

**ISSN 1813-6230**

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ**

*Научно-теоретический и информационно-практический  
межрегиональный журнал  
Основан в 2004 году*

**№ 1 (55) 2019**

**LENINGRAD LEGAL  
JOURNAL**

*Scientific-theoretical, information  
practical journal  
Founded in 2004*

**№ 1 (55) 2019**

УДК 34  
ББК 67

**Ленинградский юридический журнал**  
**№ 1 (55)**

Редакционная коллегия:

*С. Г. Еремеев (гл. редактор),  
И. С. Кокорин (зам. главного редактора), О. В. Виноградов (отв. секретарь),  
Н. В. Бугель, М. Ю. Павлик, В. Г. Павлов, К. В. Петров,  
С. А. Роганов, М. В. Рыбкина, Е. В. Силина, О. Э. Старовойтова*

Редакционный совет:

*Н. А. Васильчикова, С. Б. Глушаченко, А. В. Егоров (Республика Беларусь),  
В. П. Очередько, И. Ф. Покровский, В. Ф. Попондопуло,  
М. Прохазка (Республика Чехия), Р. А. Ромашов, Ю. Б. Шубников*

Журнал издается четыре раза в год.  
Подписной индекс ЗАО «Агентство подписки и розницы»: 46786.

Свидетельство о регистрации:  
ПИ № ФС 77-69774 от 18 мая 2017 г.

Адрес редакции:  
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское ш., 10  
тел. (812) 470-56-74; e-mail: lenjurmag@lengu.ru  
Сайт журнала: <http://lengu.ru/pages/izdaniya-lgu-im-aspushkina/leningradskiy-yuridicheskiy-jurnal.php>

Полнотекстовая версия номеров журнала,  
а также аннотации статей и ключевые слова на рус. и англ. яз.  
доступны на сайте [www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru)

© Ленинградский государственный университет  
имени А. С. Пушкина, 2019  
© Ленинградский юридический журнал, 2019

**Leningrad Legal journal**  
**№ 1 (55)**

Editorial board:

*S. G. Eremeev (Chief editor),  
I. S. Kokorin (Deputy Chief editor), O. V. Vinogradov (managing editor),  
N. V. Bugel, M. U. Pavlik, V. G. Pavlov, K. V. Petrov,  
S. A. Roganov, M. V. Rybkina, E. V. Silina, O. E. Starovoytova*

Advisory board:

*N. A. Vasilchikova, S. B. Glushachenko, A. V. Egorov (Republic of Belarus),  
V. P. Ocheredko, I. F. Pokrovskiy, V. F. Popondopulo,  
M. Prochazka (Czech Republic), R. A. Romashov, Yu. B. Shubnikov*

The journal is published 4 times a year.  
Subscription index «Агентство подписки и розницы»: 46786.

Certificate of Registration:  
ПИ № ФС 77-69774 от 18 May 2017

Mailing address:  
196605, St. Petersburg, Pushkin, Petersburg highway, 10  
tel. (812) 470-56-74; e-mail: lenjurmag@lengu.ru  
Journal website: [http://lengu.ru/izdaniya-lgu-im-aspushkina/  
leningradskii-yuridicheskii-zhurnal](http://lengu.ru/izdaniya-lgu-im-aspushkina/leningradskii-yuridicheskii-zhurnal)

Full-text articles are available on  
the site: [www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru)

