

<http://nmsjour.ru/doc/ns-2017-№3.pdf>

ISSN – 2542-0402

НАУКОСФЕРА

Электронный научный журнал

2017 • №3



НАУКОСФЕРА

2017 • №3

Электронный научный журнал

Издание основано в 2016 г.

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Свидетельство о регистрации Эл № ФС 77 - 66191 от 20.06.2016.

Периодичность – 12 номеров в год.

Учредитель и издатель: Общество с ограниченной ответственностью «НОВАЛЕНСО».

Главный редактор: Баринов Д.Н.

Адрес редакции: Россия, 21038, г. Смоленск, ул. Кловская, 23-а, 63.

Тел.: +7 905 696-6338

Официальный сайт: nmsjour.ru

E-mail: jour@nauko-sfera.ru

Статьи, поступающие в редакцию, рецензируются. Материалы публикуются в авторской редакции и отображают персональную позицию автора. Издательство не несет ответственности за материалы, опубликованные в журнале. За содержание и достоверность статей ответственность несут авторы. Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов статей. При использовании и заимствовании материалов ссылка на издание обязательна.

Редакционная коллегия:

Артюхович Ю.В.,

доктор философских наук, профессор

Кондрашихин А.Б.,

доктор экономических наук, профессор

Липатов В.А.,

доктор медицинских наук, профессор

Надеждин Е.Н.,

доктор технических наук, профессор

Хоконова М.Б.,

доктор сельскохозяйственных наук, профессор

Шахов С.В.,

доктор технических наук, профессор

СОДЕРЖАНИЕ

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ	3
Скрупская А. Б. Привлечение иностранных инвестиций в условиях санкций	3
Широченкова В.В. Монополия в сфере информационных технологий: миф или реальность?	6
ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ	11
Темукуев И.И. Досудебное соглашение о сотрудничестве как форма согласительной процедуры в Российском уголовном процессе	11
Темукуев И.И. Возникновение и развитие норм законодательства, регламентирующих согласительные процедуры	16
Упоров И.В., Голубихина Н.В. Законодательное выражение политики Российского государства в муниципальной сфере в 1990-1991 гг. (первая реформа местного самоуправления)	21
Упоров И.В., Голубихина Н.В. Поиск социально-правовой модели местного самоуправления в условиях интенсивных политико-экономических преобразований в России на рубеже 1990 г.	26

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 339.7

Скрупская А. Б.

Привлечение иностранных инвестиций в условиях санкций

Skrupskaya A. B.

Foreign investment attraction under sanctions

В данной статье рассматриваются основные тенденции притока капитала в Российскую Федерацию за последние три года. Особенно значительным было снижение доли прямых иностранных инвестиций. Определены основные факторы, влияющие на инвестиционную привлекательность страны, в частности, ими стали девальвация рубля и введенные странами Запада экономические санкции. В изменившихся условиях необходимо искать альтернативные источники капитала и развивать сотрудничество с восточными партнерами.

Ключевые слова: Иностранные инвестиции, прямые иностранные инвестиции, внешний долг, санкции, платежный баланс, национальная экономика

In the article author carried out the recent trends in Russia's capital infow over three years. Decrease in foreign direct investment was particularly considerable. The author determines the main factors, which influence capital infow decrease, especially they were devaluation of the Russian currency – rouble and the economic sanctions of Eastern countries. According to macroeconomic changes it is significant to develop and to improve business cooperation with Eastern partners.

Key words: Foreign investments, foreign direct investment, foreign debt, sanctions, balance of payments, national economy

Начавшийся в марте 2014 года конфликт между Россией и Украиной привел к введению экономических санкций со стороны западных стран, включая участников Европейского союза. В качестве ответной меры Россия ввела контрсанкции. Принимая во внимание недавние решения пролонгировать санкции, осуществлённые как со стороны Европейского Союза и США, так и России, становится важным определить цену, которая платится за соответствующие политические решения.

Изменение международной инвестиционной позиции РФ за последние три года в разрезе накопленных обязательств отражено в таблице 1.

В наиболее значительной степени сократился приток прямых иностранных инвестиций. Остаток накопленных ПИИ на 1 января 2016 года уменьшился по сравнению с предыдущим годом на 199 млрд долларов США прежде всего за счет изменения обменного курса российской валюты.

Накопленные портфельные инвестиции по итогам 2015 составили 140,5 млрд долларов и снизились на 133 млрд долларов по большей части из-за переоценки их стоимости в долларах из-за девальвации рубля.

В целом, внешний долг России за последние три года уменьшился более чем на 200 млрд долларов США – до 518,7 млрд долларов США по состоянию на 1 января 2017 года.[2]. Уменьшение размеров госдолга – положительная тенденция, по причине того, что его высокий уровень приводит к оттоку капитала, что имело место быть в 2014 году. При этом около 90% внешнего долга составляют долги банков и госкомпаний. На фоне санкций доступ к внешним долговым рынкам стал значительно ограничен,

российские компании и банки вынуждены искать заимствования на внутреннем рынке, в частности было начато более активное взаимодействие с частными клиентами и активирована эмиссионная деятельность на внутреннем долговом рынке.

Таблица 1. Международная инвестиционная позиция РФ: обязательства (млн. долларов США) [1]

	Остаток на 01.01.14	Остаток на 01.01.15	Остаток на 01.01.16	Изменения:		
				в результате операций	в результате переоценки	прочие изменения
Обязательства	1 342 862	959 911	832 363	-72 208	-55 394	54
Прямые инвестиции	565 654	366 452	342 514	6 478	-47 644	17 228
Портфельные инвестиции	273 737	156 424	140 487	-12 872	-4 304	1 239
Производные финансовые инструменты	4 355	21 530	9 245	-28 654	16 369	0
Прочие инвестиции	499 116	415 506	340 117	-37 161	-19 815	-18 413

По данным международной организации UNCTAD, из-за санкций, слабой экономики и других факторов приток ПИИ в Россию в 2016 году и сократился более чем в два раза по сравнению с 2014 годом. [3, с. 57]. По индексу доверия прямых иностранных инвесторов FDI Confidence Index A.T. Kearney в 2013 г. Россия занимала 11 место из 25 возможных. В 2014-2016 она впервые за 10 лет выбыла из этого списка и началось сокращение или приостановка инвестиций. [4]. Одним из главных торговых партнеров России всегда являлась Германия, однако в условиях взаимных санкций инвестиционные отношения между странами усложнились. Германия прекратила экспорт оборонной и военной продукции. Несмотря на политические санкции, крупнейшие немецкие компании, такие как «Siemens» и «BASF SE», автомобильные концерны заинтересованы в продуктивном развитии торговых отношений.

Ограничение доступа к европейским инвестициям заставило российский бизнес обратить внимание на азиатские финансовые рынки. В частности, между Россией и Китаем был подписан ряд инвестиционных соглашений, а также соглашения о механизме расширения кредитования российских компаний китайскими банками.

Подводя итог необходимо отметить, что санкции оказывают значительное влияние на снижение притока зарубежных инвестиций в РФ. Девальвация рубля привела к снижению капитализации и долговой нагрузки российских компаний, что может оказывать положительное влияние на привлечение зарубежного капитала. Государство может способствовать оживлению инвестиционного спроса посредством путем упрощения административных барьеров при реализации инвестиционных проектов, например, через создание особых экономических зон, расширения рынка внутреннего кредитования, развития сотрудничества с восточными партнерами.

Список литературы

1. Банк России. Статистика внешнего сектора. Международная инвестиционная позиция Российской Федерации, основные агрегаты. URL: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs> (дата обращения 21.02.2017)
2. Центральный банк Российской Федерации. Статистика внешнего сектора. Внешний долг Российской Федерации на 1 января 2017 года. URL: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs> (дата обращения 21.02.2017)
3. UNCTAD, World Investment Report 2016, Reforming International Investment Governance, 2016. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf (дата обращения 20.02.2017)
4. A.T. °Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index, 2016. URL: https://www.atkearney.com/gbpc/foreign-direct-investment-confidence-index/publication/-/asset_publisher/lsBVD71WgZDd/content/2016-a-t-kearney-foreign-direct-investment-confidence-index/10192 (дата обращения 22.02.2017)

Сведения об авторе:

Скрупская Анастасия Борисовна, студентка магистратуры международного финансового факультета, 2 курс, Финансовый Университет при Правительстве Российской Федерации, 125993, Москва, Ленинградский проспект, 49, e-mail: skrupskayaa@gmail.com

Skrupskaya Anastasia Borisovna, master student of International Finance Faculty, Financial University under the Government of the Russian Federation, 125993, Moscow, Leningradskiy prospect, 49, e-mail: skrupskayaa@gmail.com

УДК 339

Широченкова В.В.**Монополия в сфере информационных технологий: миф или реальность?****Shirochenkova V. V.****Monopoly in the field of information technology: myth or reality?**

Ежегодно проникновение информационных технологий во все сферы жизни общества и их влияние на внутренний и мировой рынки стремительно растет. В свою очередь это приводит к возникновению монополии в IT-пространстве, что сказывается не только на экономическом аспекте стран, но и затрагивает не менее значимую проблему национальной безопасности в рамках мирового уровня. В связи с этим рассмотрены тенденции в отечественной области инновационных технологий по защите информационной безопасности страны, а также пути решения данной проблемы.

