



На вопросы главного редактора журнала «Закон» Александра Верещагина, генерального директора Издательской группы «Закон» Владимира Багаева и шеф-редактора журнала «Закон» Владимира Румака отвечает **декан факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» Вадим Александрович ВИНОГРАДОВ**

МЫ ДОЛЖНЫ ВЫРВАТЬСЯ ИЗ СЛОЖИВШЕЙСЯ В РОССИИ ИНТЕРПРЕТАЦИИ БОЛОНСКОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Родился 24 февраля 1975 г. в Москве.

В 1997 г. окончил юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова.

В 2000 г. защитил кандидатскую, а в 2005 г. — докторскую диссертацию.

В 1998–2015 гг. преподавал на факультете права Высшей школы экономики.

С 2005 по 2020 г. — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России).

В 2009 г. вошел в список 500 лиц, включенных в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента РФ.

С 2014 г. — председатель Совета директоров Центра содействия законотворчеству.

С июня 2020 г. по наст. вр. — член Общественной палаты РФ.

С июня 2020 г. по наст. вр. — декан факультета права Высшей школы экономики.

Член Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, Экспертного совета при Комитете Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений, Экспертного совета при Комитете Государственной Думы по контролю и Регламенту, Общественного совета при Росимуществе, Совета по совершенствованию третейского разбирательства при Министерстве юстиции РФ.

Ответственный секретарь Рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере образования при Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Доктор юридических наук, профессор. Автор более 120 научных трудов по проблемам конституционного, муниципального права, международного и спортивного права.



В.Р.: Вадим Александрович, Ваше назначение на должность декана факультета права почти совпало с утверждением планов реорганизации факультета в рамках Программы развития ВШЭ. С чем связана эта реформа?

— Одна из ее задач — решение проблем, с которыми в той или иной степени столкнулось все российское юридическое образование. Например, в нем нет четкого целеполагания: какие навыки будущий юрист должен получить за время учебы? Чему, как и зачем мы учим студентов в свете современных вызовов и требований рынка труда? Программы вузов во многом являются результатом консенсуса между представителями различных отраслей права, причем консенсус этот был достигнут еще в советское время. В итоге студенты изучают массу разноплановых дисциплин, слабо связанных с их будущей работой. Более того, объем этих дисциплин постоянно и бесконтрольно растет вместе с корпусом законодательства и судебной практики: преподаватели добавляют в свои программы все больше и больше материала, при этом зачастую не сверяя их содержание ни с реальными возможностями студентов, ни с потребностями работодателей. Не всегда очевидно, на формирование каких профессиональных компетенций направлен тот или иной курс. Студентов-юристов почти не учат навыкам, в особенности *soft skills*. Практически нигде нет курсов по правовым исследованиям, по ведению переговоров, по юридическому письму, а ведь, например, *legal writing* — это обязательная дисциплина в любой американской и европейской юридической школе. На факультете права мы будем в обязательном порядке развивать у студентов бакалавриата необходимые современному юристу навыки — как в виде специальных дисциплин, так и в рамках уже существующих предметов, поскольку формирование навыков невозможно в отрыве от основного контента образовательной программы.

Еще одна проблема, которая решается в ходе реформы, — недостаток научной и проектной составляющей. На факультете должна осуществляться качественная проектная и научная деятельность, которая соответствует приоритетам исследовательских направлений, формирующими среди прочего по запросам работодателей и юридического сообщества. Политика Вышки такова: преподаватели не могут быть просто

преподавателями, они должны быть либо учеными, либо экспертами, либо признанными практиками в своей области.

||| Факультет должен стать центром компетенции, ведущим в России *think tank* в области правовой экспертизы, в законотворчестве.

Вышка — это исследовательский университет международного уровня, так что *noblesse oblige*. Результаты наших научных исследований должны быть видимы не только в России, но и за рубежом.

||| Наконец, своего рода историческим для российского юридического образования событием является переход факультета права Вышки на пятилетний бакалавриат. Вышка совершила его первой в нашей стране.

Задача этой реформы — вырваться из той интерпретации Болонской системы образования, которая сложилась после ее внедрения в России, когда мы получили сильно перегруженный бакалавриат. Как показывают наши исследования, результаты обучения становятся все менее успешными, потому что студенты одновременно изучают большое количество дисциплин и им сложно справиться с таким объемом. Магистратура же стала в каком-то смысле обязательным придатком бакалавриата, потому что работодатели не понимают, насколько проучившиеся четыре года бакалавры отвечают требованиям рынка, притом что сами представители работодателей в большинстве своем оканчивали специалитет. В этом плане мы стремимся не только повысить качество обучения, но и преодолеть психологическое неприятие четырехлетнего бакалавриата со стороны работодателей.

В.Р.: Можно ли назвать пересмотр устоявшейся модели Болонского процесса складывающейся тенденцией или речь идет о частных случаях?

