационную комиссию по подготовке экспертов с выдачей свидетельств на самостоятельное производство дактилоскопических и трасологических экспертиз, экспертиз холодного оружия. Также был создан отдел планирования, зонально-методической работы и учетов. В этом же году в органах внутренних дел России была организована медико-криминалистическая служба и в ЭКУ МВД УР появилась медико-криминалистическая группа, стали выполняться медико-криминалистические исследования. В 1998 году в ЭКУ была создано подразделение судебно-бухгалтерских экспертиз и исследований, а в 1999 году отдел специальных исследований переехал в отдельное здание. В 2002 году начальником ЭКУ МВД УР становится М.С. Алиев.

В 2003 году приказом министра внутренних дел Удмуртской Республики от 26.06.2003 г. № 427 экспертно-криминалистические подразделения нашей республики были объединены в Экспертно-криминалистический центр (ЭКЦ) при МВД УР (приказом МВД РФ от 20.01.2007 г. № 88 данное подразделение получило название: Экспертно-криминалистический центр МВД по УР). В этом же году в ЭКЦ появилось отделение экономических экспертиз.

С 2007 года в ЭКЦ МВД по УР стали проводиться компьютерные экспертизы, а также биологические экспертизы тканей и выделений человека и животных.

В 2011 году начальником ЭКЦ МВД по УР становится В.И. Полов. В этом же году в ЭКЦ был образован отдел экспертиз материалов, веществ и изделий, в штат которого были включены эксперты, проводящие биологические, ботанические, почвоведческие, пожарно-технические, взрывотехнические и медико-криминалистические (в том числе по восстановлению прижизненного облика и установлению личности трупа по черепу) экспертизы, а также экспертизы по исследованию волокон и волокнистых материалов, лакокрасочных материалов и покрытий, полимерных материалов и резины, нефтепродуктов и горюче-смазочных материалов; в 2016 году при отделе была открыта ДНК-лаборатория. В 2019 году данный отдел переименован в отдел биологических и медико-биологических экспертиз.

В 2012 году был образован отдел автотехнических и экономических экспертиз, в котором в настоящее время помимо автотехнических и экономических экспертиз проводятся бухгалтерские, финансово-аналитические, финансово-кредитные и строительно-технические экспертизы.

В 2017 году был образован отдел технических экспертиз, осуществляющий производство фоноскопических, лингвистических, компьютерных, видеотехнических, фототехнических и радиотехнических экспертиз; в 2018 году была организована радиотехническая лаборатория, в 2019 году создан отдел криминалистических учетов.

После перевода В.И. Полова на работу в ЭКЦ МВД России (г. Москва) новым начальником ЭКЦ МВД по УР в 2020 году становится С.В. Романов; в этом же году в ЭКЦ введена должность эксперта, специализирующегося на производстве психофизиологических экспертиз и исследований.

Помимо центрального аппарата ЭКЦ в Удмуртии функционируют территориальные экспертно-криминалистические подразделения в составе территориальных отделов полиции.

Следует отметить, что в настоящее время экспертно-криминалистическая служба органов внутренних дел занимает ведущее место в системе государственных судебно-экспертных учреждений, насчитывая почти 17 тысяч человек, дислоцированных во всех субъектах Российской Федерации [2, с.39]. В 2019 году начальник ЭКЦ МВД России генерал-лейтенанта полиции А.В. Шишко заявил: «Наши специалисты ежегодно проводят свыше 2 млн экспертиз и исследований», а также, что «в системе МВД России организовано производство 49 видов судебных экспертиз» [3]; в 2018 году экспертами МВД РФ проведено 1303700 экспертиз и 625300 исследований, в 2019 году – 1276000 и 582000, соответственно. Штат экспертных подразделений МВД по УР в настоящее время насчитывает около 190 человек. При этом экспертами ЭКЦ МВД по УР в 2018 году проведено 15489 судебных экспертиз и 12339 исследований, в 2019 году, соответственно, 14575 и 11401, в первом полугодии 2020 года – 6512 и 4205.

До конца 90-х годов в Удмуртии существовало экспертное подразделение 2-го управления 8-го Главного управления МВД РФ (Главного управления внутренних дел на режимных объектах), однако информация о данном подразделении в открытых источниках отсутствует.

Судебно-медицинская служба Удмуртской Республики в следующем году планирует отметить свое 95-летие. По выявленным в последние годы архивным документам, данная служба в Удмуртии начала формироваться с конца 20-х годов XX века. При этом вплоть до 30-х годов прошлого века какой-либо системы в проведении судебно-медицинских экспертиз не было, экспертные исследования выполнялись случайными врачами. Известно, что в это время функционирова-

ли самостоятельно финансируемые городская судебно-медицинская экспертиза и судебно-медицинская лаборатория в г. Ижевске, где начинали работу первые специалисты в области судебной медицины – К.Н. Мамаева (с 1927 года) и Г.Ф. Соколова (с 1937 года). При этом Г.Ф. Соколова, имея специальное образование, проработала в лаборатории почти 35 лет и на первых этапах помимо чисто химических занималась также исследованием вещественных доказательств (простейшие исследования крови, определение дополнительных факторов выстрела, исследование пороха, красок, лака и т.д.).

Постоянный состав экспертов в городской судебно-медицинской экспертизе начинает формироваться к концу 40-х годов XX века. В марте 1949 года вводится должность республиканского судебно-медицинского эксперта. В соответствии с приказом Министерства здравоохранения СССР от 14.07.51 г. № 643 региональные судебно-медицинские экспертизы реорганизуются в бюро судебно-медицинской экспертизы (БСМЭ); руководители экспертных учреждений стали именоваться начальниками бюро. БСМЭ в Удмуртии было организовано в соответствии с приказом Министерства здравоохранения УАССР от 3.09.51 г. № 667; первым начальником стал А.И. Соковнин. В состав БСМЭ вошла судебно-медицинская лаборатория и городская судебно-медицинская экспертиза. В штат БСМЭ кроме начальника входили четыре судебно-медицинских эксперта в г. Ижевске, одиннадцать районных экспертов (в основном совместителей), 6 человек среднего медицинского персонала и санитары.

В 1957 году в штате бюро вместе с районными числились тридцать три сотрудника, но четкая структуры службы отсутствовала. Судебно-медицинская лаборатория в это время была представлена двумя экспертами-химиками и экспертом по исследованию вещественных доказательств. С конца 50-х годов XX века начинают проводиться гистологические исследования.