Ключевые слова: монополия, информационные технологии, информационная конкуренция, транснациональные корпорации, импортозамещение, информационная безопасность, IT-сфера;

Every year the penetration of information technologies in all spheres of society and their impact on domestic and world markets is growing rapidly. In turn, this leads to a monopoly in the IT-area, which affects not only the economic aspects of the country, but also touches upon significant issue of a homeland security within the global level. In this regard, the trends in the domestic field of innovative technologies for the protection of information security, as well as ways to solve this problem are determined.

Key words: monopoly, Information technology, information competition, transnational corporations, import substitution, information security, IT-field.

Новизна и важность этой темы не может быть переоценена ввиду глобального проникновения информационных технологий во все сферы жизни общества. Одним из главных аспектов данной темы является появление высокотехнологичных гигантов на мировом информационном рынке, которые задают тон мирового масштаба для других компаний. От решения данной проблемы, а именно монополизации в сфере информационных технологий, зависит успешное функционирование рынка, международного бизнеса, но в большей мере информационная безопасность.

Данная проблема включает в себя два основных аспекта: рыночный и касающийся информационной безопасности. Для начала рассмотрим первый аспект.

В современных общественных реалиях крупные фирмы стремятся занять лидирующее положение на рынке. Что же толкает известные IT-компании к межфирменной конкуренции в сфере информационных технологий? Как мы знаем, вечный двигатель любой предпринимательской деятельности - это получение прибыли. Информационная конкуренция - это борьба за контроль над технологиями, позволяющими в течение определенного периода извлекать научно-техническую ренту. Все дело в том, что фирма-монополист получает исключительную возможность устанавливать высокие цены, которые содержат в себе не только обычную (среднюю) прибыль на вложенный капитал, но и компонент сверхприбыли, другими словами технологическую ренту. При этом доля технологической ренты в цене в отдельных сферах может достигать 80-90%.

Таковыми наикрупнейшими монополистами на сегодняшний день являются

известные каждому компании: Apple, Google и Microsoft, захватившие в свои руки все IT-пространство.

Таблица 1 - Доля рыночной капитализации на январь 2017 года

Компания	Доля рыночной капитализации, млрд. долларов
Apple	642
Google	570
Microsoft	510

Источник: Электронный ресурс // Новости Software URL: <https://3dnews.ru/946636>, (дата обращения 08.02.2017).

В рейтинге компаний, захвативших сферу информационных технологий, эти компании входят в ТОП-5.

Самой успешной является компания Apple, США. В сферу ее деятельности входит 100% производства и реализации операционной системы IOS, производство персональных и планшетных компьютеров, аудиоплееров, телефонов, программного обеспечения. Она является одним из первооткрывателей в области персональных компьютеров.

Второе место - Google Inc., США, занимающая нишу одного из самых популярных поисковиков мира - 64,5%. Известная американская транснациональная публичная корпорация, компания в составе холдинга Alphabet, инвестируют в интернет-поиск, облачные вычисления и рекламные технологии, разрабатывает ряд интернет-сервисов и производных продуктов.

Следующую позицию занимает компания Microsoft. Крупнейший в мире производитель ПО стал фактически монополистом на рынке операционных систем для персональных компьютеров. Созданная им операционная система Windows была настоящим прорывом в области компьютерного ПО и на данный момент является стандартом.

Казалось бы, эти три мировых лидера ведут игру только между собой за место под солнцем, но другая сторона медали показывает, что это далеко не так. Во-первых, происходит подавление здоровой конкуренции в данном сегменте, что в будущем может сказаться на качестве выпускаемой продукции, откуда потери, как известно, несет потребитель. Раз нет конкурентов, зачем постоянно совершенствовать свой товар, понижать цену и улучшать качество. Это также может сказаться на мировом прогрессе, ибо конкуренция - двигатель идей, технологической эволюции и совершенства инновационных прорывов в любой сфере жизни общества.

В настоящий момент в России за IT-индустрией присматривает Федеральная антимонопольная служба. Но ее вмешательство оказывает скорее смягчающее воздействие, лишь координируя и регулируя соперничество, санкционируя нормативно-правовыми актами и законодательством. Ведомство утвердило состав недавно созданной экспертной комиссии по развитию конкуренции в области информационных технологий, которая будет наблюдать за деятельностью монополистов в этой сфере и готовить предложения по совершенствованию антимонопольной базы. В него вошли руководители и специалисты ФАС, представители Министерства связи и массовых коммуникаций России, общественных объединений, имеющих отношение к рынку информационных технологий (Ассоциация предприятий компьютерных и информационных технологий, Ассоциация производителей электронной аппаратуры и приборов, некоммерческое партнерство

«Руссофт», Некоммерческое партнерство поставщиков программных продуктов).

Не стоит также закрывать глаза на то, как негативно это сказывается и на отечественном рынке. Возникает проблема, касающаяся обеспечения национальной безопасности. Она состоит в том, что крупные российские корпорации ориентируются прежде всего на ИТ-решения лидеров мирового рынка, среди которых нет российских компаний. Это в первую очередь сказывается на состоянии российской экономики, опирающейся на ИТ-системы российских корпораций, которые в достаточной степени становятся зависимыми от инновационных разработок и технологий зарубежных компаний. Иностранцы фирмы, для которых корпорации российских отраслей представляют сверхинтерес как клиенты, активно борются между собой за этот рынок, предоставляя крупным российским корпорациям максимально выгодные условия. Примером этому является программа льготного лицензирования программного обеспечения Microsoft для энергетических предприятий или же особые условия поставки программного обеспечения Novell в Корпоративный центр РАО «ЕЭС России» и его дочерние и зависимые общества.

Полный отказ от зарубежных разработок не будет являться решением данной проблемы. Не смотря на то, что доля финансирования IT-рынка в России увеличивается, нам еще далеко до разработок зарубежных коллег, если рассматривать капиталовложения в сферу информационных технологий на мировом уровне (см. таблицу 2).

Таблица 2 - Доля капиталовложений стран в ИТ-сферу

	Расходы на ИТ (млрд. долларов)	Годовой рост(%)
США	654,55	3,9
Китай	182,74	8,3
Япония	146,53	3,4
Великобритания	113,75	4,6
Россия	34,49	0,8

Источник: IDC Worldwide Black Book, Q2 2014; World Bank 2014.

Еще одним показательным критерием является и доля занятых в сфере новосозданных и изобретений от ЭАН (см. таблицу 3).

Таблица 3 - Доля занятых в ИТ-пространстве от ЭАН (% от всех работающих) 2016 г.

Норвегия	4,8
США	3,7
Великобритания	3,2
Германия	3,1
Польша	2,8
Россия	1,5

Источник: аналитические данные с конференции 1С в Москве, проводившейся 31.01.2017 - 01.02.2017г.

Так же должна учитываться тенденция к импортозамещению, которая также не оставила в стороне ИТ-пространство. «Эта стратегия и относительная стабильность закупок госсектора в сравнении с коммерческим сегментом демонстрируют, что в 2016 году государство стало очень активным игроком в сфере информационной безопасности, в частности и на рынке ИТ в целом», - отмечает глава представительства ESET в России и СНГ Денис Матеев. Несмотря на тяжелую финансовую ситуацию,

частные и корпоративные пользователи осознали ценность своих данных. «Это косвенно подтверждается бурным ростом рынка услуг и решений по обеспечению «реальной» безопасности: анализу защищенности, тонкой настройке средств защиты, мониторингу угроз, security awareness и т.п.», - рассуждает менеджер проектов по технологическим альянсам ESET Russia Вячеслав Железняков.[1].

Однако фактический переход к импортозамещению, так сказать шаг на пути к нему, еще впереди, так как крупнейшие заказчики ИТ, включая госкорпорации, продолжают закупать зарубежное ПО. В течение прошлого года лицензии Microsoft приобретали Россельхозбанк (872,5 млн руб.), ВТБ (1,3 млрд руб.), «Башнефть» (634 млн руб.), «РусГидро» (600 млн руб.), «Роснефть» (344 млн руб.). [2].

Исторически у нас есть собственные системы безопасности, свои аналоги ERP или CRM. Российские продукты, бесспорно, готовы к масштабному использованию. Фактически они не хуже иностранных, если сравнивать реальные возможности. При этом 80% цены на западные решения составляет маркетинговая накрутка. Она нужна, чтобы развивать продукт, особенно за пределами России. Однако в нынешних экономических реалиях ни одна компания у нас не может себе позволить такой маркетинг.

Владельцы крупных ИТ-корпораций считают, что за несколько лет можно заместить от 30 до 50% российского импорта ИТ-продукции. Однако на сегодняшний день готовность как в кадровом, так и в инфраструктурном плане отсутствует.

Рынок занял выжидательную позицию. «Как известно, у любого программного продукта есть свой жизненный цикл использования. Со временем западное ПО будет выведено из эксплуатации естественным образом, за давностью лет. Либо же макроэкономическая ситуация в целом переменится и задаст какой-то иной вектор развития ИТ» [2,3].

Таким образом, время отечественного рынка информационных технологий еще не наступило, но его развитие не стоит на месте. Существует огромное количество достойных разработок и проектов в ИТ-индустрии по обеспечению информационной безопасности. Возможно, чтобы предотвратить сложившуюся ситуацию и ускорить процесс развития отечественных технологий, помогут хорошие источники финансирования как внутри страны, так и с помощью зарубежных капиталов.