— Если мы говорим о России и о юридическом образовании, то наш случай пока единичен, хотя другие крупные юрфаки уже заинтересовались таким решением. Здесь Высшая школа экономики воспользовалась своим правом утверждения собственного образовательного стандарта. Если другие вузы по-

считают наш опыт успешным, они также могут его имплементировать.

В.Б.: Не скажется ли переход на пятилетний бакалавриат на конкурентоспособности юридического образования, получаемого в Высшей школе экономики? По сути, студенту придется потратить на год больше, чтобы получить степень бакалавра, пока равновесную с другими вузами.

— Мы смотрим на это иначе: если другие юридические вузы предлагают четыре плюс два года обучения для полноценного юридического образования, то мы предлагаем пять лет. А пять — это, как известно, меньше, чем шесть.

В.Б.: Но формально это все равно будет называться бакалавриатом, и выпускники могут столкнуться с ограничениями при приеме на работу. Насколько я знаю, для поступления на некоторые государственные должности, например, степени бакалавра недостаточно.

— Да, редкие категории государственных должностей требуют уровень образования не ниже специалиста или магистра. Среди прочего это относится к судьям. Однако стать судьями планируют далеко не все выпускники юридических вузов. И уж если кто-то действительно хочет посвятить себя этой ответственной работе, требующей повышенной профессиональной подготовки, то он наверняка осознаёт и необходимость потратить больше времени для получения соответствующего образования.

В.Б.: А вариант «5 + 1» вы не рассматривали?

— Думаю, что будет очень сложно дать качественное образование в магистратуре за один год. Мы опять столкнемся с проблемой образовательной перегрузки, так как объем курсов магистратуры довольно значительный, в том числе по собственному стандарту Вышки. Задача ведь не в том, чтобы поскорее реализовать образовательную программу для удовлетворения потребности тех студентов, которые желают как можно раньше получить диплом магистра. К тому же если студент чувствует в себе силы пройти обучение в сжатые сроки, то возможен и индивидуальный учебный план, предполагающий ускоренное обучение.

В.Р.: Как изменится магистратура в новой системе?

— Новые общеуниверситетские рамки магистратуры пока не утверждены. Но уже сейчас можно сказать, что у поступающих в магистратуру Вышки будет больше возможностей для индивидуализации их образования. Например, сейчас обсуждается возможность выбора из трех траекторий обучения: общая, прикладная и исследовательская магистратура. Кроме того, на общеуниверситетском уровне будет создан пул образовательных курсов, доступных на выбор студентам всех магистерских программ.

В.Р.: Стоит ли ожидать ограничений в принятии на магистерские программы неюристов? Это как раз один из серьезных пунктов критики Болонской системы.

— В отношении юристов этот вопрос постоянно обсуждается, предлагается установить такие ограничения по примеру некоторых зарубежных стран. Однако сейчас в Вышке таких планов нет.

||| Понятно, что Болонский процесс, как и любая модель образования, имеет свои минусы, но у него есть и ряд преимуществ, которые пока что перевешивают.

С учетом того, что на магистерские программы могут поступать абитуриенты, не имеющие профильного образования, Вышка предусмотрела возможность конкурса портфолио в качестве вступительного испытания и ввела для поступивших студентов адаптивные курсы по соответствующему направлению.

В.Б.: Пятилетний формат обучения распространится на другие специальности, кроме юридических?

— Юристы не первые, кто перешел на пятилетний бакалавриат в Вышке. До нас это уже сделали востоковеды и историки. И это не повлияло негативно на конкурс — ни на нашем, ни на других факультетах, которые выступили пионерами в этом вопросе.

А.В.: А ситуация с коронавирусом внесла какие-то корректировки в образовательную модель? Скажется ли она, например, на масштабах онлайн-образования?



— Университет активно внедрял онлайн-технологии в образовательный процесс и до коронавируса. Безусловно, пандемия заставила нас перейти на массовое онлайн-образование уже сегодня: не будь ее, мы подошли бы к этому, думаю, лет через десять. Можно сказать, что дистанционный формат оценили по достоинству не только в сфере образования. Коронавирус, конечно, стал неким катализатором. Уверен, что мы будем наращивать использование онлайн-форматов.

A.B.: С 1 сентября все будет по-прежнему?

— Эпидемия изменила мир, в том числе и в области образования. Существующие пока угрозы, само собой, вносят свои корректизы и в учебный процесс. Например, в Вышке будет реализовываться комбинированный формат. В частности, если на курсе больше 50 обучающихся, то для них преподавание будет организовано в онлайн-режиме. Для преподавателей, достигших 65 лет или имеющих медицинские показания, предусмотрена возможность использовать дистанционный формат по их желанию. Также полностью на онлайн-обучение могут быть переведены иностранные студенты и те, у кого есть соответствующие медицинские показания.

B.P.: Реформа, с которой мы начали разговор, предполагает еще изменение структуры факультета. Для чего это сделано?