Формирование судебно-медицинской службы в том виде, в котором она существует в настоящее время, было положено в 1964 году. Из экспертов общего профиля постепенно сформировались два подразделения – исследования трупов и освидетельствования потерпевших, которые в дальнейшем на основании «Положения о бюро судебно-медицинской экспертизы», утвержденного приказом Министерства здравоохранения СССР от 21.07.78 г. № 694, получили официальный статус соответствующих отделов. В связи с организацией БСМЭ судебно-медицинская лаборатория стала именоваться судебно-химической, а затем судебно-химическим отделением.

В 1971 году предпринимается попытка организации в составе республиканского БСМЭ физико-технического (позднее медико-криминалистического) отделения, которая закончилась лишь созданием фотолаборатории; как самостоятельное структурное подразделение физико-техническое отделение было создано лишь в конце 1973 года. В этот период функционируют семь районных отделений: Сарапульское, Можгинское, Глазовское, Воткинское, Малопургинское, Кезское, Игринское; позднее на базе трех из них были организованы межрайонные отделения.

В 1992 году в БСМЭ организуется организационно-методический кабинет, в 1996 году создается отдел сложных экспертиз, в 1997 году – отделение дежурной службы; в 1998 году они объединяются в отдел сложных экспертиз и дежурной службы.

После ухода на пенсию первого начальника бюро судебно-медицинской экспертизы А.И. Соковнина судебно-медицинскую службу Удмуртии возглавляли М.А. Шакуль, А.В. Пермяков, Е.П. Тюлькин, В.И. Жихорев; с 2020 года данной службой руководит А.Ю. Вавилов.

В настоящее время в структуру БУЗ УР «Бюро судебно-медицинской экспертизы Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» входят: административно-

хозяйственная часть, организационно-методический отдел, отдел экспертизы трупов (танатологический отдел), отдел экспертизы потерпевших, обвиняемых и других лиц, отдел дежурной службы, отдел сложных экспертиз, судебно-гистологическое отделение, судебно-химическое отделение, медико-криминалистическое отделение, судебно-биологическое отделение с молекулярно-генетической лабораторией, шестнадцать городских, районных и межрайонных отделений (Алнашское, Базезинское, Воткинское, Глазовское, Игринское, Камбарское, Красногорское, Кезское, Кизнерское, Киясовское, Можгинское, Сарапульское, Селтинское, Сьюмсинское, Увинское, Шарканское) [4]; в штат бюро входят 76 человек. На базе БСМЭ располагается кафедра судебной медицины Ижевской государственной медицинской академии; заведующий данной кафедрой доктор медицинских наук, профессор Владислав Иванович Витер с 2004 г. является президентом Приволжско-Уральской Ассоциации судебно-медицинских экспертов [5].

Судебно-психиатрические учреждения нашей республики ведут отсчет своей деятельности с 1963 года, когда в Республиканской клинической психоневрологической больнице было организовано отделение судебно-психиатрической экспертизы. В 1975 г. для данной больницы было построено новое здание в городке Металлургов г. Ижевска. В настоящее время Государственное учреждение здравоохранения и судебно-психиатрических экспертиз «Республиканская клиническая психиатрическая больница Минздрава Удмуртии» имеет отделения амбулаторных и стационарных судебно-психиатрических экспертиз [6]. Больница является клинической базой психиатрии, выполняет все виды экспертных исследований (судебно-психиатрические, трудовые, военные); в частности, в ней проводятся амбулаторные и стационарные судебно-психиатрические экспертизы (однородные и ком-

плексные), в том числе психолого-психиатрическая и сексолого-психиатрическая.

С момента образования Следственного комитета (СК) РФ в 2011 в его структуру входили криминалистические и экспертные подразделения, в штате которых были предусмотрены экспертные должности. В штате следственного управления Следственного комитета РФ по УР две экспертные должности появились в 2011 году, к 2020 году их количество было увеличено до четырех. Эксперты, работавшие в следственном управлении СК РФ по УР, осуществляли производство судебно-бухгалтерских, налоговых и финансово-аналитических экспертиз; также в штате имелся эксперт-полиграфолог, который занимался производством психофизиологических исследований. Данными экспертами в течение 2018 и 2019 годов были проведены, соответственно, по 33 судебно-бухгалтерских экспертизы, 25 и 13 налоговых экспертиз, а также 1 и 2 финансово-аналитические экспертизы; также проведены 87 и 112 психофизиологических исследований, 20 и 16 документальных исследований, соответственно (в указанные годы).

По состоянию на 1 января 2019 года штатная численность криминалистических и экспертных подразделений территориальных и специализированных следственных органов СК РФ (без учета военных) достигла 1629 человек, из них: руководители – 198, эксперты – 477, следователи-криминалисты – 954 человека [7, с.8]. При этом до 2019 года имела место правовая коллизия, в силу которой сотрудники СК РФ не могли являться субъектами государственной судебно-экспертной деятельности. В целях ее устранения в 2019 году был принят Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации" и Федеральный закон "О Следственном комитете Российской Федерации", которым в системе СК РФ было

предусмотрено создание судебно-экспертного учреждения для организации и проведения судебных экспертиз. Данное учреждение было создано на основании распоряжения Правительства РФ от 15 июля 2020 года № 1827-р «О создании федерального государственного казенного учреждения "Судебно-экспертный центр Следственного комитета Российской Федерации"»; при этом штатные должности экспертов в территориальных органах Следственного комитета РФ были переданы указанному Судебно-экспертному центру.

Государственная противопожарная служба МЧС РФ была образована в 2001 году Указом Президента РФ от 09.11.2001 г. № 1309 «О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности»; в 2005 году данная служба была разделена на федеральную и региональную. В новую службу были включены и соответствующие судебно-экспертные учреждения. В настоящее время на территории г. Ижевска располагается ФГБУ «Судебно-экспертное учреждение федеральной противопожарной службы "Испытательная пожарная лаборатория" по Удмуртской Республике» [8], образованное в 2006 году, согласно приказу МЧС России от 14.10.2005 г. № 745 «О создании судебно-экспертных учреждений и экспертных подразделений федеральной противопожарной службы».

Историческим началом функционирования в Удмуртии судебно-экспертных учреждений, специализирующихся в области пожарной безопасности можно считать 1967 год, когда приказом министра охраны общественного порядка УАССР от 5.01.1967 г. № 1 в целях обеспечения работ, связанных с проведением испытаний веществ и материалов, исследования пожаров, при Управлении пожарной охраны была образована пожарная испытательная станция, возглавляемая капитаном внутренней службы Вячеславом Александровичем Котельниковым. В 1980 году данная станция была преобразована в испытательную пожарную лабораторию.