© Pushkin Leningrad State University,  
2019

© Leningrad Legal journal, 2019

## Содержание

### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

<i>М. О. Акишин</i> Демократический режим, экспорт и транзит демократии.....	10
<i>Л. К. Манакова</i> Правосознание, правопознание, правопонимание (к вопросу о правовом самовоспитании) .....	27
<i>Н. Н. Миняйленко, А. Е. Шныров</i> Новые функции полиции в ходе Первой мировой войны .....	38
<i>В. Б. Наумов</i> Общие вызовы права и государственного управления в цифровую эпоху .	43
<i>Н. Л. Орехова</i> Деформации правового сознания: разновидности, исторические и социокультурные причины .....	57
<i>К. В. Петров</i> Взаимодействие правовых систем: некоторые результаты использования правовых теорий и юридических конструкций.....	69
<i>М. Г. Смирнова</i> Социальные притязания в правовом государстве .....	78
<i>О. Э. Старовойтова</i> Возможность применения паллиативной медицинской помощи как альтернатива эвтаназии .....	90
<i>К. А. Тарасевич</i> История эволюции понятия «деловая репутация».....	95
<b>КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО</b>	
<i>Е. М. Андреева</i> Бюджетные методы управления экономикой в законодательстве Российской Федерации .....	102
<i>В. Э. Гацолати, З. В. Плиева</i> Формы участия народа в процессе осуществления власти государственными органами и органами местного самоуправления .....	114
<i>С. Б. Глушаченко</i> Деятельность полиции Саратовской губернии в годы Первой мировой войны .....	128

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

*И. В. Бородушко, И. С. Кокорин*

Развитие нормативно-правовой базы малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации..... 133

*Л. Г. Ворона-Сливинская, Е. В. Воскресенская*

К вопросу о правовом обеспечении трансформации цифровой экономики 144

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ

*В. Б. Малинин, В. П. Бодаевский*

Понятие и виды преступлений против военной службы ..... 152

*В. Г. Павлов, Д. В. Павлов*

Проблемы совершенствования системы уголовных наказаний в УК РФ.. 160

## УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

*Е. А. Белоусова, Р. Г. Степанов*

О порядке подготовки производства выемки..... 169

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

*А. Ю. Курашвили*

Международно-правовое сотрудничество Российской Федерации в сфере ядерной безопасности ..... 177

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

*Т. Ю. Бойкова, С. И. Смирнов*

Правовое регулирование государственной политики развития и поддержки массового спорта в Российской Федерации ..... 187

*С. Н. Махина, А. Л. Целих*

Пути совершенствования деятельности полиции по обеспечению транспортной безопасности..... 192

*В. П. Очередько, С. М. Константинова*

Правовая природа муниципального унитарного предприятия и его административная правосубъектность ..... 199

## ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

*Е. А. Нахова, Д. В. Волков*

Подведомственность и подсудность дел, касающихся защиты нарушенных или оспоренных интеллектуальных прав, и дел, связанных с авторскими и смежными правоотношениями..... 206

*В. А. Новицкий, Л. Ю. Новицкая*

Понятие и виды цифровых доказательств ..... 213

*А. В. Прозванченков, Р. А. Шахбазов*

О некоторых вопросах претензионного урегулирования споров в договорной работе авиакомпании .....	221
Сведения об авторах .....	228

**LENINGRADSKIY  
JURIDICAL  
JOURNAL**

*Scientific-theoretical and informative-practical journal*

**№ 1 (55)  
2019**

**CONTENT**

**THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW**

*M. O. Akishin*

Democratic regime, export and transit of democracy .....10

*L. K. Manakova*

The legal awareness, the cognition and the comprehension of law .....27

*N. N. Menyailenko, A. E. Shnyrov*

The new functions of the police in the course of the First world war .....38

*V. B. Naumov*

The common challenges of law and governance in the digital age .....43

*N. L. Orekhova*

Deformations of legal consciousness: varieties, historical  
and socio-cultural reasons .....57

*K. V. Petrov*

Development of the theory of legal means in legal science  
of the 21st century .....69

*M. G. Smirnova*

Social claims in a state governed by the rule of law .....78

*O. E. Starovoitova*

The possibility of palliative care as an alternative to euthanasia .....90

*K. A. Tarasevich*

The history of the evolution of the concept of «goodwill» .....95

**CONSTITUTIONAL LAW**

*E. M. Andreeva*

Budgetary methods of economic management in the legislation  
of the Russian Federation .....102