— Для того чтобы обеспечить соответствие организационной структуры факультета права тем задачам, которые стоят перед нами с учетом программы развития Университета. Для плодотворной работы коллектива необходимы комфортные условия реализации творческих и научных идей, совершенствования учебного процесса. Преподаватели должны совмещать преподавание с научно-исследовательской деятельностью, и новая структура факультета — его департаменты, центры, лаборатории и административный сектор¹ (в каком-то смысле *back office* факультета) — как раз будет нацелена на содействие сотрудникам в их научной, экспертной и преподавательской работе.

Структура факультета становится более насыщенной. Число департаментов удваивается в ответ на запрос

сформировать их как центры компетенций с родственными предметными полями. В структуре факультета появятся новые институты². Кроме того, на факультете будет функционировать ряд подразделений, ориентированных на экспертную и проектную работу, к которой планируется привлекать и наших студентов. Это, например, Институт исследований национального и сравнительного права, в составе которого будет Центр сравнительного частного права. Также планируется создать Центр проектного взаимодействия бизнеса и права, который займется организацией юридической клиники для бизнеса, координацией проектного обучения студентов, формированием и укреплением связей работодателей и студентов, формированием эндаумент-фонда факультета. Для работы с одаренными студентами и абитуриентами будет создана лаборатория интеллектуальных состязаний.

B.B.: А в чем различие между кафедрой и департаментом? Это одна из особенностей, которые отличают факультет права ВШЭ от других вузов.

— Система департаментов появилась в 2014 г. Сейчас ВШЭ состоит из больших факультетов, а те, в свою очередь, из департаментов, научных институтов и центров и профессиональных школ. При этом образовательные программы автономны от департаментов (в отличие от традиционной схемы, когда программа в значительной степени находится в ведении кафедры), а руководители программ заинтересованы в укреплении репутации и в рациональном использовании ресурсов, а не в том, чтобы «у каждого преподавателя кафедры была нагрузка».

В отличие от кафедры департамент объединяет значительно более широкий круг профессиональных компетенций, а значит, способствует выходу каждого преподавателя за рамки своей узкой специализации. В то же время носителям кафедральных традиций никто не мешает объединяться — создавать методические, исследовательские группы, советы, научные семинары. Просто они уже не связаны административной рамкой, а существуют лишь в тех пределах, где люди интересны друг другу.

² Институт права и развития ВШЭ — Сколково, Институт проблем административно-правового регулирования, Институт права цифровой среды и Институт трансформации юридического образования.

¹ Впервые будет создан Центр административного обеспечения факультета права.

Департаментская структура убирает формальные перегородки в науке, преподавании и проектной деятельности, именно поэтому она победила практически во всем мире.

И еще один фактор: у департаментов, строго говоря, собственных образовательных программ, как у кафедр, нет. Образовательная программа имеет отдельное управление. Если в кафедральной системе каждая кафедра по определению заинтересована в том, чтобы серийно открывать новые образовательные программы ради увеличения нагрузки (а в итоге — ради увеличения штата своих сотрудников), то у департаментов просто нет таких полномочий. Их дело — научное и кадровое развитие. У департаментов два основных показателя эффективности: научная репутация (публикации и индексы цитирования — главные, но не единственные критерии) и востребованность членов департамента как преподавателей. Ведущие ученые департамента могут иметь меньшую педагогическую нагрузку (как их коллеги на Западе), а те, кто не может похвастаться объемом публикаций, — большую. Но создавать нагрузку под себя департаменты не могут.

Переход к дуальному управлению — департаменты и образовательные программы — позволяет Вышке уйти от «затратной экономики», воспроизводящей, по существу, советскую модель, в рамках которой кафедры получали подавляющую часть ресурсов с общевузовского уровня и были не заинтересованы в их экономии.

Сейчас же самостоятельные руководители образовательных программ получают возможность приглашать внешних преподавателей, если они не удовлетворены качеством университетских коллег из профильного департамента.

А.В.: Какая судьба ждет кафедру конституционного права? В последнее время появилось много публикаций про ее расформирование и увольнение оттуда ряда ярких преподавателей — Елены Лукьяновой и Ирины Алебастровой, например.

— На факультете права с 2018 г. нет кафедральной структуры. Есть департамент дисциплин публичного права, который реорганизуется: часть дисциплин

перейдет в другие департаменты, а вместо него и на его базе появится департамент публичного права, занимающийся вопросами конституционного, административного и финансового права.

Что касается названных преподавателей, то речь идет об истечении сроков их трудовых контрактов с Университетом. Но преподаватели, сроки контрактов которых истекли, могут участвовать, как и все желающие, в предстоящем конкурсе.

В.Б.: В Высшей школе экономики действует довольно интересная система оценки преподавателей, которая базируется, помимо прочего, на результатах анонимного голосования студентов. Эта система показала свою эффективность?

— Студенческая оценка преподавания, она же СОП, — постоянная процедура в Вышке. Университет очень серьезно относится к оценке преподавателей, и на ее основе могут приниматься кадровые решения. Так, преподавателей с низкой оценкой запрещено ставить на занятия.