В настоящее время в структуре испытательной пожарной лаборатории (ИПЛ) обозначены два сектора: сектор судебных экспертиз и сектор исследовательских и испытательных работ; штат лаборатории включает 19 человек. В составе ИПЛ функционируют четыре специализированные лаборатории: химическая, физико-химическая, электротехническая, а также лаборатория испытаний веществ и материалов; ежегодно экспертами ИПЛ производится около 100-150 пожарно-технических экспертиз.

Судебно-экспертные учреждения Министерства юстиции РФ в Удмуртской Республике образованы не были. Процесс их создания в РСФСР в основном приходится на начало 50-х – середину 60-х годов XX века. Создавались данные учреждения главным образом для обслуживания судов и органов прокуратуры. В настоящее время в составе указанных учреждений выделяют Российский федеральный центр судебной экспертизы, девять региональных центров судебной экспертизы (РЦСЭ), сорок две лаборатории судебной экспертизы, включая центральные [2, с.9]; в ряде городов России организованы филиалы региональных центров. Приказом министра юстиции РФ от 3.02.2012 г. № 14 Удмуртская Республика входит в территориальную сферу экспертного обслуживания ФБУ Средне-Волжский РЦСЭ Минюста России (г. Казань).

Информация о наличии в Удмуртии судебно-экспертных учреждений (подразделений), представляющих ФСБ РФ, Министерство обороны РФ и Федеральную таможенную службу РФ, в открытых источниках отсутствует.

Непродолжительный период времени (с 2003 по 2016 год) в Удмуртской Республике функционировали экспертные подразделения Государственного комитета РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (с 2004 года – Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН)), однако в 2016 году в связи с упразднением данной службы ее функции и полномочия бы-

ли переданы МВД РФ, а соответствующие экспертные подразделения расформированы, при этом часть экспертов перешла на работу в ЭКЦ МВД по УР.

Информация о деятельности в Удмуртской Республике негосударственных судебно-экспертных учреждениях весьма противоречивая. Например, на портале «Федеральный каталог экспертных организаций» в разделе «Республика Удмуртия» размещена информация о 32 судебно-экспертных организациях, предлагающих свои услуги по производству разных видов судебных экспертиз [9]; представленные здесь учреждения в большинстве своем негосударственные, имеющие разные организационно-правовые формы. Однако некоторые реально функционирующие на территории Удмуртской Республики негосударственные судебно-экспертные учреждения в указанном каталоге не представлены, вследствие чего он не совсем объективно отражает истинную картину по данным учреждениям в Удмуртской Республике. При этом следует отметить, что отдельные негосударственные судебно-экспертные учреждения нашего региона предлагают весьма широкий перечень видов судебных экспертиз, которые они способны выполнить.

С целью консолидации российских судебных экспертов в 2019 году была организована Общероссийская общественная организация содействия судебно-экспертной деятельности «Судебно-экспертная палата Российской Федерации». Судебно-экспертной палатой был создан Реестр судебно-экспертных учреждений и организаций Российской Федерации, который объединяет и систематизирует информацию о судебно-экспертных учреждениях и организациях Российской Федерации, а также об их деятельности [10]. Однако сведения о судебно-экспертных учреждениях и отдельных судебных экспертах Удмуртской Республики, в данном реестре отсутствуют. Другие реестры (базы данных) экспертов негосударственных судебно-экспертных учреждений и частных судеб-

ных экспертов Удмуртской Республики, представляющие информацию об их общей численности, в открытых источниках отсутствуют.

Следует отметить, что среди экспертов, работающих как в государственных, так и негосударственных судебно-экспертных учреждениях на территории Удмуртской Республики, есть много выпускников ведущих удмуртских вузов (УдГУ, ИжГТУ, ИГМА), имеющих соответствующее профильное высшее образование (химическое, биологическое, медицинское и др.); значительное количество экспертов обучалось в ведомственных и гражданских вузах за пределами Удмуртии (в том числе проходили в них обучение в рамках переподготовки и повышения квалификации). При этом в целях подготовки судебных экспертов в 1996, 2000, 2011 и 2016 годах в Российской Федерации были приняты государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования по специальности «Судебная экспертиза» (022400, 350600, 031003, 40.05.03) и несколько десятков российских вузов проводили обучение соответствующих специалистов. Не остался в стороне и Удмуртский государственный университет – с 2009 года обучение судебных экспертов было начато в Институте права, социального управления и безопасности (ИПСУБ) данного университета (по указанной специальности по очно-заочной форме, на базе высшего образования было обучено 10 человек по специализации «Экономические экспертизы»; первый выпуск состоялся в 2012 году). Основной кафедрой, курирующей данное обучение, стала кафедра криминалистики и судебных экспертиз [11], образованная еще в 1992 году путем реорганизации кафедры уголовного права и процесса (заведующими кафедры в разные годы были Эдуард Семенович Гордон и Марат Константинович Каминский; в настоящее время руководит кафедрой Александр Маратович Каминский).

С 2012 года в ИПСУБ УдГУ начинается обучение судебных экспертов по очной форме. В 2017 и 2019 годах по специализации «Инженерно-технические экспертизы» закончили обучение, соответственно, 19 и 19 человек; в 2018 и 2020 годах по специализации «Экономические экспертизы» закончили обучение, соответственно, 14 и 13 человек; в 2021 и 2022 планируется выпуск студентов, соответственно, по специальности «Экономические экспертизы» – 13 человек, и по специальности «Инженерно-технические экспертизы» – 8 человек.

Таким образом, можно констатировать, что в Удмуртской Республике сложилась уникальная система государственных и негосударственных судебно-экспертных учреждений, позволяющая эффективно и оперативно решать задачи обеспечения соответствующими доказательствами всех видов судопроизводства.

#### **Список литературы**

1. След, ведущий к истине (Страницы истории экспертно-криминалистического подразделения МВД Удмуртии) / авт.-сост. С.В. Тубылова. Ижевск: МарШак, 2019. 216 с.

2. Стенограмма парламентских слушаний на тему «Совершенствование законодательства Российской Федерации, регулирующего судебно-экспертную деятельность» от 23 мая 2019 года. URL: <http://council.gov.ru> (дата обращения 19.11.2020).

3. Интервью начальника ЭКЦ МВД России генерал-лейтенанта полиции А.В. Шишко радиостанции «Милицейская волна» 1 марта 2019 года. URL: <https://мвд.рф> (дата обращения 19.11.2020).

4. Бюджетное учреждение здравоохранения Удмуртской Республики «Бюро судебно-медицинской экспертизы Министерства здравоохранения Удмуртской Республики». URL: <http://bsme18.ru> (дата обращения 19.11.2020).