Касательно проблемы монополии, вероятно особую значимость в разрешении проблемы будет иметь разработка механизмов урегулирования не только на национальном, но и на глобальном уровне. Плотное сотрудничество, надзор и разработка общенациональных нормативно-правовых актов способны если не искоренить, то уменьшить риск возникновения монополий в данной сфере и снизить последствия их появления.

Список литературы

1. Елкин С.Е., Елкина О.С. Бухгалтерский баланс – источник информации для анализа финансового состояния банка // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. – 2003. – № 3. – С. 106-111.
2. Елкин С.Е., Калинина Н.М., Чижик В.П. Модернизация системы экономического образования в России в условиях институциональной трансформации научно-образовательных комплексов // Успехи современного естествознания. – 2010 - № 12. – С.44-46.
3. Информационные технологии, 17 марта 2016. №2. С. 4. [Электронный ресурс] / URL: <http://spb.rbcplus.ru/news/56e8ee2c7a8aa925b4739fc6> (дата обращения 07.02.2017).

4. Интернет-блог, Самые популярные поисковые системы на 2015 год [Электронный ресурс] // URL: <http://revolweb.ru/prodvizhenie-sajtov/samyepopulyarnye-poiskovye-sistemy-na-2015-god>

5. Метелев С.Е., Елкин С.Е., Мурат М., Елкина О.С. Основы внешнеторговой деятельности (таможенный контроль и система управления рисками): Учебник / Wydawnictwo Wyższa Szkoła Komunikowania, Stosunków Międzynarodowych i Politologii w Warszawie. – 2016. - 203 с.

6. Мищенко Л.Я., Листопад М.Е. Организационно-методические основы формирования национальной инновационной системы и ее региональных компонентов // Экономика устойчивого развития. 2011. № 8. С. 104-116.

7. Отчет о результатах деятельности в 2014 году и задачах на среднесрочную перспективу // Федеральная служба по тарифам (ФСТ России), Москва 2015. [Электронный ресурс] стр.233-226. URL:http://www.fstrf.ru/about/activity/reports/mainreport/9/Otchet_FST_Rossii.pdf (дата обращения 08.02.2017).

8. Сплошная облачность [Электронный ресурс] // Журнал «Профиль» URL: <http://www.profile.ru/economics/item/113683-sploshnay> (дата обращения 07.02.17).

9. Тематическое приложение к ежедневной деловой газете РБК // № 46 (2302), РБК+, Информационные технологии, №2, 17.03.2016, с. 3.

10. Фокин С. Влияние транснациональных компаний на конкурентоспособность стран [Электронный ресурс] URL: <http://geopub.narod.ru/student/fokin/3/5.htm>

11. Human development management and organizational changes / Elkin S.E., Metelew S.E., Metelew I.S., Murat M. - Wydawnictwo Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Amerykanistyki w Warszawie. 2016. – 252 с.

Сведения об авторе:

Широченкова Вероника Владимировна, студентка факультета таможенного администрирования и безопасности, Северо-западный институт управления Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 191119, Санкт-Петербург, ул. Днепропетровская д.8,

Shirochenkova Veronika Vladimirovna, student of department of customs administration and security, The North-West Institute of Management of the Russian Federation Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 191119, Saint-Petersburg, Dnepropetrovskaya str., 8

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 343.1

Темукуев И.И.

Досудебное соглашение о сотрудничестве как форма согласительной процедуры в Российском уголовном процессе

Temukuev I. I.

Pretrial agreement on cooperation as a form of conciliation in the Russian criminal trial

В настоящей статье рассматриваются отдельные виды согласительных процедур и досудебное соглашение о сотрудничестве, как самостоятельная форма согласительной процедуры, а также выявляются проблемы правового регулирования согласительных процедур в Российском уголовном процессе.

Ключевые слова: досудебное сотрудничество, согласительные процедуры, уголовно-процессуальная форма, потерпевший, подозреваемый, руководитель следственного органа, следователь, прокурор, уголовное дело.

This article discusses certain types of conciliation procedures and pre-trial agreement on cooperation, as an independent form of conciliation, as well as identified problems of legal regulation of conciliation in the Russian criminal trial.

Keywords: pretrial cooperation, conciliation, criminal-procedural form, the victim, the suspect, the head of the investigating body, the investigator, the prosecutor, a criminal case.

В России в настоящее время согласительные процедуры в уголовном процессе получают все большую популярность, хотя и являются относительно новым явлением в правоприменительной практике нашей страны. Необходимость привлечения таких процедур в российское уголовное право вызвана загруженностью следователей и судей, а также существенным развитием сферы уголовного судопроизводства.

В общеправовом смысле под согласительными процедурами понимается ряд взаимосвязанных и последовательных действий, которые направлены на достижение согласия по тому или иному правовому вопросу тех субъектов права, для которых решение этого вопроса входит в их совместную компетенцию либо является основой для их взаимодействия.

Согласительная процедура является разновидностью уголовно-процессуальной формы, однако законодательно определения согласительной процедуры не содержится. Согласительная процедура представляет собой урегулированную нормами УПК РФ¹ деятельность участников процесса, направленная на получение юридически значимого результата путем согласования своих позиций. При определении сущности согласительных процедур необходимо рассматривать два главных признака:

¹Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 22.11.2016) // "Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.

- согласование возможно только между участниками процесса, при этом степень их процессуальной самостоятельности может быть различной, но законом должен и прямо допускаться или презюмироваться определенный минимум свободы воли субъекта права при выборе варианта поведения и гарантии этой свободы;

- законом прямо предписывается необходимость согласования воли субъектов. Однако форма дачи согласия, способы проявления несогласия (возражения), механизм согласования могут быть разными, но само назначение процедуры «согласительное» («согласовательное»), должно быть закреплено в уголовно-процессуальном законе.

Федеральным законом от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ в ч. 1 ст. 5 УПК РФ был введен п. 41.1, определяющий «согласие» как «разрешение руководителя следственного органа на производство следователем или разрешение прокурора на производство дознавателем соответствующих следственных и иных процессуальных действий и принятие ими процессуальных решений».

С позиции выражения воли лица, дающего согласие на производство следственных и иных процессуальных действий и принятие процессуальных решений, данное в УПК РФ определение вполне приемлемо.

Однако представляется, что такое выражение воли лица должно осуществляться не путем разрешения (это свойственно только властным участникам уголовного судопроизводства, что не в полной мере соответствует положениям УПК РФ о согласии), а путем выражения своего одобрения.

Следует учитывать, что в отечественном уголовно-процессуальном законодательстве в настоящее время содержится более ста семидесяти норм, которые предусматривают согласительные процедуры между определенными участниками уголовного судопроизводства, направленных на согласование процессуальных действий или решений.

Согласительные процедуры могут иметь место на всех этапах уголовного судопроизводства (к примеру, на этапе возбуждения уголовного дела и пересмотра судебных решений, вступивших в законную силу) и регулируются нормами различных институтов уголовно-процессуального права.

Таким образом, в уголовном процессе часто возникает необходимость принятия участниками согласованных решений либо осуществления ими согласованных действий, так как уголовно-процессуальное законодательство предусматривает необходимость согласования ряда процессуальных действий или процессуальных решений между определенными участниками уголовного судопроизводства.

Такое согласование осуществляется в форме дачи и получения «согласия», «разрешения» и «утверждения», а также посредством заключения «досудебного соглашения о сотрудничестве».

Необходимость внедрения законодателем в практику досудебного производства согласительных процедур обуславливается введением института досудебного соглашения о сотрудничестве путем принятия Федерального закона от 29.06.2009 N 141-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" (далее)².

Правовая сущность досудебного соглашения о сотрудничестве заключается в следующем. Подследственный помогает расследованию и раскрытию преступлений, совершенных его соучастниками и другими лицами, помогает в розыске имущества,

²Федеральный закон от 03.07.2016 N 322-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросу совершенствования порядка судопроизводства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве"// "Российская газета", N 149, 08.07.2016.

являющегося объектом преступных деяний. Встречной привилегией для подследственного является то, что наказание за совершенное подследственным преступление в конечном итоге не будет превышать половины наиболее строго вида наказания.

Основной целью внедрения такого механизма явилось противодействие организованной преступности в России. До настоящего времени возникает множество дискуссий вокруг целесообразности использования такого института в праве и его возможной коррупционной составляющей. Но, большинство процессуалистов выступают в поддержку анализируемого процессуального института, выражающего прогрессивные идеи процессуальной экономии и развивающего диспозитивные начала в уголовном процессе³.

Заключая соглашение о досудебном сотрудничестве, подследственный преследует цель смягчить грозящее ему уголовное наказание, а органы уголовного преследования — изобличить других соучастников преступления, раскрыть другие совершенные преступления, поэтому использование института соглашения о досудебном сотрудничестве на практике в целом облегчает работу органам предварительного следствия и является достаточно эффективным средством борьбы с различными категориями преступлений.

В настоящее время институт досудебного соглашения о сотрудничестве стал эффективной согласительной процедурой и способом реализации общественного и государственного интереса в области противодействия организованной преступности.

Федеральным законом от 29 июня 2009 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и уголовно- процессуальный кодекс Российской Федерации» введен «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве»⁴. Внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство было вызвано необходимостью определенного сотрудничества подозреваемых, обвиняемых со следствием.

Как известно, «на практике «договоренность» следователя с подозреваемым (обвиняемым) нередко имела место и ранее, однако при этом обвиняемому не предоставлялись никакие процессуальные гарантии решения судом вопроса о наказании, что ограничивало степень его сотрудничества со следствием. С введением специального института досудебного соглашения о сотрудничестве появилась возможность правового регулирования взаимовыгодных отношений подозреваемого, обвиняемого и органов предварительного расследования»⁵.