Участие в СОП является обязательным для студентов всех образовательных программ бакалавриата, специалитета и магистратуры во всех кампусах Университета. Оценка проводится на 100%-ной анонимной основе. По итогам опроса обучающихся выводится средний балл по каждому параметру, из которых затем вычисляется средняя оценка преподавателя и стандартное отклонение.

Студенты также могут оставить анонимные комментарии по курсам и преподавателям, которые затем доводятся до руководства факультета. За комментариями следят в ректорате и Центре внутреннего мониторинга.

После обработки результатов доступ к ним получают руководители и менеджеры образовательных программ, руководители департаментов и школ, деканы факультетов. Преподаватели также могут получить частичный доступ к своим показателям.

По итогам СОП присваивается звание «лучший преподаватель», которое дает существенную надбавку к зарплате. У преподавателей, три года подряд получающих статус лучших, надбавка удваивается.



В целом СОП — один из базовых элементов внутренней оценки качества образования в Университете и один из самых оперативных инструментов обратной связи для руководства факультета и преподавателей. Именно поэтому мы очень внимательно относимся к результатам оценки и при возникновении соответствующего запроса работаем вместе с преподавателями над улучшением качества их курсов.

В.Б.: Голосование проводится до или после сдачи экзаменов?

— Оценка проводится в конце преподавания каждой дисциплины непосредственно перед промежуточной и итоговой аттестацией. Студентов просят оценить по пятибалльной шкале отдельно каждого преподавателя и каждую учебную программу, в том числе ее полезность для будущей карьеры и для расширения кругозора, разностороннего развития, а также новизну полученных знаний и сложность курса для успешного прохождения. Можно выбрать пункт «затрудняюсь ответить».

В анкете по преподавателям особое внимание уделяется ясности требований, предъявляемых к студентам, четкости и последовательности изложения материала, контакту преподавателя с аудиторией, возможности внеаудиторного общения по учебным и научным вопросам. В 2020 г. в связи с коронавирусом также добавился пункт об адаптированности курсов для дистанционного обучения.

В.Р.: Кроме факультета права высшее юридическое образование в рамках ВШЭ также дает Высшая школа юриспруденции. Не было мысли объединить две эти структуры в ходе реорганизации факультета права?

— Летом ученый совет Университета утвердил формат деятельности Высшей школы юриспруденции и администрирования. Это наши уважаемые коллеги, которые успешно реализуют ряд магистерских программ, а также программы дополнительного профессионального образования. Правда, бакалавриатом они не занимаются.

В.Р.: Вы известны как ученый-конституционалист. Как бы Вы оценили результаты конституционной реформы?

— Для меня интересной с научной точки зрения является поправка, которая вводит понятие публичной власти. Безусловно, контуры того, что публичная власть должна инкорпорировать, пока что довольно туманны. Однако, как мне кажется, это будет важным элементом для решения ряда теоретических и практических проблем, касающихся системы власти в стране.

Не секрет, что нормы ст. 12 Конституции о положении местного самоуправления в системе власти долгое время диссонировали с реальностью. Сейчас вопрос о его обособленности и изолированности от других властных институтов (аналогов чему нет ни в одном государстве мира) снимается.

Появление в поле конституционно-правового регулирования понятия «публичная власть» также ставит проблему доктринальной проработки вопросов, связанных с ее организацией и деятельностью. Это серьезная задача для правоведов, поскольку сегодня нормы о формальной и содержательной стороне функционирования публично-властных институтов разрознены и раскиданы по разным отраслям права — конституционному, муниципальному, административному. При этом административный процесс как совокупность инструментов и процедур деятельности органов публичной власти не только не регулируется централизованно в законодательстве, но и не проработан и теоретически. В Вышке мы видим необходимость междисциплинарного взаимодействия, приложения совместных усилий ученых, экспертов и практиков в сфере государственной власти и управления для конвергенции теоретических основ и выработки единых подходов в рамках укрупненной отрасли «публичного права». Публичное право, как представляется, давно, и не менее, чем частное, заслуживает доктринальной формализации.

В.Б.: Какие конкретно практические проблемы позволяет решить этот подход?

— Множество вопросов, касающихся социальной сферы, местной инфраструктуры, не могут быть решены в полной мере на муниципальном уровне, а государство пока не имеет возможности эффективно содействовать их решению. Есть и совместные вопросы, которые разным уровням власти необходимо решать сообща. И не всегда все упирается только в финансирование.

В.Б.: Нехватку местных финансов обычно закрывают путем субсидирования из государственного бюджета.

— Да, можно восполнить недостаток финансирования субсидиями, но как вы будете контролировать эффективность расходования средств? Вопрос ведь не ограничивается передачей денег, это системная проблема, и решать ее лучше в комплексе.

Иначе, например, муниципальное образование будет строить спортивный комплекс, хотя в соседнем муниципалитете уже есть аналогичный, который способен обеспечить потребность обоих районов. Мусоропереработка, транспортные системы, культура и досуг — везде нужна координация деятельности, но в рамках межмуниципального сотрудничества она не всегда эффективно обеспечивается.