5.Общество судебных медиков Удмуртии. URL: <http://izh.sudmed.ru/viter.htm> (дата обращения 19.11.2020).

6.Психиатрия Удмуртии (История). URL: <http://психиатрияудмуртии.рф/история/> (дата обращения 19.11.2020).

7.Багмет А.М. К юбилею службы криминалистики // Криминалистика – прошлое, настоящее, будущее: достижение и перспективы развития: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 17 октября 2019 года) / под общ. ред. А.М. Багмета. М.: Московская академия Следственного комитета РФ, 2019. С. 8-10.

8.Федеральное государственное бюджетное учреждение «Судебно-экспертное учреждение федеральной противопожарной службы «Испытательная пожарная лаборатория» по Удмуртской Республике». URL: <https://18.mchs.gov.ru> (дата обращения 19.11.2020).

9.Федеральный каталог экспертных организаций – Республика Удмуртия. URL: <http://expert.ms/Respublika-Udmurtiya/58-0.html> (дата обращения 19.11.2020).

10.Единый реестр судебных экспертов Российской Федерации. URL: <https://seprf.ru/reestr/> (дата обращения 19.11.2020).

11.Кафедра криминалистики и судебных экспертиз Института права, социального управления и безопасности УдГУ. URL: <https://f-ipsub.udsu.ru> (дата обращения 19.11.2020).

## **О МИНИМАЛЬНОЙ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЕ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*Шайхутдинова Надежда Павловна,  
кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, природоресурсного и трудового права Института  
права, социального управления и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,*

г. Ижевск

E-mail: [n.shaykhutdinova@mail.ru](mailto:n.shaykhutdinova@mail.ru)

## **ABOUT THE MINIMUM WAGE IN UDMURT REPUBLIC**

*N. Shaykhutdinova,*

*candidate of law, assistant professor of Department of ecological, natural resource and labor law, Udmurt State University, Izhevsk*

E-mail: [n.shaykhutdinova@mail.ru](mailto:n.shaykhutdinova@mail.ru)

### **АННОТАЦИЯ**

В статье на примере Удмуртской Республики рассматривается вопрос о соотношении законодательно установленного минимального размера оплаты труда и размера минимальной заработной платы, установленного на уровне субъекта РФ. Исследуется характеристика минимального размера оплаты труда с учетом юридического, экономического и социального критериев. С учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в настоящей статье анализируются вопросы о невозможности включения в состав минимальной заработной платы в Удмуртской Республике районного коэффициента, а также доплат и надбавок за работу в условиях труда, отклоняющихся от нормальных.

### **ABSTRACT**

In this article, using the example of the Udmurt Republic, the question of the ratio of the legally established minimum wage and the minimum wage established at the level of the subject of the Russian Federation is considered. The article examines the characteristics of the minimum wage, taking into account legal, economic and social criteria. Taking into account the legal positions of the constitutional Court of the Russian Federation, this article analyzes the issues of the impossibility of including the district coefficient in the minimum wage in the Udmurt Republic, as well as surcharges and allowances for work in working conditions that deviate from normal.

**Ключевые слова:** минимальный размер оплаты труда; региональное соглашение; доплаты; надбавки; районный коэффициент.

**Keywords:** minimum wage; regional agreement; surcharges; allowances; district coefficient.

Установление минимального размера оплаты труда выступает конституционной гарантией, указанной в Конституции РФ [1, ч.2 ст.7], что соответствует направлениям реализации политики Российской Федерации как социального государства. Аналогичная гарантия минимального размера оплаты труда указана также в Конституции Удмуртской Республики [2, ч.2 ст.6].

На всей территории Российской Федерации одновременно установлен минимальный размер оплаты труда (далее - МРОТ), который, согласно ст. 133 Трудового кодекса Российской Федерации [3, ст.133] (далее – ТК РФ), не может быть менее величины установленного в стране прожиточного минимума трудоспособного населения.

В соответствии с Федеральным законом от 19.06.2000 № 82-ФЗ [4, ч.2 ст.1] (далее – ФЗ о МРОТ) минимальный размер оплаты труда устанавливается ежегодно с 1 января. Величина прожиточного минимума, определяющая размер МРОТ, берется за второй квартал предыдущего года. В целях недопущения ухудшения положения работника законом предусмотрено сохранение прежнего размера МРОТ в случае, «если величина прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за второй квартал предыдущего года ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за второй квартал года, предшествующего предыдущему году» [4, ч.2 ст.1].

Действующий размер МРОТ 12 130 рублей установлен ФЗ о МРОТ в редакции от 27.12.2019 года. МРОТ выступает

в качестве законодательно установленного минимума оплаты труда в месяц при выполнении работником норм труда и отработке за этот период нормы рабочего времени, о чем свидетельствует ч. 3 ст. 133 ТК РФ. Вместе с тем, согласно ст. 3 ФЗ о МРОТ, данная величина применяется не только для определения размера оплаты труда, но и для определения размеров пособия по временной нетрудоспособности, в связи с материнством и для иных социальных целей.

Содержание понятия «минимальный размер оплаты труда» имеет разностороннюю характеристику, поскольку, выступая минимальной суммой за определенный период, сочетает в себе юридические, экономические и социальные критерии. Юридический критерий характеризуется указанием на предмет регулирования – за выполненную работу, на субъект трудового правоотношения – выплачивается работнику, на форму выплаты – денежная форма. Экономический критерий выражается в зависимости размера МРОТ от размера прожиточного минимума трудоспособного человека, определяемого в числе прочих характеристик покупательной способностью и ростом потребительских цен. Социальный критерий указывает на соответствие размера МРОТ минимальным потребностям работника и его семьи.

Вместе с тем ст. 133.1 ТК РФ предусмотрена возможность установления минимальной заработной платы в определенном субъекте РФ (далее - региональный МРОТ), выступающей наименьшей величиной оплаты труда в регионе. Определяющее значение в установлении регионального МРОТ имеют социально-экономические условия и величина прожиточного минимума трудоспособного населения в соответствующем регионе. Законодательно установлено, что минимальная заработная плата в субъекте РФ не может быть по размеру ниже установленного федеральным законом МРОТ. Региональный МРОТ может соответствовать федеральному социальному стандарту или превышать его. Порядок уста-

новления минимальной заработной платы в субъекте РФ в отличие от законодательно установленного МРОТ предусматривает подписание трехстороннего регионального соглашения. Трудовым кодексом РФ установлен срок 30 дней для работодателей, в течение которого они могут направить письменный отказ о присоединении к данному соглашению о минимальной заработной плате в конкретном субъекте. При отсутствии письменного отказа, присоединение к трехстороннему соглашению работодателей предусматривается автоматически по истечении 30 дней со дня официального опубликования предложения о присоединении к трехстороннему соглашению.