<i>V. E. Gatsolati, Z. V. Plieva</i>	
Forms of participation of the people in the exercise of power by state and local authorities.....	114
<i>S. B. Glushachenco</i>	
Activities of the Saratov province police during the First world war.....	128
CIVIL LAW	
<i>I. V. Borodushko, I. S. Kokorin</i>	
The development of the regulatory framework for small and medium enterprises in the Russian Federation.....	133
<i>L. G. Vorona-Slivinskaya, E. V. Voskresenskaya</i>	
To the question of a legal framework for the digital economy.....	144
CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY	
<i>V. B. Malinin, V. P. Bodaevski</i>	
Concept and types of crimes against military service.....	152
<i>V. G. Pavlov, D. V. Pavlov</i>	
Problems of improving the system criminal penalties in the criminal code.....	160
CRIMINAL PROCESS	
<i>E. A. Belousova, R. G. Stepanov</i>	
On the preparation of the seizure of documents.....	169
INTERNATIONAL LAW	
<i>A. Yu. Kurashvili</i>	
International legal cooperation of the Russian Federation with respect to nuclear safety.....	177
ADMINISTRATIVE LAW	
<i>T. Yu. Boikova, S. I. Smirnov</i>	
Legal regulation of state policy of development and support of mass sports in the Russian Federation.....	187
<i>S. N. Makhina, A. L. Tselich</i>	
Ways to improve police activities to ensure transport safety.....	192
<i>V. P. Ocheredko, S. M. Konstantinova</i>	
Legal Nature of Municipal Unitary Enterprise and Its Administrative legal entity.....	199
CIVIL PROCEDURE. ARBITRATION PROCESS	
<i>E. A. Nahova, D. V. Volkov</i>	
The jurisdiction of the cases related to the protection of violated or disputed intellectual rights, and cases arising from copyright and related legal relations.....	206

<i>V. A. Novitsky, L. Yu. Novitskaya</i>	
Concept and types of digital evidence.....	213
<i>A. V. Prozvanchenkov, R. A. Shakhbazov</i>	
On some issues of claim settlement of disputes in the contractual work of the airline.....	221
<i>About authors.....</i>	228

## ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.12:321.7

*М. О. Акишин*

### Демократический режим, экспорт и транзит демократии

В статье рассматриваются дискуссионные вопросы понятия политического режима и его классификации, теорий демократического режима, экспорта и транзита демократии. Устанавливается, что в американской политологии в качестве идеального образца политического устройства была избрана модель демократии в США, которую противопоставили тоталитарным и авторитарным режимам. Эти теории стали идеологической основой экспорта демократии США и странами НАТО, который противоречит основным принципам Устава ООН. Обосновывается, что политический режим каждого современного государства является следствием развития его политико-правовой культуры, уровня экономического и социального развития, геополитического положения. С учетом этого подхода рассматривается демократический транзит в России.

The article discusses the controversial issues of the concept of political regime and its classification, theories of democratic regime, export and transit of democracy. It is established that in American political science as an ideal model of the political regime was chosen the model of democracy in the United States, which was opposed to totalitarian and authoritarian regimes. These theories have become the ideological basis for the export of democracy by the US and NATO countries, which is contrary to the basic principles of the UN Charter. The article substantiates that the political regime of each modern state is a consequence of the development of its political and legal culture, the level of economic and social development, geopolitical situation. Taking this approach into account, democratic transit in Russia is considered.

*Ключевые слова:* политический режим, демократический режим, экспорт демократии, демократический транзит.

*Key words:* political regime, democratic regime, export of democracy, democratic transit.

В конституционном праве закрепляются демократические принципы и нормы участия граждан в управлении делами государства. Однако это не

исключает того, что они не исполняются реально в политической практике. В этих условиях в конце XIX – начале XX в. в США формируется самостоятельная дисциплина, предметом которой стало изучение политической действительности – политология. В дополнение к понятиям «форма правления» и «форма территориально-политического устройства» создаются термины «политическая система» и «политический режим».

Изучение демократического режима (от греч. *demokratia* – власть народа, от *demos* – народ и *kratos* – власть) актуально для юридической науки, так как такие исследования позволяют выявить тенденции развития международного права, оценить эффективность правотворчества и правоприменения в сферах конституционного, административного, муниципального и других отраслей национального права. При этом многие проблемы изучения демократических режимов являются дискуссионными. Задачами настоящей статьи является анализ дискуссий по вопросам определения понятия и классификации политических режимов, теорий демократического режима, экспорта и транзита демократии.