В.Р.: Не проще ли решить эту проблему перераспределением бюджетных полномочий в пользу местного самоуправления? Об этом часто вспоминают, когда критикуют чрезмерную централизацию финансовых полномочий как одну из системных проблем российского федерализма.

— Само по себе перераспределение бюджетных полномочий проблем не решит. Мы сейчас часто видим, что на местах не могут освоить даже те средства, которые поступают по целевым программам от вышестоящих уровней. Проблема заключается и в управлеченческих кадрах, в менеджменте городских округов, районов, поселений — на небольших территориях объективно может не хватать ресурсов, чтобы организовать все управлеченческие процессы самостоятельно. Во многих государствах мира при планировании и расходовании бюджетных средств муниципалитеты и государственные органы работают совместно. При этом муниципалитеты не просто получают помочь в осуществлении бюджетного процесса, но и являются объектом серьезного мониторинга. Таким образом, полноформатная бюджетная автономия отсутствует, и в этом контексте показательны примеры Канады, Японии, ряда других развитых стран.

В.Р.: Хорошо, но не пострадает ли самостоятельность местного самоуправления, если мы будем говорить о единой публичной власти?

— Не должна пострадать. В главе Конституции, посвященной основам конституционного строя, сохраняется гарантия организационной автономии местного самоуправления. По моему мнению, единство публично-властных институтов не должно означать демонтаж механизмов демократии на местном уровне.

||| Местное самоуправление, как форма народовластия, должно в своей основе сохранять самоуправленческую сущность. Однако противопоставлять его государственной власти, также пристекающей из власти народа, не нужно.

Это деструктивно и никоим образом не способствует развитию местного самоуправления, формированию полноценной компетенционной и финансовой базы локальных самоуправленческих институтов.

В.Р.: Вы сами сказали, что обеспечить эффективность расходования без государственного контроля вряд ли получится.

— Отсутствие контроля я приводил лишь как пример отсутствия эффективной системы решения задач местного самоуправления — одним только переводом денежных средств их не решить. Тут можно провести аналогию с деятельностью управляющих компаний в сфере ЖКХ: вы регулярно делаете отчисления, а эффективность расходования средств можете проконтролировать с трудом.

||| Мне бы не хотелось, чтобы органы местного самоуправления превратились в некое подобие управляющих компаний в сфере ЖКХ. В существующих реалиях четкого механизма контроля за расходованием бюджетных средств органами местного самоуправления я не вижу.

Подчеркну, что это не отменяет того, что органы местного самоуправления — как провозглашено в основах конституционного строя — являются самостоятельными. Однако самостоятельность нельзя путать с независимостью.

В.Р.: В майском номере мы брали интервью у конституционалистов Сергея Белова³ и Ирины

³ Белов С.А. Пандемия продемонстрировала, что децентрализация делает власть более эффективной // Закон. 2020. № 5. С. 8–13.



Алебастровой⁴, и они оба отметили, что эпидемия коронавируса показала важность децентрализации власти. Ожидаете ли Вы каких-то изменений в этом направлении в ходе конституционной реформы?

— Коллеги, по сути, отметили, что кризисные явления, с которыми столкнулись все государства мира, и Российской Федерации в том числе, заставили нас по-новому посмотреть на многие вещи. Безусловно, в обстоятельствах пандемии оказалось очевидным, что вводить какой-то единый вариант ограничительных мер для борьбы с коронавирусом на всей территории страны нецелесообразно. Опасность распространения эпидемии в субъектах Федерации была разной, как, собственно, и возможности каждого региона по борьбе с инфекцией. Во всем мире от эпидемии страдали прежде всего крупные города с высокой концентрацией и мобильностью проживающих в них граждан. Очевидно, что вводить такие же жесткие меры, как, например, в Москве, в других субъектах Федерации, где риски распространения заболевания были не так велики, не было необходимости. Противодействие эпидемии проиллюстрировало, что дифференциация правового регулирования, свойственная федеративному устройству, отвечает задачам, которые стояли в тот кризисный период.

В.Р.: То есть как такового кризиса федерализма в России нет?

— Сама по себе эпидемия не вызвала в России кризис федерализма. Она как раз показала, что федеративное устройство позволяет принимать дифференцированные правовые решения исходя из потребностей и возможностей того или иного субъекта Федерации. Одновременно часть граждан посчитали, что регионы, в которых они проживают, вышли за пределы, предоставленные федеральным законодательством, т.е. злоупотребили предоставленной им самостоятельностью в ущерб правам и свободам граждан. И это тоже проблема федерализма. В мире нет эталонной модели распределения компетенций между федеральным центром и регионами.

С учетом всех национальных особенностей именно граждане в итоге должны решить, какая модель федеративного устройства должна быть реализована в их стране.