В Удмуртской Республике 19.02.2020 года заключено Региональное Соглашение о минимальной заработной плате в Удмуртской Республике [5] (далее – Соглашение). Цель данного соглашения – создание условий для повышения доходов и качества жизни населения Удмуртской Республики (далее – УР).

Согласно п.1 указанного Соглашения, размер минимальной месячной заработной платы с 01.01.2020 на территории УР составляет не ниже 12130 рублей (с учетом районного коэффициента 13949,5 рублей). Как видим, размер установленной минимальной заработной платы в УР соответствует социальному стандарту федерального уровня. Вместе с тем формулировка «не ниже 12130 рублей» позволяет полагать, что данный размер не является постоянно установленной константой, а может меняться в зависимости от каких-то условий. К сожалению, никаких условий, дающих возможность изменить размер минимальной заработной платы в Соглашении, не указано. Вероятно, такое изменение возможно установленным путем внесения изменений в указанный акт. Зависимость минимальной заработной платы в УР от величины прожиточного минимума трудоспособного населения за второй квартал 2019 года также не прослеживается, поскольку величи-

на прожиточного минимума за этот период в УР ниже федерально установленного и составляет 10608 рублей [6].

Поскольку установление минимальной заработной платы в указанном Соглашении никак не влияет на размер федерально установленного МРОТ, то в этой части значение данного Соглашения не является определяющим. Но вместе с тем нельзя не оценить значимость ч.2 указанного Соглашения, ограничивающей включение в минимальную заработную плату доплат и надбавок за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных: за сверхурочную работу, за работу в выходные и нерабочие праздничные дни, за работу в ночное время, за работу в условиях вредности и опасности, за дополнительную работу при совмещении профессий (должностей), увеличении объема выполняемых работ, расширении зоны обслуживания, исполнении обязанностей работника, временно отсутствующего.

Данное положение полностью соответствует позиции, выраженной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 11.04.2017 № 17-П, где подчеркивается, что выполнение работы «в условиях, отклоняющихся от нормальных, не может производиться на регулярной основе (за исключением случаев приема на работу исключительно для работы в ночное время)» [7]. Отсюда Конституционный Суд РФ делает вывод о том, что доплаты и надбавки за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, «не могут включаться в состав регулярно получаемой месячной заработной платы, которая исчисляется с учетом постоянно действующих факторов организации труда, производственной среды или неблагоприятных климатических условий и т.п.» [7].

Относительно института МРОТ и минимальной заработной платы в субъекте РФ Конституционный Суд РФ сформулировал ранее свои правовые позиции в ряде решений. В частности, Конституционный Суд РФ указал, что по своей конституционно-правовой природе институт МРОТ

предназначен для установления определенного минимума денежных средств, гарантированного в качестве вознаграждения за выполнение трудовых обязанностей с учетом прожиточного минимума [8]. Также Конституционный Суд РФ указал, что поскольку вознаграждение работнику за труд в размере не ниже МРОТ каждому работнику гарантируется, то, следовательно, величина его должна основываться на характеристиках труда, присущих любой трудовой деятельности, не учитывая особых условий ее осуществления. Данный вывод в судебном решении делается исходя из социально-экономической природы МРОТ, предполагающей обеспечение нормального воспроизводства рабочей силы при выполнении простых неквалифицированных работ в нормальных условиях с нормальной интенсивностью и при соблюдении нормы рабочего времени [9].

Установление оплаты в повышенном размере за сверхурочную работу, за работу в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни связано с повышением трудозатрат работника. При выполнении работ в указанных условиях происходит сокращение времени на отдых (сверхурочная работа или работа в выходные, нерабочие праздничные дни) либо выполнение работы происходит в биологически не предназначенное для активной деятельности время (в ночное время). При этом работник лишается возможности использовать время отдыха по своему усмотрению, у него сокращается время на восстановление работоспособности и сил, что влечет для него дополнительные физиологические и психоэмоциональные нагрузки, может причинить вред его здоровью.

В установленный Региональным Соглашением минимальный размер заработной платы в Удмуртской Республике не включается также районный коэффициент 15%. С учетом районного коэффициента минимальная заработная плата в УР составляет с 01.01.2020 года 13949,5 рубля. О недопустимости учета в составе МРОТ районного коэффициента и про-

центной надбавки за работу в особых климатических условиях, включая районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, также указал Конституционный Суд РФ, отметив, что МРОТ выступает в качестве общей гарантии и не зависит от того, в какой местности осуществляется трудовая деятельность [9]. Данный вывод Конституционный Суд РФ сделал на основании ч.3 ст. 37 Конституции РФ, предусматривающей право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда [1, ч.3 ст.37]. О гарантированности минимального размера оплаты труда указывается также в ч. 2 ст. 6 Конституции Удмуртской Республики [2, ч.2 ст.6]. О необходимости повышения оплаты труда в связи с работой в особых климатических условиях после определения размера заработной платы не ниже конституционного уровня МРОТ следует также из анализа ч.1 ст. 133 Трудового кодекса Российской Федерации [3, ч.1 ст.133], предусматривающей установление МРОТ одновременно на всей территории РФ. Аналогичную позицию о начислении районного коэффициента высказал Верховный Суд РФ в п. 1 Обзора судебной практики [10, п.1].

Установленная минимальная заработная плата в Удмуртской Республике, согласно Региональному Соглашению, в полной мере соответствует правилам, определенным Конституционным Судом РФ, указавшим со ссылкой на ст. 133.1 ТК РФ на отсутствие полномочий у социальных партнеров, заключивших региональное соглашение, самостоятельно определять правила о включении в состав минимальной заработной платы каких-либо выплат, в частности районных коэффициентов и процентных надбавок [9].

Региональное соглашение о минимальной заработной плате в Удмуртской Республике, принятое 19 февраля 2020 года, действует до принятия нового регионального соглашения, но не может превышать трех лет. При изменении феде-

рального МРОТ в сторону увеличения данное Региональное Соглашение применению не подлежит. Установление минимальной заработной платы в Удмуртской Республике выступает дополнительной гарантией в механизме правового регулирования оплаты труда, но при этом не отменяет и не заменяет иных законодательно установленных трудовправовых гарантий.

### **Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

2. Конституция Удмуртской Республики (принята постановлением Верховного Совета УР от 07.12.1994 № 663-ХII) (ред. от 03.10.2019).

3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 31.07.2020).

4. Федеральный закон от 19.06.2000 № 82-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О минимальном размере оплаты труда».