*Политический режим: понятие и проблемы классификации.* Понятие «политический режим» (от лат. *regimen* – управление) было введено в американской политологии, чтобы установить характер взаимосвязи государственной власти и общества. В середине XX в. Д. Истон определил политический режим как «общую матрицу упорядоченных ожиданий, в пределах которых политические действия, как правило, считаются авторитетными». Он выделял три цели политического режима: «политические ценности и принципы; нормы и правила; структура властных ролей» [10, с. 630–642]. Конкретизируя этот подход, Р. Даль в конце XX – начале XXI в. пришел к выводу, что политический режим – это организация политической власти в масштабах человеческого сообщества, ее структурирование в определенных целях и с использованием специфических методов [7, с. 17].

Анализ политических режимов возможен, с одной стороны, через процедуры, т. е. формальные и неформальные правила; с другой – через поведение его акторов. Процедурный подход эффективен для изучения сложившихся и стабильных режимов. Например, в рамках такого подхода С. Хантингтон дал следующее определение демократии: «...политическая система какого-либо государства в XX в. определяется как демократическая в той мере, в какой лица, наделенные высшей властью принимать коллективные решения, избира-

ются путем честных, беспристрастных, периодических выборов, в ходе которых кандидаты свободно соревнуются за голоса избирателей, а голосовать имеет право практически все взрослое население» [25, с. 17].

Поведенческий подход наиболее приемлем для изучения политических режимов, находящихся в стадии транзита, перехода от одного вида режима к другому. В рамках такого подхода А. Пшеворский писал: «В демократическом государстве все силы должны постоянно бороться за реализацию своих интересов. Никто не защищен в силу тех или иных своих политических предпочтений и позиций... Демократизация – это акт подчинения всех интересов борьбе, наделения неопределенности статусом института. Решающим шагом на пути к демократическому государству является передача власти от группы лиц своду правил» [22, с. 33].

Основой формулирования понятия и классификации политических режимов, по замечанию одного из основоположников этой теории Х. Линца, стало противопоставление понятия тех из них, которые являлись новыми, понятию, которое американцы считают для себя тем, что они «хорошо знают» – демократии [17, с. 19].

В 1920-х гг. идеолог итальянского фашизма Дж. Джентиле выступил с теорией «тоталитаризма» (от лат. *totalitas* – весь, целый, полный). В 1925 г. Б. Муссолини заявил в итальянском парламенте: «Вооруженная партия ведет к тоталитарному режиму... Партия, тоталитарно управляющая нацией, – факт, новый в истории». В нацистской Германии понятие «тоталитаризм» использовалось военными и политиками в словосочетаниях «тотальная война», «тотальная мобилизация», а также политическими философами, поддерживавшими нацистский режим.

Дихотомия демократии и тоталитаризма стала господствующей в политологии Северной Америки. После окончания Второй мировой войны выяснилось, что далеко не все страны готовы встать на демократический путь развития. В этих условиях в 1960-х гг. Х. Линц описал третий тип политических режимов – авторитарный (от лат. *auctoritas* – власть, влияние).

При этом Х. Линц признавал, что «...упомянутыми тремя типами режимов многообразие политических систем XX в. не исчерпывается» [17, с. 34]. Предпринимались и предпринимаются попытки создания более развернутых классификаций. Так, Д. Растоу выделял традиционные и модернизирующиеся системы (включая персонально-харизматические, военные, однопартийные авторитарные), современные демократические и тоталитарные системы, а также системы, в которых отсутствует какое-либо управление [34]. Однако, как отмечал Х. Линц, такие «...попытки переработать

классификацию политических систем в более сложную типологию не находят широкой поддержки в научном сообществе» [17, с. 36].

Но эти попытки основаны на неопровержимом факте – наряду с современными политическими системами в наше время сохранились традиционные, а также такие, в которых происходит транзит, переход к демократии. Эта особенность учитывается в российской юридической науке. Так, С.А. Киреева выделяет «такие режимы, как демократический, либеральный, деспотический, тоталитарный, авторитарный, переходный, чрезвычайный, военный» [12, с. 26–27].