Есть, например, Индия, где субъекты федерации сложно назвать вполне самостоятельными. А есть Соединенные Штаты — исторически первая в современном понимании федерация, где в каждом штате есть свое уголовное право и где только во второй половине прошлого века появились федеральные тюрьмы.

А.В.: Представляю себе Уголовный кодекс Чеченской Республики...

— Пределы самостоятельности субъектов Федерации — вопрос национального консенсуса. Они могут меняться со временем. В этом вопросе важно учитывать все возможные риски и находить баланс между разными конституционными ценностями, а не просто говорить о необходимости безусловного наделения субъектов Федерации большими полномочиями как о самоцели.

А.В.: А насколько соответствует принципу федерализма тот факт, что население выбирает губернатора, а от должности его отрешает Президент?

— В самой этой возможности я проблем не вижу. Важны цели, основания, условия и процедуры такого отрешения. Это вполне может быть одним из правомерных элементов того, что в конституционной практике некоторых федеративных государств называется федеральным вмешательством или даже интервенцией. Механизмы федерального вмешательства как конституционного института прямо закреплены в основных законах, например, ФРГ и Бразилии. В российской Конституции такое понятие напрямую не установлено, но еще в 2002 г. Конституционный Суд указал, что необходимость адекватных мер федерального воздействия в целях защиты Конституции России вытекает непосредственно из основ конституционного строя.

А.В.: Но тогда получается, что губернатор отвечает перед Президентом, который, в сущности, может его снять в любой момент, хотя мандат он, губернатор, получает снизу.

⁴ Алебастрова И.А. У Конституции есть первородный грех, и наши власти решили согрешить еще // Закон. 2020. № 5. С. 14–18.

— Во-первых, не все главы субъектов Федерации избираются гражданами. По усмотрению региона губернатор может быть наделен полномочиями парламентом субъекта. Во-вторых, как правило, выборное должностное лицо отвечает перед теми, кто его избрал. И губернатор, избранный гражданами, проживающими на территории соответствующего региона, не исключение. Установлена даже возможность его отзыва избирателями. Механизм конституционной ответственности губернатора в виде досрочного прекращения его полномочий Президентом в связи с утратой доверия может быть активирован в соответствии с законодательством только по определенным основаниям. Это правило стало действовать в 2012 г., когда в Законе об общих принципах организации органов власти субъектов⁵ появился четкий перечень оснований для отрешения главы субъекта от должности. Это изменение федерального закона было в духе решений Конституционного Суда, который последовательно проводил свою позицию о необходимости четких оснований для привлечения ко всем видам юридической ответственности. До 2012 г. основания для утраты доверия главы государства никак не были сформулированы, т.е. выглядели довольно абстрактно.

Кроме того, при отрешении губернатора от должности в случае утраты им президентского доверия сохраняется право на судебную защиту.

В.Б.: Проверить это пока не представляется возможным, поскольку единственный человек, оспоривший такое решение Президента по существу, уже умер.⁶

— Да, пока судебной практики в этой области у нас нет.

⁵ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁶ Имеется в виду экс-губернатор Чувашской Республики М.В. Игнатьев, отстраненный от должности в связи с утратой доверия Президентом РФ 29 января 2020 г. и скончавшийся в июне 2020 г. от сердечно-сосудистой недостаточности после госпитализации из-за коронавирусной инфекции. 20 мая он оспорил Указ Президента о досрочном прекращении полномочий, 9 июля дело было прекращено в связи со смертью заявителя. Подробнее см.: <https://vsrf.ru/lk/practice/cases/10675483> (дата обращения: 26.08.2020).

В.Р.: В ходе конституционной реформы в России могут исчезнуть конституционные (уставные) суды регионов, и тогда их полномочия, возможно, перейдут к Конституциальному Суду РФ. Как Вы к этому относитесь?

— На самом деле этот вопрос не связан напрямую с поправками к Конституции. Такой вывод можно сделать из Заключения Конституционного Суда по последним поправкам к Конституции⁷: Суд отметил, что в Российской Федерации действуют только те суды, которые прямо указаны в Конституции. А поскольку в ней ничего не говорится об органах конституционной юстиции регионов, то возникает вопрос об их дальнейшем существовании.

Есть разные мнения о возможных последствиях такого решения. Кто-то из экспертов считает его безусловным шагом назад в части обеспечения прав граждан. В свою очередь, я не склонен драматизировать ситуацию. Нужно признать, что сфера региональной конституционной (уставной) юстиции все же весьма ограничена, и статистика работы большинства из этих судов не позволяет говорить об их эффективности в сфере защиты прав и интересов граждан.

В.Б.: Тогда обладает ли эта позиция юридической силой, если она высказана по инициативе самого суда?

— Так или иначе, она высказана. Я исхожу из того, что Конституционный Суд — не тот орган, который может случайно написать что-то в своем решении.

Позиция сформулирована совершенно четко и является обязательной для законодателей и правоприменителей. Поэтому, скорее всего, региональная конституционная (уставная) юстиция в ближайшей перспективе исчезнет.