Как следует из закрепленного законодателем в п. 61 ст. 5 УПК РФ определения, «досудебное соглашение о сотрудничестве — это соглашение между сторонами обвинения и защиты, в котором указанные стороны согласовывают условия ответственности подозреваемого или обвиняемого в зависимости от его действий после возбуждения уголовного дела или предъявления обвинения». Процессуальный порядок осуществления досудебного соглашения о сотрудничестве является наиболее совершенной (квалифицированной) формой согласования интересов сторон в уголовном процессе.

Поскольку в этимологическом аспекте «соглашение» — это «взаимное согласие, договоренность; договор, определяет какие-либо условия, взаимоотношения, права и

³Александров А. А. Соглашение о досудебном сотрудничестве со следствием: правовая сущность и вопросы толкования норм, входящих в главу 40.1 УПК РФ // Уголовный процесс. - 2009. - № 8. - С. 3-11.

⁴Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 26, ст. 3139.

⁵Решетова Н.Ю., Конярова Ж.К. Досудебное соглашение о сотрудничестве по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности: пособие. Библиотека прокурора. Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2011. С. 3-4.

обязанности сторон»⁶, постольку досудебное соглашение о сотрудничестве предполагает соглашение между сторонами обвинения и защиты на взаимовыгодных условиях.

В отличие от других видов согласительных процедур досудебное соглашение о сотрудничестве позволяет отдельно в каждом случае дифференцированно оговаривать возможные варианты поведения подозреваемого, обвиняемого после его заключения. Именно данная форма предполагает в большей мере возможность согласовывать личные интересы изобличаемого лица с публичными интересами органов предварительного расследования.

По этой причине особый порядок принятия судом решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве можно рассматривать как классическую форму осуществления согласительной процедуры.

Именно в ней реализуются все без исключения принципы построения переговорного процесса, такие как: добровольность и осознанность волеизъявления сторон; заинтересованность сторон в альтернативном способе урегулирования конфликта; правовое регулирование и профессиональная подготовка сторон; правовая обеспеченность выполнения договоренностей и совместных решений.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398. (The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12/12/1993) (taking into account the amendments made to the Law on Amendments to the Constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 N 6-ERPs from 30.12.2008 N 7-FCL, from 05.02.2014 N 2 -FKZ from 21.07.2014 N 11-ERPs) // "Collection of the legislation of the Russian Federation", 04.08.2014, N 31, Art. 4398).

2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 22.11.2016) // "Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921. (Criminal Procedure Code of the Russian Federation of 18.12.2001 N 174-FZ (ed. By 11.22.2016) // "Collection of the legislation of the Russian Federation", 24.12.2001, N 52 (ch. I), art. 4921).

3. Федеральный закон от 03.07.2016 N 322-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросу совершенствования порядка судопроизводства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве" // "Российская газета", N 149, 08.07.2016. (Federal Law of 03.07.2016 N 322-FZ "On Amendments to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation on measures to improve the order of proceedings at the conclusion of the pre-trial agreement on cooperation" // "Russian newspaper", of N 149, 08.07.2016).

4. Александров А. А. Соглашение о досудебном сотрудничестве со следствием: правовая сущность и вопросы толкования норм, входящих в главу 40.1 УПК РФ // Уголовный процесс. - 2009. - № 8. (Aleksandrov A.A. Agreement on pre-trial cooperation with the investigation: the legal entity and questions of interpretation rules included in

⁶Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 768.

Chapter 40.1 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation // Criminal Procedure. - 2009. - № 8).

5. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 26, ст. 3139. (Coll. Ros legislation. Federation. 2009. № 26, Art. 3139).

6. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. (Ozhegov S.I., Shvedova N.Y. Explanatory Dictionary of the Russian language. Moscow, 1993).

7. Решетова Н.Ю., Конярова Ж.К. Досудебное соглашение о сотрудничестве по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности: пособие. Библиотека прокурора. Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2011. (Reshetova N.Y., Konyarova J.K. Pretrial agreement on cooperation in criminal cases involving crimes of corruption: manual. Attorney Library. The Academy of General Prosecutor's Office. M., 2011).

Сведения об авторе:

Темукеев Ислам Исхакович, инспектор отдела процессуального контроля следственного управления Следственного комитета РФ по Республике Коми, аспирант Московской академии Следственного комитета РФ, научная специальность 12.00.09 – уголовный процесс, 167000 Республика Коми, г. Сыктывкар, ул. Ленина 118-30, +7(929)-288-94-53, islam.temukuev@mail.ru. Научный руководитель: заведующий кафедрой криминалистики ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета РФ» кандидат юридических наук, доцент, майор юстиции Д.В.Алехин

Temukuev Islam Iskhakovich, inspector procedural controls the Investigative Department of the Investigative Committee of the Russian Federation in the Republic of Komi, a graduate student of the Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, 167000 Republic of Komi, Syktyvkar, St. Lenin 118-30, +7(929)-288-94-53, islam.temukuev@mail.ru.

УДК 343.1

Темукуев И.И.
**Возникновение и развитие норм законодательства,
регламентирующих согласительные процедуры**

Temukuev I. I.
**The emergence and development of the legislation governing the
conciliation**

В настоящей статье рассматриваются особенности становления и развития норм законодательства, регламентирующих применение согласительных процедур, в Российском уголовном процессе, а также выявляются перспективы развития согласительных процедур в современном уголовно - процессуальном законодательстве Российской Федерации.

Ключевые слова: согласительные процедуры, законодательство, прекращение уголовного преследования, уголовно-процессуальные правоотношения, руководитель следственного органа, следователь, прокурор, уголовное дело.

This article discusses the features of the formation and development of the legislation regulating the use of conciliation in the Russian criminal process, and identifies prospects of conciliation in the modern criminal - procedural legislation of the Russian Federation.

Keywords: conciliation procedures, legislation, termination of the criminal prosecution, criminal procedure legal relations, the head of the investigating body, the investigator, the prosecutor, a criminal case.

Уголовно-процессуальные правоотношения имеют ярко выраженный государственно-властный характер (одним из субъектов выступает компетентный государственный орган либо должностное лицо), находятся в неразрывной связи с уголовно-правовыми отношениями (соотносятся как форма и содержание), складываются только в связи с деятельностью участников уголовного судопроизводства, отличаются специфическим кругом субъектов, их особым правовым статусом, являются корреспондирующими⁷.

Именно по этой причине уголовно-процессуальные правоотношения не могут возникать между частными юридическими и физическими лицами. В этой связи альтернативные способы урегулирования правовых конфликтов в сфере уголовного судопроизводства не могут быть «вне системы государственного правосудия» и, безусловно, являются элементом уголовно- процессуальной формы и предполагают участие в их регулировании и разрешении представителей государства.

В историческом аспекте в уголовном судопроизводстве первой формой согласительных процедур (прообразом) было прекращение уголовных дел по не

⁷Божьев В.П. Уголовно-процессуальные правоотношения. М., 1975; Шилов Р.Е. Уголовно-процессуальные правоотношения дознавателя с начальником органа дознания // Актуальные вопросы применения уголовно-процессуального и уголовного законодательства в процессе расследования преступления: сборник материалов межвузовской научно-практической конференции: в 2 ч. Ч. 1. М., 2009 . С. 284.

реабилитирующим основаниям, а также производство ряда процессуальных действий с согласия лица, принимающего участие в его производстве (осмотр жилища). Фактически это была самая примитивная форма, которая, по сути, являлась вариантом отказа от принудительного прекращения конфликта с согласия обвиняемого (подозреваемого). Безусловно, такая форма регулирования противоречий сторон в уголовном судопроизводстве нуждалась в дальнейшем развитии.

Прекращение уголовных дел по не реабилитирующим основаниям представляет собой самостоятельную форму окончания производства по уголовному делу, имеющую место при наличии предусмотренных законом обстоятельств и допускающих освобождение лица от уголовной ответственности, предполагающую вывод уполномоченных органов о виновности определенного лица в совершении преступления. Прекращение уголовного дела по не реабилитирующим основаниям как способ регулирования правовых конфликтов служит проявлением диспозитивных начал в уголовном судопроизводстве и связан с принципом презумпции невиновности (ст. 49 Конституции РФ), а также состязательности и равноправия сторон⁸.

Презумпция невиновности является конституционным правом человека и ее реализация в силу состязательности и диспозитивного начала находится в зависимости от волеизъявления лица. Применительно к прекращению уголовных дел по не реабилитирующим основаниям волеизъявление предполагается в форме получения согласия лица на данное прекращение.

Именно согласие лица на прекращение уголовного дела по не реабилитирующему основанию делает эту форму регулирования правовых конфликтов непротиворечащей презумпции невиновности, поскольку она предполагает добровольное признание себя виновным. Это требование является необходимой предпосылкой законного освобождения лица от уголовной ответственности⁹.

Институт прекращения уголовных дел по не реабилитирующим основаниям в действующем уголовно-процессуальном законодательстве получил дальнейшее развитие. Существенно были дополнены основания прекращения уголовного дела (уголовного преследования), условия и процессуальный порядок прекращения уголовных дел. Следующей альтернативной формой регулирования противоречий в уголовном судопроизводстве на протяжении длительного времени выступала процедура согласования действий и решений органов предварительного расследования с прокурором, в последующем в большей своей части замененной согласованием с руководителем следственного органа.