5. Региональное Соглашение о минимальной заработной плате в Удмуртской Республике (Заключено в г. Ижевске 19.02.2020).

6. Постановление Правительства УР от 07.08.2019 № 332 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Удмуртской Республике за II квартал 2019 года» (Зарегистрировано в Управлении Минюста России по УР 12.08.2019 № RU18000201900702).

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2019 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 129, частей первой и третьей статьи 133, а также частей первой - четвертой и одиннадцатой статьи 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.Ф. Жарова».

8.Постановление Конституционного Суда РФ от 27.11.2008 № 11-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда" в связи с жалобами граждан А.Ф. Кутинной и А.Ф. Поварничиной».

9.Постановление Конституционного Суда РФ от 07.12.2017 № 38-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 129, частей первой и третьей статьи 133, частей первой, второй, третьей, четвертой и одиннадцатой статьи 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.С. Григорьевой, О.Л. Дейдей, Н.А. Капуриной и И.Я. Кураш».

10.Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации №2 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 04.07.2018).

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА КАК ОРГАНА КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗАСОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

*Шишкина Кристина Владимировна,  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры экологического*

*природоресурсного и трудового права Института права, социального управления и безопасности*

*ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,  
г. Ижевск*

*E-mail: [kvshishkina@mail.ru](mailto:kvshishkina@mail.ru)*

## **EFFECTIVENESS OF THE FEDERAL LABOR INSPECTORATE AS A CONTROL BODY (SUPERVISION) OF COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION**

*Shishkina Kristina Vladimirovna,  
Candidate of juridical science*

*assistant professor of ecological, natural resource*

### **АННОТАЦИЯ**

В статье рассмотрены основные способы защиты трудовых прав работников, установленные в трудовом законодательстве. Особое внимание уделено защите трудовых прав работников государственной инспекцией труда. Рассмотрены вопросы эффективности деятельности инспекции, выделены отдельные проблемы, возникающие в ходе ее деятельности.

### **ABSTRACT**

The paper investigates the most important ways of protecting labour rights of workers established in labour law. Protection of workers' labor rights by the Federal Labor Inspectorate accounted for in a special way. The issue of the effectiveness of state labor inspectorate is discussed as well as the other issues arose in the course of its activity.

**Ключевые слова:** федеральная инспекция труда; способы защиты трудовых права и свобод; контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства.

**Keywords:** Federal labour Inspectorate, the ways of protecting labour rights and freedom, control over compliance with labour legislation.

Кризисные условия, вызванные новой коронавирусной инфекцией и мировым финансовым кризисом, породили множество вопросов. Перед государством встала задача не только сохранения экономики, но и недопущения социального взрыва, вызванного стремлением организаций в кризисных условиях снизить затраты на персонал посредством избавления от работников, уменьшения размера оплаты труда, укло-

нения от соблюдения гарантий, установленных трудовым законодательством. При этом государство должно не только обеспечить проведение социально-ориентированной политики, но и создать условия для реализации работниками своих прав и свобод, а также их защиту. В этой связи возникает вопрос об эффективных и доступных способах защиты трудовых прав работников.

Трудовой кодекс Российской Федерации в ст. 352 закрепил четыре способа защиты трудовых прав работников:

- 1) самозащиту работниками трудовых прав;
- 2) защиту трудовых прав и законных интересов работников профессиональными союзами;
- 3) государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- 4) судебную защиту.

Выбор способа защиты трудовых прав работников обусловлен субъективными критериями выбора: эффективностью используемого ранее способа защиты, вида нарушения трудовых прав работника, личными предпочтениями, возможностями работника, в том числе и материальными и т.д.

Так, самозащита работниками трудовых прав достаточно ограничена в применении, поскольку в ст.379 ТК РФ связана преимущественно с правом отказа от выполнения работ в определенных условиях. Защита трудовых прав работников профессиональными союзами не всегда может быть применена, поскольку предполагает правовую связь – членство в соответствующем профсоюзе, что в настоящее время достаточно редко встречается. Кроме того, не каждый профессиональный союз, к сожалению, действует достаточно эффективно и идет на конфронтацию с работодателем с целью защиты трудовых прав работников. Что же касается судебной защиты трудовых прав, то данный способ является, безусловно, одним из самых эффективных, но в то же время

достаточно длительным, затратным как в эмоциональном, так и в материальном плане, несмотря на то что ст.393 ТК РФ предусмотрено освобождение от уплаты государственной пошлины и судебных расходов.

Одним из наиболее доступных способов, чаще всего используемых работниками, является защита трудовых прав органами контроля и надзора. Это обусловлено тем, что он является бесплатным, не требует обязательного участия юриста, связан с надеждами работника на защиту прав со стороны государства.

Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства осуществляется органами государственной власти, уполномоченными на осуществление контроля (надзора) в определенной сфере. Основным органом, осуществляющим контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства, является Федеральная инспекция труда как единая централизованная система, состоящая из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов (государственных инспекций труда). Деятельность в субъектах РФ осуществляют территориальные органы, которые руководствуются Приказом Минтруда России от 26.05.2015 № 318н «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по труду и занятости» [2]. В данном положении приведено порядка тридцати полномочий, делегированных территориальным органам Федеральной службы по труду и занятости. Среди них особо следует обратить внимание на федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устра-

нении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах своих полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; государственный контроль (надзор) за соблюдением требований Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда». Конкретные полномочия инспекции и порядок их осуществления закреплены в ст.356 ТК РФ и Административном регламенте осуществления Федеральной службой по труду и занятости государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о специальной оценке условий труда, утвержденные Приказом Роструда от 23.08.2019 № 231 [3]. Анализ указанных актов свидетельствует о том, что законодатель наделил орган значительными полномочиями, которые позволяют защищать права и свободы работников в области труда.

Вместе с тем следует констатировать, что на современном этапе защита трудовых прав работников указанным способом не всегда эффективна. Это обусловлено необдуманными действиями со стороны государства при установлении основ правового регулирования, общим вектором защиты трудовых прав работников в Российской Федерации, недостаточной численностью государственных инспекторов и другими причинами.

Основной формой надзора является осуществление проверок соблюдения работодателями положений трудового законодательства. Проверки могут быть документарными и выездными. Очевидно, что выездные проверки соблюдения законодательства являются более эффективными, позволяют предпринять реальные меры для соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем анализ отчетов данного органа за последние пять лет [5] свидетельствует о преобла-

дании документарных проверок при осуществлении контроля. Как справедливо указывает А.А. Сапфилова, это в свою очередь приводит не только «к формальности надзора, но и к его ослаблению». Более того, сами проверки стали менее эффективными. В частности, в нарушение административного законодательства инспекторы труда в Удмуртской Республике не вызывают работников, которые являются потерпевшими по административному делу для дачи объяснения, исследуют не все доказательства, нарушают сроки вынесения определений и постановлений по административному делу и т.д.