⁷ Заключение КС РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти“, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003160037> (дата обращения: 26.08.2020).



А.В.: А Вы бы как рекомендовали решить этот вопрос?

— Можно подумать над французским вариантом квазисудебных органов, если субъект Федерации желает сохранить свой собственный конституционный (уставный) контроль. Но не думаю, что вопрос стоит так уж остро. Органы конституционной юстиции на данный момент действуют в меньшинстве субъектов.

В.Р.: А как Вы относитесь к поправке в ст. 79 Конституции, которая воспринимается как ограничивающая возможности европейского правосудия для российских граждан? По крайней мере, именно так ее интерпретировала Венецианская комиссия, которая даже рекомендовала воздержаться от принятия данной нормы.

— Начнем с того, что эта поправка содержательно не внесла ничего нового в российскую правовую систему. Такой механизм существует в России с 2015 г. в соответствии с позицией Конституционного Суда, установившего, что решения ЕСПЧ должны исполняться с учетом верховенства Конституции РФ. Эта позиция была развернута федеральным законодателем в положениях главы XIII.1 Закона о Конституционном Суде⁸. Поправка просто подняла этот вопрос на конституционный уровень. Конечно, можно давать разные правовые оценки данному механизму, но совершенно очевидно, что логика никак не изменившейся ст. 15 Конституции и до внесения поправок не предполагала приоритет норм международного права над конституционными нормами. В этой статье провозглашен только приоритет международных договоров, а также общепризнанных принципов и норм международного права над российскими законами.

Кроме того, подход России в этом вопросе далеко не оригинален. Известно, что аналогичные защитные правовые механизмы есть и в других европейских правопорядках. У нас этот механизм был впервые применен после решения ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» по вопросу предоставления активного избирательного права гражданам, отбывающим наказание в местах лишения свободы. С небольшим временным лагом было

⁸ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

вынесено решение ЕСПЧ по делу «Хёрст против Соединенного Королевства», также признающее неправомерным абсолютное ограничение избирательных прав указанной категории граждан. И Верховный суд Соединенного Королевства высказался в том же духе, что и российский Конституционный Суд: решения ЕСПЧ нельзя воспринимать как обязательные к абсолютному применению, они должны только приниматься во внимание, а следовать им можно лишь в случае их соответствия основополагающим нормам национального права.

В.Р.: Сейчас звучат предложения о пересмотре международных соглашений России на основе этой поправки. В частности, об этом говорил Вячеслав Володин на заседании Совета законодателей России в июле. Как Вы относитесь к таким инициативам?

— Из самой поправки не следует необходимости пересмотра международных договоров. На конституционном уровне появляется лишь норма о возможности отказаться от исполнения решений межгосударственных органов, если они приняты на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции.

В.Р.: Вы занимались и проблемами спортивного права на научном уровне. Эта сфера известна своей обособленностью, например тем, что в ней могут не действовать традиционные правовые принципы. Считаете ли Вы это проблемой, которая требует решения в ближайшем будущем? К примеру, юристы, не специализирующиеся на спортивном праве, считают странной ситуацию, когда антидопинговые правила могут игнорировать презумпцию невиновности и принцип субъективного вменения, а спортсмен должен доказывать свою невиновность. Сюда же можно отнести наказание футбольного клуба за поведение болельщиков (свежий пример — штраф ЦСКА⁹) или штраф, наложенный ФИФА на РФС в 2018 г. за расистские выкрики болельщиков во время товарищеского матча «Россия — Франция».

⁹ См.: ЦСКА оштрафован на 100 тысяч рублей за расистские выкрики фанатов в адрес Малкома. URL: <https://www.sports.ru/football/1086360149.html> (дата обращения: 26.08.2020).

— Исторически сложилось так, что основу международного спортивного движения образуют так называемые международные неправительственные организации — федерации, союзы, ассоциации. По своей правовой сути это некоммерческие организации, один из видов юридических лиц частного права, целью которых является развитие того или иного вида спорта, в первую очередь путем его регламентации (установления правил игры, регламентов соревнований и т.д.). Проще говоря, это частные организации со своими правилами участия. Если национальная федерация, клуб, спортсмен хотят участвовать в мероприятиях такой организации, то они могут сделать это только на установленных ею условиях, на основе договора присоединения.

Частноправовая природа международного спортивного движения снимает вопрос о презумпции невиновности, поскольку в частном праве действует обратная презумпция, виновности, и бремя доказывания отсутствия вины лежит на нарушителе правил.

Даже если международная спортивная федерация устанавливает правила, возлагающие ответственность за поведение болельщиков на команду — хозяеку спортивного матча (т.е. реализуется понятная для частного права ответственность за действия третьих лиц), у национальной спортивной федерации, спортивного клуба или у конкретного спортсмена всегда есть выбор: либо участвовать в мероприятии, либо отказаться от него. Отсюда и ваши примеры со штрафными санкциями за неприемлемое поведение болельщиков. Если клуб не может обеспечить должное проведение домашнего матча, то он может попасть под санкции со стороны международной или национальной спортивной федерации.