Безусловно, санкционирование действий и решений органов предварительного расследования прокурором (руководителем следственного органа) лишь условно можно отнести к числу альтернативных способов урегулирования противоречий (согласительных процедур). Объясняется это тем, что большая часть принципов, на которых строятся согласительные процедуры, неприемлема для санкционирования. Так, например, поскольку все участники согласительной процедуры в форме санкционирования выступают со стороны обвинения, постольку каждая из сторон не

⁸ч. 3 ст. 123, "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

⁹ URL: <http://lawtheses.com/prekraschenie-ugolovnyh-del-po-nereabilitiruyuschimosnovaniyam-nastadii-predvaritelnogo-rassledovaniya#ixzz2rZvVZsoT> (дата обращения: 04.01.2017).

может иметь собственный интерес в переговорах. Для государственных органов, осуществляющих уголовное преследование, такой интерес во многом совпадает.

Более того, подобного рода согласительные процедуры не могут строиться на частных (диспозитивных) началах. Поэтому ни о каком-либо обеспечении баланса интересов посредством взаимных уступок говорить не приходится. Провозглашение человека высшей ценностью, демократические преобразования нашего общества обусловили закрепление состязательной формы уголовного судопроизводства, расширение его частных начал.

Существовавшие ранее согласительные процедуры перестали в полной мере соответствовать современным условиям, что дало толчок дальнейшему развитию согласительных процедур, их усложнению и появлению новых видов.

Важнейшим способом решения указанной задачи стало введение в систему уголовного судопроизводства таких видов согласительных процедур, как: судебное санкционирование процессуальных действий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан, особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением, а также особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, не имевших ранее аналогов в российском законодательстве.

Анализ новых видов согласительных процедур свидетельствует о том, что наметилась тенденция усложнения процессуальной формы регулирования противоречий и конфликтов. Каждая последующая форма является более сложной (квалифицированной), по сравнению с предыдущей. Все это свидетельствует о развитии уголовно-процессуальной формы (институализации конфликта). В новейший период исторически первой такой формой было судебное санкционирование действий и решений органов предварительного расследования, ограничивающих конституционные права и свободы личности. Необходимо отметить, что, с точки зрения урегулирования сложившихся противоречий и конфликтов, институт судебного контроля закрепляет два способа регулирования конфликтов и противоречий:

1) разрешение конфликта (имеет место при решении судом вопросов, связанных с залогом, домашним арестом, продлением срока содержания под стражей и др., а также обжаловании в порядке ст. 125 УПК РФ). Имеет место осуществление судом функции правосудия в классическом понимании. Суд фактически разрешает сложившееся противоречие (правовой конфликт) при активном участии сторон, представляющих и отстаивающих свои интересы;

2) альтернативный способ (согласительная процедура) имеет место при судебном санкционировании действий и решений органов предварительного расследования, ограничивающих конституционные права и свободы граждан (контроль и запись телефонных и иных переговоров, получение информации о соединениях между абонентами и абонентскими устройствами, наложение ареста на почтово-телеграфную корреспонденцию и др.).

По сути, судебное санкционирование выступает дифференцированной формой согласования действий и решений следователя, существующей ныне наряду с согласованием с прокурором и руководителем следственного органа. Однако, по сравнению с санкционированием прокурора (руководителем следственного органа), предварительный судебный контроль в большей части соответствует принципам построения согласительных процедур.

Материалы, представляемые органами предварительного расследования в качестве материально-правового обоснования к удовлетворению ходатайства на производство следственного действия, в обязательном порядке подлежат проверке

независимым арбитром (судьей) по правилам, предусмотренным УПК РФ¹⁰.

Решение суда, принятое по итогам судебного заседания, должно полностью отвечать требованиям, предъявляемым к подобного рода документам.

Однако наряду с этим рассматриваемые процедуры довольно условно можно отнести к числу согласительных, поскольку в приведенных примерах происходит согласование только публичных интересов между различными ведомствами. Дальнейшие демократические преобразования уголовного судопроизводства привели к тому, что государство предложило новые формы согласования не только публичного, но и частного интереса.

По действующему уголовно-процессуальному законодательству в качестве таковых выступают:

- особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением (гл. 40 УПК РФ);
- особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (гл. 40.1 УПК РФ).

В юридической литературе высказано мнение, согласно которому «представляется некорректным сопоставление особого порядка принятия судебного решения с медиационными соглашениями, которые, по существу, являются методами разрешения конфликтов и примирения сторон и рассматриваются как альтернатива уголовному преследованию. Основная цель медиации не столько в упрощении или ускорении уголовного судопроизводства, сколько в достижении примирения между сторонами, сглаживании социального конфликта, что не характерно для особого порядка принятия судебного решения»¹¹. Поэтому основная цель и содержание особого порядка заключаются в упрощении и ускорении уголовного судопроизводства. Подобного рода подходы глубоко ошибочны.

Консенсуальная (согласительная) направленность данной процедуры является первоочередной, в ней воплощаются идеи компромисса интересов участников судопроизводства. Именно наличие интереса сторон инициирует реализацию особого порядка принятия судом решения при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением и при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

Анализ оснований и условий применения особого порядка позволяет сделать вывод о том, что при заявлении соответствующего ходатайства личный интерес обвиняемого не составляет ускорение сроков производства по уголовному делу и, тем более, решение проблемы разгрузить следователя. Предложенное законодателем упрощение уголовно-процессуальной формы является следствием возможности достижения социального компромисса без развернутой процедуры производства по уголовному делу.

Уголовно-процессуальный закон допускает упрощение порядка производства по уголовному делу лишь постольку, поскольку социальный компромисс между сторонами уже достигнут, а следовательно, и уголовное производство может достичь своего конечного назначения в сокращенном порядке.

¹⁰ст. 75 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 22.11.2016) // "Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.

¹¹Монид М.В. Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2007. С. 7.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398. (The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12/12/1993) (taking into account the amendments made to the Law on Amendments to the Constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 N 6-ERPs from 30.12.2008 N 7-FCL, from 05.02.2014 N 2 -FKZ from 21.07.2014 N 11-ERPs) // "Collection of the legislation of the Russian Federation", 04.08.2014, N 31, Art. 4398).

2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 22.11.2016) // "Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921. (Criminal Procedure Code of the Russian Federation of 18.12.2001 N 174-FZ (ed. By 11.22.2016) // "Collection of the legislation of the Russian Federation", 24.12.2001, N 52 (ch. I), art. 4921).

3. Божьев В.П. Уголовно-процессуальные правоотношения. М., 1975; Шилов Р.Е. Уголовно-процессуальные правоотношения дознавателя с начальником органа дознания // Актуальные вопросы применения уголовно-процессуального и уголовного законодательства в процессе расследования преступления: сборник материалов межвузовской научно-практической конференции: в 2 ч. Ч. 1. М., 2009. (Bozhyev V.P. Criminal procedural relationship. M., 1975; R.E. Shilov Criminal procedure inquirer relationship with the head of the body of inquiry // Pressing questions of application of the criminal procedure and criminal law in the process of investigating a crime: a collection of materials of interuniversity scientific-practical conference: in 2 hours Part 1. M., 2009.).

4. Монид М.В. Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2007. (Monid M.V. A special procedure for the adoption of the judgment when the defendant agrees with the charges against him: dis. ... Cand. jurid. Sciences. Irkutsk 2007.).

5. URL: <http://lawtheses.com/prekraschenie-ugolovnyh-del-po-nereabilitiruyuschimosnovaniyam-na-stadii-predvaritelnogo-rassledovaniya> (дата обращения: 04.01.2017).

Сведения об авторе:

Темукеев Ислам Исхакович, инспектор отдела процессуального контроля следственного управления Следственного комитета РФ по Республике Коми, аспирант Московской академии Следственного комитета РФ, научная специальность 12.00.09 – уголовный процесс, 167000 Республика Коми, г. Сыктывкар, ул. Ленина 118-30, +7(929)-288-94-53, islam.temukuev@mail.ru. Научный руководитель: заведующий кафедрой криминалистики ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета РФ» кандидат юридических наук, доцент, майор юстиции Д.В.Алехин

Temukuev Islam Iskhakovich, inspector procedural controls the Investigative Department of the Investigative Committee of the Russian Federation in the Republic of Komi, a graduate student of the Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, 167000 Republic of Komi, Syktyvkar, St. Lenin 118-30, +7(929)-288-94-53, islam.temukuev@mail.ru.

УДК 342

Упоров И.В., Голубихина Н.В.**Законодательное выражение политики российского государства в муниципальной сфере в 1990-1991 гг. (первая реформа местного самоуправления)****Uporov I.V., Golubihina N.V.****The legislative expression of Russian state policy in the municipal sphere in 1990-1991. (The first reform of local self-government)**

В статье освещаются вопросы законодательного закрепления института местного самоуправления в переходный период развития российской государственности (1990-1991 гг.). Отмечается, что существенными полномочиями в финансово-экономической сфере местные Советы были наделены законом от 21 ноября 1990 г., что предопределило и последующее развитие местного самоуправления, которое нашло отражение в законе о местном самоуправлении от 6 июля 1991 г. Совокупность правовых актов в рассматриваемый период и практика их реализации до Конституции России 1993 г. дает основание считать это явление как первую реформу местного самоуправления современной России.

Ключевые слова: закон, местные Советы, местное самоуправление, полномочия, собственность, экономика, государство, власть, реформа.