Безусловно, трудовое законодательство является сложным в правоприменении, требующим немалых знаний и опыта. Вместе с тем в государстве созданы такие условия, при которых работа инспекторов еще более усложнена и практически отсутствует мотивация к качественному труду. В частности, заработная плата инспекторов была значительно понижена за последние годы, а нагрузка на них возросла. На необдуманность действий со стороны государства при сокращении количества государственных инспекторов указывали Н.Л. Лютов, Е.С. Герасимова, когда анализировали российское законодательство на соответствие международным трудовым стандартам [1. С. 128-131.]. Аналогичной позиции придерживается и А.А. Сапфилова, которая обоснованно считает: «Возникает вопрос не столько о необходимости сокращения штатов инспекторов труда, сколько о дифференцированном подходе к такому сокращению, не позволяя практически в 2 - 3 раза увеличивать среднюю нагрузку в отдельных регионах. Дело в том, что нагрузка государственного инспектора труда напрямую влияет на эффективность защиты им трудовых прав работников. И если она превышает в несколько раз среднюю и разумную нагрузку, то у государственного инспектора труда нет реальной возможности восстановить все нарушенные трудовые права работников» [4]. Особенно

остро встал вопрос условиях новой коронавирусной инфекции. Очевидно, что количество обращений возросло. Однако введенные ограничения деятельности инспекции не позволяют рассматривать их в полном объеме. Очевидно также, что численность инспекторов уменьшилась в связи с болезнью части сотрудников. Все это свидетельствует о снижении уровня защиты трудовых прав работников.

Не менее проблемным является вопрос о предмете проводимых проверок. Зачастую при очевидном нарушении трудового законодательства инспекторы труда отказывают в возбуждении дела об административном правонарушении, указывая на необходимость обращения за судебной защитой нарушенных прав и свобод. Отсутствие четкого законодательного критерия по данному основанию позволяет инспекторам фактически уклоняться от защиты нарушенных прав работников, что не отвечает целям и задачам органа. Более того, это приводит и к ограничению права на судебную защиту, поскольку работник, обращаясь в инспекцию труда, пропускает срок для обращения в суд за защитой нарушенных трудовых прав в случае отказа инспекции труда в защите прав работника. Следовательно, работник остается полностью незащищенным как со стороны контролирующих органов, так и со стороны суда.

Безусловно, приведенные доводы относительно недостаточной эффективности деятельности государственной инспекции труда носят неполный характер в силу ограниченности объема статьи. Тем не менее Российской Федерации следует проанализировать деятельность органа и произвести необходимые коррективы с целью повышения эффективности деятельности.

### **Список литературы**

1. Лютов Н.Л., Герасимова Е.С. Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство:

монография. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Центр социально-трудовых прав, 2015. 190 с.

2. Приказ Минтруда России от 26.05.2015 № 318н «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по труду и занятости» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 41.

3. Приказ Роструда от 23.08.2019 № 231 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по труду и занятости государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о специальной оценке условий труда». URL: // <http://www.pravo.gov.ru>

4. Сапфинова А.А. Защита трудовых прав работников федеральной инспекцией труда: монография. М.: Проспект, 2016 // СПС «КонсультантПлюс».

5. URL: <https://rostrud.gov.ru>

## **ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ, СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ВОЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*Шмарев Артём Иванович,*

*кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного  
процесса и правоохранительной деятельности Института*

*права, социального управления и безопасности  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»,*

*г. Ижевск,*

*полковник юстиции запаса*

*E-mail: [shmarev@mail.ru](mailto:shmarev@mail.ru)*

## **HISTORY OF FORMATION AND DEVELOPMENT BODIES OF THE MILITARY PROSECUTOR'S OFFICE IN THE UDMURT REPUBLIC**

*Artem I. Shmarev,*

*candidate of law, Colonel of reserve justice,*

*Udmurt State University, Izhevsk, associate professor of the department of criminal procedure and law enforcement*

### **АННОТАЦИЯ**

В статье рассказывается о необходимости создания органов военной прокуратуры в Удмуртской Республике, их историческом развитии и о задачах на современном этапе.

### **ABSTRAKT**

The article describes the need to create military prosecutor's offices in the Udmurt Republic, their historical development and challenges at the present stage.

**Ключевые слова:** военная прокуратура; Удмуртская Республика; исполнение законов.

**Keywords:** military prosecutor's office, Udmurt Republic, enforcement of laws.

Органы военной прокуратуры как специализированные органы прокуратуры на территории Удмуртской Республики стали действовать с 1940 года на основании Директивы Генерального Штаба Сухопутных Войск Вооружённых Сил СССР №30/111-53 в виде военной прокуратуры Ижевского гарнизона, которая входила в состав Уральского военного округа.

В годы Великой Отечественной войны перед военной прокуратурой гарнизона руководство страны и Генеральной прокуратуры СССР поставило важнейшую в те годы задачу – осуществлять надзор за исполнением постановлений Государственного Комитета Оборона СССР. Ситуация требовала быстрого и оперативного реагирования на совершаемые военнослужащими преступления и другие правонарушения. Повседневная работа была направлена на обеспечение точного исполнения требований законодательства об укреплении тыла, на оказание помощи фронту, на содействие военному

командованию. Особую актуальность приобретала борьба с нарушениями государственной, трудовой и воинской дисциплины, хищениями государственного и общественного имущества, самовольным оставлением работы на заводах.

В 1950 году директивой Генерального Штаба деятельность прокуратуры осуществлялась двумя военнослужащими и двумя вольнонаёмными. В связи с расширением задач штат был увеличен. В 1958 году он состоял из шести военнослужащих и четырех вольнонаемных. В те годы был создан следственный участок в посёлке Кизнер, переведённый позднее в посёлок Ягул.

В 1950 году с должности старшего следователя начал службу участник Великой Отечественной войны майор юстиции Д. С. Бендерский. В составе 99-й Житомирской стрелковой дивизии он с 1943 года проходил военную службу на Южном, Украинском фронтах, был дознавателем, а впоследствии внештатным членом военного трибунала. Награждён орденом «Красная Звезда», медалью «За боевые заслуги» и другими медалями. Прошёл путь от военного следователя до военного прокурора гарнизона.