А.В.: На ком лежит основная обязанность защиты прав спортсменов и что делать, если в результате бюрократических ограждений эти права не могут быть защищены эффективно? Должны ли быть у спортсменов правовые основания привлечения к ответственности спортивных федераций?

— Каждый спортсмен участвует в мероприятиях спортивной организации добровольно. Он может выразить свое согласие в договоре или посредством конклюдентных действий.

Если лицо заключает какой-либо договор (например, купли-продажи, трудовой контракт или брачный договор), то оно должно поинтересоваться своими правами и обязанностями, а также последствиями нарушения, неисполнения (недолжного исполнения) условий этого договора. В первую очередь защита своих нарушенных прав — дело самого правообладателя. Как правило, никто за него это делать не будет, да и не обязан.

Если права нарушаются спортивной федерацией, то существуют юридические механизмы их восстановления и защиты через судебный арбитраж или квазисудебные органы спортивных федераций. У национальной спортивной федерации в принципе нет обязанности защищать права конкретного спортсмена.

Это же не адвокатское бюро. У нее есть другие приоритетные функции, заключающиеся в развитии данного вида спорта и его представительстве на международном уровне.

В.Р.: Дело Клаудии Пехштайн¹⁰ наглядно показало, как под влиянием практики ЕСПЧ может изменяться регулирование *lex sportiva*. Можно ли воспринимать это дело как своеобразный прецедент, который пробьет дорогу для защиты прав спортсменов в ЕСПЧ, или это единичный случай?

— ЕСПЧ подтвердил решения и юрисдикцию Спортивного арбитражного суда в Лозанне по существу спора; единственное, что признано в Страсбурге, — это нарушение установленного Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод права на справедливое судебное разбирательство в форме отказа в проведении устных слушаний. Но это постановление не связывает другой состав судей этого же суда или других судебных органов. Кроме того, Европейская конвенция имеет региональную сферу действия — она охватывает только государства Европы, кроме Белоруссии, и не распространяется на другие континенты.

А.В.: Есть ли точки соприкосновения между спортивным правом, конституционным правом и

¹⁰ Постановление ЕСПЧ от 02.10.2018 по делу «Муту и Пехштайн (*Mutu and Pechstein*) против Швейцарии» (жалобы № 40575/10 и 67474/10).



международными правовыми принципами? Где границы автономности спортивного права?

— Конечно же, точки соприкосновения есть, ведь спорт не изолирован от других видов общественной деятельности. Целый ряд конституций имеют положения, посвященные спорту.

Термин «автономия» применительно к спорту впервые был закреплен в Олимпийской хартии 1949 г. и относился прежде всего к самостоятельности и независимости национальных олимпийских комитетов. Иначе говоря, он был связан со взаимодействием различных организаций внутри спортивного движения. Его расширительное толкование, характерное в первую очередь для функционеров самих спортивных организаций, зачастую основано на чрезмерно вольных интерпретациях и может привести к противоречиям с национальным правом той или иной страны.

До сих пор ни на международном уровне, ни на уровне национального права, в том числе в законодательстве Российской Федерации, нет адекватного нормативного правового регулирования принципа организационно-правовой автономии спорта. В действующем Законе о физической культуре и спорте¹¹ мы находим лишь упоминание о принципе, предусматривающем сочетание государственного регулирования отношений в области физической культуры и спорта с саморегулированием таких отношений субъектами физической культуры и спорта.

Сохранение современного спортивного движения в том виде, который мы знаем, должно базироваться на разумном сочетании и балансе принципов саморегули-

рования спортивных организаций (т.е. организационно-правовой автономии) и правового регулирования. Взаимодействие спортивного движения с правовыми формами идет давно. Так, спортивными организациями успешно используются организационно-правовые формы деятельности (союзы, общества, федерации, ассоциации), предложенные различными правовыми порядками.

Примечательно, что и государственные органы обозначают пределы своего вмешательства в деятельность спортивных организаций. Например, если говорить об англосаксонской правовой системе, то решение Верховного суда США по делу *Federal Baseball Club v. National League* 1922 г. показало неприемлемость для спортивных случаев антитрестовых ограничений, а в английском деле *Modahl v. British Athletic Federation Ltd* 1997 г. было ограничено применение частноправовых договоров для спортивной сферы.

Чрезмерная же регламентация со стороны государства соревновательной деятельности может привести к разрушению сложившихся институтов спортивного движения. К примеру, рассмотрение спортивных конфликтов в судах общей юрисдикции может поставить под угрозу деятельность самих спортивных федераций, разрушить институт сборных команд и т.д.

Вместе с тем правила и деятельность международных спортивных органов не должны вступать в конфликт с национальным или наднациональным правом. Эти вопросы приобретают практическую значимость, особенно в свете решений Европейского суда в Люксембурге по делу Босмана в 1995 г. и делу Симутенкова в 2005 г.¹²

¹¹ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».