The article highlights the issues of legislative consolidation of local government institution in the transition of the Russian statehood development (1990-1991 gg.). It is noted that significant polnomoferences in financial and economic sphere of local councils were given over-Cohn of 21 November 1990, which predetermined the subsequent development of local self-government, which is reflected in the Law on Local Self-Government on 6 July 1991 a set of legal acts in the period under review and practice their implementation to the Russian Constitution 1993 provides warping consider this phenomenon as the first reform of local government in modern Russia.

Keywords: law, local councils, local government, authority, property, the economy, the state, the government, the reform.

Российская государственность в период распада СССР (с 1990-1991 гг.) и до принятия Конституции России в декабре 1993 г. развивалась, как известно, весьма противоречиво. Это в полной мере относилось и к институту местного самоуправления. Так, его правовая основа базировалась еще на советских законах, которые, эволюционируя на завершающей стадии советского государства в демократическом направлении, так и не смогли выйти из пределов советской доктрины местного управления. Например, к Закону СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [3] в начале 1991 г. были внесены изменения, где, в частности, указывалось, что «решения местных Советов, их исполнительных и распорядительных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения соответственно нижестоящими Советами, их исполнительными и распорядительными органами» [4], и это при том, что такой подход уже явно не отвечал складывавшимся реалиям.

В систему местных органов власти и управления все еще включались краевые и областные органы; одновременно, не характеризуя местные органы как органы

негосударственные, закон не определял их прямо и как органы государственные. Не удивительно, что и российский законодатель, для которого тогда советские законы еще являлись формальной правовой базой, также не избежал определенных противоречий (подробнее о них речь пойдет ниже), что было обусловлено переходом к новым принципам построения государства, общества и взаимоотношений между ними.

Вместе с тем экономические и финансовые полномочия местных органов были кардинально изменены – в соответствии с начавшимся процессом перехода России на рыночные отношения. Данные общественные отношения были отрегулированы Законом РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» от 21 ноября 1990 г. [1] Здесь, в частности, в ст. 1 указывалось, что «местные Советы народных депутатов вправе образовывать комиссии по подготовке и осуществлению экономической реформы, а при исполнительных органах - органы по управлению муниципальной собственностью, разгосударствлению, приватизации, антимонопольным мероприятиям, земельной реформе и другим вопросам перехода к рынку, наделять их в пределах своей компетенции необходимыми полномочиями, определять их структуру и штаты; финансирование этих органов производится из местных бюджетов, в том числе за счет доходов от разгосударствления и приватизации имущества, а также внебюджетных фондов» [1].

Важнейшее внимание уделялось, конечно же, институту собственности как ключевому при переходе от социалистической к капиталистической экономике. Так, согласно ст. 2 этого закона «в области формирования муниципальной собственности краевые, областные, районные, городские (кроме городов районного подчинения) Советы народных депутатов, а по их поручению также городские районного подчинения, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов осуществляют инвентаризацию, оценку и составляют перечни предприятий, организаций и имущества для передачи в муниципальную собственность и протоколы их согласования соответственно с вышестоящими и нижестоящими Советами, вносят предложения в вышестоящие Советы, органы государственного управления, предприятия, учреждения и иные организации о передаче в муниципальную собственность предприятий, организаций, учреждений, а также иных объектов, относящихся к государственной собственности и имеющих особо важное значение для обеспечения коммунально - бытовых и социально - культурных нужд населения, функционирования местного хозяйства» [1].

Окончательное решение о составе муниципальной собственности, находящейся в ведении местного Совета народных депутатов, принимал не местный Совет, как того можно было ожидать в контексте происходящих в стране перемен, а вышестоящий Совет народных депутатов. Однако в дальнейшем любое имущество, созданное или приобретенное местным Советом народных депутатов за счет имеющихся у него средств либо полученное им безвозмездно, должно было включаться в фонд муниципальной собственности по решению данного местного Совета. Споры между Советами народных депутатов различных уровней о принадлежности муниципального имущества должны были разрешаться на основе заключения создаваемой ими согласительной комиссии вышестоящим по отношению к ним Советом народных депутатов.

Что же касается, полномочий в области разгосударствления и приватизации, которая должна была проводиться в рамках всей страны и споры по которой не утихают до сих пор (мы, однако, не рассматриваем этот аспект), то в этой сфере полномочия местных Советов урезаны не были. Согласно ст. 3 Закона краевые, областные, районные, городские (кроме городов районного подчинения) Советы

народных депутатов с учетом местных условий и в соответствии с действующими законодательными актами определяли порядок разгосударствления и приватизации принадлежащего им имущества. В первую очередь разгосударствлению и приватизации подлежали предприятия и организации сферы торговли, бытового обслуживания и общественного питания, предприятия местной промышленности и жилищный фонд. При этом местные Советы народных депутатов должны были: проводить разгосударствление и приватизацию муниципальной собственности; направлять не менее 50 процентов сумм, вырученных местными Советами народных депутатов от реализации муниципального имущества, в соответствующий местный бюджет. При заключении договоров о разгосударствлении и приватизации предприятий Советы были вправе предусматривать в них условия, обеспечивающие нормальную деятельность местного хозяйства (функциональное назначение предприятий, срок, в течение которого запрещается изменять назначение предприятия, и др.) и ответственность за нарушение договоров.

Помимо этого, указывалось, что в «области стимулирования предпринимательства, антимонопольных мероприятий местные Советы народных депутатов в соответствии с действующим законодательством: разрабатывают и принимают с учетом местных условий меры, направленные на стимулирование на подведомственной им территории предпринимательства и создание элементов рыночной инфраструктуры (коммерческих банков, товарных и фондовых бирж, посреднических организаций, складского, тарного и транспортного хозяйства, информационных систем, рекламных агентств и т.д.); создают и содействуют созданию акционерных, малых, кооперативных, артелей национальных ремесел и иных предприятий; предоставляют акционерам, малым, кооперативным и иным предприятиям по конкурсу земельные участки, принадлежащие им пустующие, законсервированные и недостроенные производственные помещения, а также неиспользуемое оборудование и другое имущество на возмездной и безвозмездной основе, устанавливают льготные условия налогообложения в случаях, предусмотренных законом» [1].

В области земельной реформы согласно ст. 6 Закона районные, городские (по их поручению районные в городах), поселковые и сельские Советы народных депутатов в соответствии с земельным законодательством были должны и вправе: проводить инвентаризацию земельного фонда; осуществлять перерегистрацию всех земельных участков и землепользования с учетом фактического использования земли; предоставлять и продавать земельные участки во владение и пользование предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам и изымать их в установленном законодательством порядке.

Учитывая сложившиеся в 1990 г. социально-экономические условия в России (распространение «бартера»), законодатель счел необходимым закрепить положение о том, что местные Советы народных депутатов вправе производить по взаимному соглашению с предприятиями замену до 25 процентов налога с прибыли (дохода), поступающего в соответствующий местный бюджет, натуральным покрытием продукцией или услугами предприятия по госценам и, сверх того, до 25 процентов по договорным ценам; выдавать предприятиям и организациям, расположенным на подведомственной территории, местный заказ в размере до 5 процентов объема производимой продукции (товаров) либо оказываемых услуг с передачей соответствующих материальных ресурсов (ст. 10 Закона).

Следует заметить, что за исключением «бартера», остальные нормы, регулирующие деятельность органов местного управления в экономической и финансовой сферах, были сформулированы вполне адекватно складывавшимся

отношениям в российском обществе, и в своей основе, будучи включенными в последующие законы о местном самоуправлении, действуют до сих пор. И еще одна важная новелла содержалась в этом законе. Речь идет о разрешении возникающих споров по указанным выше вопросам в судебном порядке. Так, согласно ст. 18 местные Советы народных депутатов были вправе предъявить в суд или государственный арбитраж требования о признании недействительными актов вышестоящих по отношению к ним органов государственного управления, предприятий (объединений), организаций и учреждений, нарушающих права и законные интересы граждан, проживающих на подведомственной им территории, а также права местных Советов народных депутатов, и до принятия решения судом или арбитражем местные Советы народных депутатов могли приостановить действие оспариваемых актов, кроме актов вышестоящих по отношению к ним органов государственного управления. Одновременно предприятия, учреждения, организации в случае, а также граждане, если решение местного Совета народных депутатов нарушало их права, могли оспорить такое решение в суде или в арбитраже.

По тем временам обращение гражданина в суд с иском на власть с учетом менталитета советских граждан, было, безусловно, невиданным делом. И в этом смысле рассматриваемый закон даже опередил (разумеется, в рассматриваемой сфере) специальный Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. В целом же рассмотренный закон заметно расширил компетенцию местных Советов и сыграл важную роль в развитии местного самоуправления [6, с. 19].

Как видно, законодательное оформление новой российской государственности вначале шло постепенно, путем принятия поправок к действующей Конституции РСФСР, законов, деклараций, указов Президента РФ по отдельным вопросам функционирования соответствующих институтов [5, с. 79]. Затем наступил момент, когда количественные изменения должны были трансформироваться в качественные. Это произошло с принятием 6 июля 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [2].