В 70-80-е годы XX века важным фактором стабилизации правовой обстановки в войсках остаются мероприятия в сфере надзора за соответствием законами приказов и иных правовых актов, издаваемых воинскими должностными лицами. В эти годы военная прокуратура гарнизона добивалась высоких показателей.

27 декабря 1984 г. Совет Министров СССР принял постановление о переименовании города Ижевска в Устинов. В связи с этим военная прокуратура получила своё новое название – Устиновского гарнизона. В те годы в нем служили семь военнослужащих, по два рабочих и служащих. В 1987 году военная прокуратура вновь стала Ижевского гарнизона в связи с тем, что городу было возвращено историческое имя.

В сложные для всей страны 90-е годы прокуратура гарнизона, несмотря на трудности, достойно выполняла свои функции по надзору за исполнением законодательства о защите прав, жизни и здоровья военнослужащих. В 1993 году она перешла в состав Приволжского военного округа.

Офицеры военной прокуратуры были участниками боевых действий на Северном Кавказе, принимали участие в контртеррористической операции в Чеченской Республике, вооружённом конфликте в Южной Осетии, находились в Сирийской Арабской Республике.

За весь период деятельности прокуратура гарнизона всегда была одной из лучших в округе. Её работники неоднократно поощрялись руководством военного округа, Главным военным прокурором, Генеральным прокурором Российской Федерации.

В начале 2000-х годов военная прокуратура обеспечивала прокурорский надзор в 22 воинских частях и 49 учреждениях. Впоследствии в связи с реформированием Российской Армии количество воинских частей в гарнизоне сокращалось. Сегодня офицеры военной прокуратуры работают в 92 учреждениях гарнизона.

В ноябре 2011 года военная прокуратура Ижевского гарнизона в связи с преобразованиями в военно-административном делении территории Российской Федерации перешла из Приволжско-Уральского военного округа в Центральный военный округ. Надзорные функции стали осуществлять 7 человек – 4 офицера и 3 лица гражданского персонала.

Сегодня основным направлением работы офицеров военной прокуратуры, как и в предыдущие годы, определены обеспечение военной безопасности нашей страны, от надзора за процессуальной деятельностью военных следственных органов и органов дознания до борьбы с коррупцией.

Удмуртия всегда являлась одним из центров производства вооружения, военной техники и сосредоточения большо-

го количества предприятий военно-промышленного комплекса. В связи с этим важные задачи решаются и в надзоре при выполнении государственного оборонного заказа, обеспечения экономических интересов страны.

## Содержание

<b>Предисловие</b> .....	3
<b>Зинатуллин З.З.</b> Генезис становления и развития уголовно-процессуальной науки в Удмуртском государственном университете.....	5
<b>Тугушев Р.Р.</b> О создании органов Следственного комитета в Удмуртской Республике.....	14
<b>Каминский А.М., Косачева Т.С.</b> Исторический очерк становления и функционирования правоохранительных органов Удмуртской Республики.....	23
<b>Абашева Ф.А., Куталия Т.Т.</b> Мировая юстиция в Удмуртии.....	33
<b>Барамидзе Д.Д.</b> Потенциал регионального экологического законодательства на примере Удмуртской Республики .....	42
<b>Барамидзе С.М.</b> Становление института высшего должностного лица в Удмуртской Республике: становление института высшего должностного лица в Удмуртской Республике: история и современность.....	52
<b>Белокрылова Е.А., Антонов В.И.</b> Особенности государственной политики в области обеспечения безопасности нанотехнологий в Российской Федерации и Удмуртской Республике.....	62
<b>Гафурова Э.Р.</b> Обеспечение прав человека в деятельности государственных органов Удмуртской Республики.....	70

<b>Зинатуллин Т.З.</b> Принципы конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства – основа судопроизводственного (судебного) права .....	76
<b>Иванова А.А.</b> Контроль и ответственность органов государственной власти .....	83
<b>Ишимов П.Л.</b> История становления и развития органов государственной безопасности Удмуртии .....	92
<b>Ковтун С.П.</b> Задачи государственной политики в сфере образования и методика изучения истории государства и права в профессиональной подготовке юристов .....	104
<b>Кузнецова Н.В., Лапшина Л.П.</b> Становление и развитие юридического образования в Удмуртской Республике .....	120
<b>Лушников П.В.</b> Республиканская форма правления в субъектах Российской Федерации (на примере Удмуртской Республики) .....	128
<b>Орлов А.С.</b> Международные и внешнеэкономические связи как форма участия субъектов Российской Федерации в международной деятельности.....	137
<b>Решетнева Т.В.</b> Формы применения решений Европейского суда по правам человека судами общей юрисдикции (на примере некоторых решений Верховного суда Удмуртской Республики) .....	147
<b>Решетникова Г.А.</b> Правовая охрана государственных флага, герба и гимна Удмуртской Республики: постановка проблемы .....	156
<b>Ровнейко В.В.</b> 100-летие государственности Удмуртии, «мултанское дело» и современное состояние противостояния возбуждению национальной ненависти и вражды в Удмуртской Республике .....	166
<b>Сегал О.А.</b> Конституционные основы нотариата .....	181
<b>Соболев С.А.</b> Соотношение федерального и регионального в регулировании трудовых правоотношений: история и современность .....	194

<b>Соломенникова М.А.</b> Права человека в ракурсе стратегии устойчивого развития ООН .....	207
<b>Стародумов С.В.</b> Нравственное значение конфликта интересов в кадровой работе судебного корпуса .....	216
<b>Татьянина Л.Г., Татьянин Д.В.</b> Формирование территории Удмуртской Автономной Советской Социалистической Республики .....	222
<b>Хомяков Э.Г.</b> О некоторых исторических этапах и особенностях формирования системы судебно-экспертных учреждений в Удмуртской Республике.....	228
<b>Шайхутдинова Н.П.</b> О минимальной заработной плате в Удмуртской Республике.....	245
<b>Шишкина К.В.</b> Эффективность деятельности федеральной инспекции труда как органа контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства.....	254
<b>Шмарев А.И.</b> История формирования, становления и развития органов военной прокуратуры в Удмуртской Республике.....	261

*Научное издание*

**100 ЛЕТ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ УДМУРТИИ:  
ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ  
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ**

Сборник статей

*Авторская редакция*

Подписано в печать 24. 12. 2020. Формат 60x84 1/16.

Усл. печ. л. 15,7. Уч. изд. л. 11,12.

Тираж 300 экз. Заказ №.

Издательский центр «Удмуртский университет»  
426034, Ижевск, Университетская, д. 1, корп. 4, каб. 207  
Тел./факс: + 7 (3412) 500-295 E-mail: editorial@udsu.ru