В отличие от союзного закона, Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» ввел в понятие местного самоуправления такой важный признак, как собственная ответственность населения, берущего на себя право самостоятельного решения вопросов местного значения. Закон использовал также понятие «муниципальная собственность», в то время как союзный Закон – понятие «коммунальная собственность». В соответствии с законом местное самоуправление осуществлялось в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктах, т. е. в границах административно единиц [5, с. 74]. Понятие «муниципальное образование» в этом акте еще не применяется. Вместе с тем используется терминология «муниципальная собственность», «муниципальное имущество», «муниципальный жилищный фонд». Е.С. Шугрина справедливо обращает внимание на такую особенность закона, как ведение единоначалия в реализации исполнительными структурами своих функций (ранее были коллегиальные исполкомы) [7, с. 32].

Закон предусматривал принятие республиками в составе России собственных законов о местном самоуправлении, а также принятие районными и городскими Советами положений (уставов) о местном самоуправлении на подведомственной им территории. Советы и соответствующие органы управления наделялись собственной компетенцией, которая могла быть изменена только законом. Так, согласно ст. 5 «в пределах, установленных законодательством, районный, городской Совет принимают, а поселковый, сельский Совет может принимать положение (устав) о

местном самоуправлении на подведомственной территории. В положении (уставе) о местном самоуправлении конкретизируются функции, порядок работы, система и структура местных органов власти и управления, разграничение полномочий между ними, организация территориального общественного самоуправления населения. Положение (устав) о местном самоуправлении регистрируется органами государственной власти соответствующих края, области, автономной области, автономного округа».

Согласно ст. 2 закона местное самоуправление осуществлялось населением через представительные органы власти - местные Советы народных депутатов (далее - Советы), соответствующие органы управления - местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения. Соответственно органом управления в районе, городе, районе в городе, поселке, сельсовете являлась местная администрация, которая заменила ранее действовавшие исполнительные комитеты местных Советов. В законе были определены также принципы определения компетенции органов местного самоуправления (ст. 7). Было немало и иных новелл. Весь этот процесс законодательного закрепления института местного самоуправления в 1990-1991 г. и реализации соответствующих правовых актов до принятия Конституции России 1993 г., на наш взгляд, можно расценивать как первую реформу местного самоуправления в новейшей (постсоветской) истории нашего государства. В этом контексте указанный закон занимает важнейшее место, определявший основные тенденции государственной политики в сфере местного самоуправления.

Список литературы

1. Закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» от 21 ноября 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1990. № 48.
2. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1991. № 29. Ст. 1010.
3. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. Ст. 267.
4. Известия. 1991. 18 февраля.
5. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: Теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2002. С. 79.
6. Курдюк П.М. Компетенция местной администрации – исполнительного органа местного самоуправления // Право на Кубани. 1999. № 3. С. 19.
7. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2004. С. 32.

Сведения об авторах:

Упоров Иван Владимирович, д.и.н., к.ю.н., профессор, Краснодарский университет МВД России, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru

Uporov Ivan, D.Sc., Ph.D., Professor, Krasnodar University of the MOI of Russia, 350005, Krasnodar, ul. Yaroslavl, 128. E-mail: uporov@list.ru

Голубихина Наталья Валерьевна, к.ю.н., доцент, Краснодарский университет МВД России, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: kiap_krdu@mvd.ru

Golubihina Natalia V., Ph.D., Associate Professor, Krasnodar University of the MOI of Russia, 350005, Krasnodar, ul. Yaroslavl, 128. E-mail: kiap_krdu@mvd.ru

УДК 342

Упоров И.В., Голубихина Н.В.**Поиск социально-правовой модели местного самоуправления в условиях интенсивных политико-экономических преобразований в России на рубеже 1990 г.****Uporov I.V., Golubihina N.V.****Search socio-legal model of local government in conditions of intense political and economic transformation in Russia at the turn of 1990**

В статье раскрывается содержание дискуссии среди ученых, специалистов, политиков, общественных деятелей по поводу выбора модели дальнейшего развития в России института местного самоуправления, которая имела место в переходный период (конец 1980-х – начало 1990-х гг.). Отмечается, что благодаря политике гласности, провозглашенной «перестройкой», был предложен обширный спектр точек зрения. Однако в итоге выбор (в пользу западной модели) был сделан руководителями государства в соответствии с их политическими взглядами, и в этом контексте проведенная дискуссия не оказала существенного влияния на это решение. Однако современное крайне сложное состояние института местного самоуправления делает актуальным многие идеи, высказанные более четверти века назад.

Ключевые слова: дискуссия, местное самоуправление, земства, местные Советы, советское государство, конституция, закон, граждане, государственная власть.

The article reveals the contents of the discussion among scientists, spe-ists, politicians, public figures over the choice of a model far-Sheha development in the Russian local government institution, which took place during the transition period (late 1980s - early 1990s.). It is noted that due to the policy of glasnost proclaimed "perestroika", a broad spectrum of points of view, has been proposed. However, in the end the choice (in favor of the Western model) was made by the heads of state in accordance with their political views, and in the context of the debate did not have a significant impact on the decision. However, the current very complex state institute of local self-government makes it relevant to many of the ideas expressed by more than a quarter century ago.

Tags: debate, local government, the zemstvos, local councils, the Soviet state, the constitution, the law, the citizens, the state power

В России вокруг конституционной реформы на рубеже 1990 г. (а в ее рамках был и вопрос о сущности местного самоуправления) развернулась довольно острая и жесткая дискуссия. В этой связи ответственный секретарь конституционной комиссии О.Г. Румянцев отмечал: «Мы знаем, с каким трудом идет разработка закона о местном самоуправлении и местных Советах в соответствующем Комитете, посему и попытались соединить различные подходы и концепции в одну согласованную конституционную позицию ... Мы предлагаем закрепить положение о независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти в решении местных вопросов, входящих в их компетенцию» [11, с. 8]. Другой концептуальный подход состоял в использовании принципа «демократического централизма», который отстаивали сторонники левого (коммунистического) движения и который по сути сохранял статус местных Советов советского периода позднейшего периода [8, с. 15].

В результате ожесточенной полемики в обществе был подготовлен

компромиссный вариант, в котором члены Конституционной комиссии попытались сблизить альтернативные проекты, и 24 мая 1991 г. Съезд народных депутатов РСФСР принял Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» [15]. Согласно этому решению была отменена ст. 137 Конституции РСФСР, где местные Советы относились к органам государственной власти. Вместо исполкомов местных Советов вводился институт местной администрации. Вместе с тем не была включена норма о самостоятельности местного самоуправления и одновременно была сохранена норма о возможности отмены актов нижестоящих местных Советов (ст. 143). Особенно наглядно компромиссность была видна в новой редакции ст. 85, где, с одной стороны, указывалось, что местные Советы входят в систему представительных органов государственной власти, а с другой стороны они входили в систему местного самоуправления. Именно в таком ключе был разработан и принят Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» [7], на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти, формирования системы местного самоуправления в России. Собственно, на этом советский период развития России в части местного самоуправления завершился.

Как видно, в завершающий период функционирования советского государства институт местного самоуправления был трансформирован в разновидность государственной власти на самом низком, то есть местном уровне. В этом контексте нужно отметить, что попытки до второй половины 1980-х гг. представить социалистическое самоуправление народа как качественно новую и единственно эффективную форму участия народа в управлении государственными и общественными делами далеко не во всем соответствовали действительности, поскольку механизм всенародного участия в формировании общей воли через Советы в значительной мере носил лозунговый, формальный характер. В этой связи в литературе отмечается, что «советская модель, противопоставленная «буржуазному» местному самоуправлению, стала порождением, частью и инструментом командно-административной суперцентрализованной системы и в то же время выполняла функцию ее демократического камуфляжа» [1, с. 125]. Вместе с тем нельзя не признать и того, что, несмотря на четко обозначенную властную вертикаль, в которую входили и местные Советы, последние объективно выполняли немалый объем функций, присущих местному самоуправлению. И эта система соответствовала основным концептуальным характеристикам советского государства – доминированию государственной собственности, наличию единственной идеологии, администрированию во всех сферах жизни.

Вместе с социально-экономическим кризисом советского государства в конце 1980-х гг. пришла в упадок и система местного самоуправления. Однако в рамках советского государства его возродить не удалось – для этого потребовалось сформировать в России качественно новую государственность, основанную на общепринятых в современной цивилизации принципах. Начавшиеся коренные (а если иметь в виду смену общественно-политического строя, то можно говорить и о революционности) изменения в нашей стране с конца 1980-х гг. не могли, разумеется, не затронуть и сферу управления на местном уровне, чему способствовала политика гласности, давшая толчок развитию социально-правовой мысли в этом направлении.

Такой интерес отечественных исследователей, как пишет А.М. Лимонов, был обусловлен демократическими преобразованиями в нашей стране и тесно увязывался с идеями правового государства, многопартийности, политического плюрализма [13, с. 21]. Следует также заметить, что тогда, в переходный период от советского государства к современному, дискуссии проходили в контексте критики советской системы местных Советов, несколько десятилетий считавшейся в отечественной

литературе образцом организации управления общественными делами. Так, на противоречиях советской системы управления было сконцентрировано внимание Г.В. Барабашева, В.И. Васильева и К.Ф. Шеремета в их работе «Советы народных депутатов: время перемен». Не отрицая негативного влияния «культы личности» и периода «застоя» на советскую систему управления, авторы в то же время констатировали заложенное в ней внутреннее противоречие: «Во всей истории Советов, включая их сегодняшний день (речь идет о 1988 г. – авт.), коренная проблема их отношений с аппаратом управления, их роли как центров принятия решений, вызвана основным диалектическим противоречием, которое было заложено с момента их возникновения. Речь идет о противоречии между природой Советов как организации власти самих трудящихся, не занимающихся платной, профессиональной управленческой деятельностью, и свойственным современной цивилизации постоянным усложнением объектов и процессов управления, вытекающей из нее объективной потребностью в растущей профессионализации управления» [3, с. 7]. Примечательно, что авторы не склонны были считать это противоречие неразрешимым, полагая, что «создание Советов и их превращение в органы государственной власти ... снимало исконное противоречие буржуазного парламентаризма, которое в социально-классовом плане означало разрыв между общесоциальной формой представительства и ее узкоклассовым буржуазным содержанием ... В этом отношении советский тип представительства означает качественно новый этап. Но по законам диалектики разрешение прежнего противоречия неизбежно ведет к его замене новым противоречием. Перед лицом противоречия между природой и функциями Советов и ролью аппарата управления общество должно постоянно компенсировать массовый непрофессионализм» [3, с.8].

В данном случае дискуссия носила в своей основе абстрактно-теоретический характер. В дальнейшем критика советской системы управления возматурала и конкретизировалась. Местные Советы все чаще стали изображаться как «дисфункциональные органы в системе управления», «приводные ремни от партии к местам», «бутафорный камуфляж, скрывающий тоталитарную сущность государства» с преобладанием политических оценок. Следует заметить, что схожая критика советской системы местного управления в работах о местном самоуправлении станет с тех пор перманентной. Так, В.В. Монин в своей диссертации, защищенной в 2004 г., также писал о том, что Советы представляли собой «архаичную систему» [15, с. 126]. А еще ранее (2002 г.) Е.М. Ковешников писал о том, что «местные Советы народных депутатов, несмотря на все громкие слова об их народном характере, самостоятельности, демократичности, на деле во многом являлись как бы "агентами", нижним звеном центральной власти на местах, не имели никакой самостоятельности» [10, с.163].

Мы не можем полностью разделить эту и аналогичные ей точки зрения, поскольку в советском государстве система местного управления была, и она функционировала, и «архаичной» ее вряд ли можно называть, другое дело, что эффективность этой системы в условиях застоя в развитии общественных отношений зачастую была крайне низкой. В этой связи нельзя не согласиться с А.А. Сергеевым, который пишет, что «было бы неправильно видеть в советской модели устройства местной власти только негативные черты. Однако эта модель в ее прежнем виде не вписывалась в стратегию коренных экономических и политических преобразований в нашем государстве, предполагающую становление институтов правового государства и гражданского общества» [19, с.113].

Вместе с тем примерно до середины 1993 г. большинство авторов не считали нужным производить коренные изменения и переходить к зарубежным аналогам

местного самоуправления, полагая возможным видоизменить имеющуюся систему Советов [5; 2; 17; 12; 14]. А ряд ученых и специалистов предупреждали о негативных последствиях механического копирования западного опыта при проведении реформы местной власти [18; 3; 16]. Соответственно предлагалось оставить систему местного управления в основе той же, но модернизировать согласно изменяющимся социально-экономическим условиям. Между тем, как мы отмечали выше, многолетние попытки в период функционирования советского государства представить социалистическое самоуправление народа как качественно новую и единственно эффективную форму участия народа в управлении государственными и общественными делами не соответствовали действительности. Механизм всенародного участия в формировании общей воли через Советы в значительной мере носил сугубо формальный характер. Широко пропагандируемое полномочие Советов фактически превратилось в прикрытие всевластия сросшейся партийно-государственной элиты.

Одновременно в литературе В. Абрамовым отмечалось, что, несмотря на это, «земская и муниципальная идеи уцелели, они пережили Советы и могут стать основой для построения в Российской Федерации государственного порядка на правовых основах, гражданского общества. При этом земская идея для России является не только либеральной, но и остается национально-государственной идеей» [1, с. 125]. По мнению А.Ю. Калинина, «за исключением отдельных периодов, связанных с громадными политико-социальными катаклизмами («военный коммунизм» и гражданская война, «культ личности» и Вторая мировая война) функционирование советской системы управления носило скорее смешанный тоталитарно-авторитарный характер, причем по последней своей составляющей во многом схожий с земским управлением дореволюционной России» [9, с. 147-148]. Однако, как известно, как советские, так и современные авторы, хотя и с разных позиций, но все же противопоставляют земства и советы. Между тем, по мнению указанного автора, «с точки зрения социологического подхода здесь прослеживаются существенные аналогии. Как земства, так и советы находились под воздействием двух социальных сил, которые в социально-генетическом аспекте представляли из себя органическое единство, а в функциональном аспекте нередко имели перед собой различные цели и задачи. В случае земств эти силы были представлены дворянским корпоративным самоуправлением и бюрократией. В целом система развивалась в двух направлениях: с одной стороны - поглощение бюрократических принципов управления сословно корпоративными, с другой стороны - размывание дворянского сословия и приближение к бессословному самоуправлению. В случае советов эти силы были представлены Коммунистической партией, а также неразрывно связанной с ней, и производной от нее, - советской бюрократией. Безусловно, с исторической точки зрения абсурдно сравнивать сословие и партию, но в более узком административно-управленческом и отчасти социальном аспектах это сравнение, как представляется, допустимо» [9, с. 148].

Данные положения А.Ю. Калинина представляют интерес прежде всего тем, что институт местного управления рассматривается не только и не столько с «голой» политической предельно упрощенной позиции (так, в советском государстве начисто отвергалось «буржуазно-помещичье» земское управление, функционировавшее при империи, а в начале 1990-х гг., как мы отмечали, с не меньшей решительностью делались попытки предать забвению систему Советов), а с технолого-управленческой точки зрения, согласно которой в государстве с любой общественно-политической системой имеются низовые органы управления, функции которых по ряду параметров одни и те же, равно как подход государства в технико-юридическом обеспечении их деятельности.

Нельзя не видеть, что в приведенных мнениях российских ученых и специалистов, высказанных в переходный период, многие характеристики, присущие Советам, совпадают с современным институтом местного самоуправления. Можно еще добавить, что ряд вопросов, которые в те годы становились предметами дискуссий, во многом остаются неразрешенными и в настоящее время (например, низкий уровень активности населения в решении местных проблем, тот же низкий уровень профессионализма и др.). Дело в том, что изначально склонная к централизации система Советов плохо согласовалась с принципами «вертикальной» и «горизонтальной» дифференциации местной власти, присущей западной концепции местного самоуправления, которую новые российские власти решили взять за основу строительства новой системы управления на местном уровне [9, с. 158]. Этот выбор, в свою очередь, как нам представляется, во многом был обусловлен политической позицией Президента РФ Б.Н. Ельцина и его сторонников, которые, как известно, были приверженцами западного типа общественно-политического устройства, и в этом контексте проведенная дискуссия не оказала существенного влияния на конечный выбор модели местного самоуправления в России. Однако современное крайне сложное состояние института местного самоуправления, на наш взгляд, делает актуальными многие идеи, высказанные более четверти века назад.

Список литературы

1. Абрамов В. Местное самоуправление: идея и опыт // Социологические исследования. 1997. № 1. С. 125.
2. Агешин Ю., Кулев Л. Советы – восхождение к полновластию. М., 1990. С. 314-315.
3. Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. 1994. № 5. С. 126-129.
4. Барабашев Г.В., Васильев В.И., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов: время перемен // Советское государство и право. 1988. № 5. С. 7.
5. Гарбичидзе Б.Я. Совет, Президиум, Исполком: соотношение и разграничение функций // Советское государство и право. 1991. № 3. С. 76-86.
6. Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» от 24 мая 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.
7. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
8. Ильинский И. П. Конституция обновленной России // Советское государство и право. 1991. № 3. С. 15.
9. Калинин А.Ю. Историко-теоретические основы организации местного самоуправления в России. Дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2004. С. 147-148.
10. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: Теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2002. С. 63.
11. Конституционный вестник. 1990. № 3. С. 8.
12. Кряжков В.А. Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры // Государство и Право. 1992. № 1. С. 16-24.
13. Лимонов А.М. Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретико-правовой аспект). Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 21.
14. Мирошниченко Е.В. Местное самоуправление в России: теория и практика. // Государство и право. 1993. № 6. С. 141-147.

15. Монин В.В. Становление местного самоуправления в Российской Федерации в 1990-е годы (на примере Нижнего Поволжья). Дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2004. С. 126.
16. Основнин В.С. Советская представительная система: вопросы теории и перестройки. Воронеж, 1991. С. 116-118.
17. Панов Р.В. Власть на местах: как организовать работу Совета (предложения, полемика, новые подходы). Л., 1990.
18. Рева В.Е. История государственного и местного управления (советский период). Пенза, 1995.
19. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: Юриспруденция, 2005. С. 113.

Сведения об авторах:

Упоров Иван Владимирович, д.и.н., к.ю.н., профессор, Краснодарский университет МВД России, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru

Uporov Ivan, D.Sc., Ph.D., Professor, Krasnodar University of the MOI of Russia, 350005, Krasnodar, ul. Yaroslavl, 128. E-mail: uporov@list.ru

Голубихина Наталья Валерьевна, к.ю.н., доцент, Краснодарский университет МВД России, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: kiap_krdu@mvd.ru

Golubihina Natalia V., Ph.D., Associate Professor, Krasnodar University of the MOI of Russia, 350005, Krasnodar, ul. Yaroslavl, 128. E-mail: kiap_krdu@mvd.ru