Наряду с политологическим подходом к изучению политического режима в российской теоретико-правовой науке сформировался юридический подход. Впервые в таком ракурсе политические режимы стали изучаться советскими теоретиками права в 1960-х гг. В русле этого подхода начало формироваться узкое понятие политического режима, что привело к введению в научный оборот термина «государственный режим».

Наиболее аргументированное обоснование юридического подхода к использованию термина «политический режим» в широком и узком смысле слова предложил В.Е. Чиркин. Политический режим в широком смысле слова характеризует «состояние демократии в стране, осуществление в ее внутренней политике общечеловеческих ценностей, политический климат». Под формой государственного режима он предложил понимать «совокупность форм и методов осуществления государственной власти» [27, с. 190–191].

Использование понятия «государственный режим» позволяет наполнить его правовым содержанием. Развивая теорию правовых режимов французского юриста М. Ориу, следует прийти к выводу о том, что ядром государственного устройства является конституционный режим, имеющий основной задачей «обеспечение политической свободы», и административный режим [21]. Государственная власть в правовом государстве осуществляется в формах и методами правовой политики. Использование политического произвола при осуществлении политики государства свидетельствует о его неправовом и недемократическом характере [19].

*Демократический политический режим.* Как уже говорилось, формулирование понятия «политический режим» было осуществлено в американской политологии на основе системы, которую они «хорошо знают» – демократии. В середине XX в. Х. Линц давал ему следующее определение: «Демократической мы будем называть политическую систему, которая позволяет свободно формулировать политические предпочтения посредством

права на свободу собраний, информацию и коммуникацию с целью регулярного ненасильственного (пере)избрания лидеров на основании открытой конкуренции» [17, с. 39].

Х. Линц писал, что демократический режим не исключает возможности введения диктатуры в чрезвычайных обстоятельствах. Он отмечал, что в первоначальном смысле термин «диктатура» не носил негативного смысла. В Древнем Риме форма *dictator rei gerundae causa* была установлена законом для обозначения чрезвычайного правления, ограниченного шестью месяцами без права продления в случае экстренной ситуации. В таком значении термин «диктатура» используется и в современном конституционном праве ряда стран, «...описывающих чрезвычайное положение (например, массовые беспорядки или война)» [17, с. 42].

Определение Х. Линцем и другими политологами термина «демократия» противоречит принципам научного познания и прежде всего принципу объективности, т.к. американские политологи пытаются представить ценности своего общества эталоном для всего мира. Например, все исследователи демократии в числе ее признаков называют разделение властей и при этом к старейшим демократиям относят Великобританию. Однако большинство английских исследователей до 1990 г., «высказывали изрядный скептицизм относительно применимости данной доктрины к конституции». Выдвигались возражения на двух уровнях: во-первых, «...утверждалось, что ... в основе парламентских систем лежал принцип слияния, а не разделения властей»; во-вторых, «подверглось сомнению безупречность принципа разделения властей как такового». Только ликвидация судебной функции палаты лордов и создание Верховного суда в 2005 г. стали рассматриваться в английской доктрине «в качестве наиболее важных шагов на пути к разделению властей...» [3, с. 8, 9, 16].

Далее, определение Х. Линца противоречит принципу историзма. Прямая демократия присуща традиционному обществу на уровне небольших поселений. Как политическое явление демократия возникла при республиканской форме правления в Афинах в середине I тыс. до н. э. Институты прямой демократии были характерны для Римской республики, городов-республик Средневековья. Формирование национальных государств в XIV – XVI вв. привело к ликвидации городов-республик. Но институты прямой демократии в них сохранялись на местном уровне и в сословных корпорациях. В этот период происходит формирование органов сословного представительства, включая создание национальных собраний (парламентов) в качестве совещательных органов при монархах.

При переходе к абсолютным монархиям XVII – XIX вв. полномочия сословного представительства были ограничены. Но именно в этих условиях сторонники естественного права (Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо и др.) обосновывают положения о формальном равенстве, правах человека, теории народного суверенитета, представительства и разделения властей. Эти положения стали идеологической основой буржуазно-демократических революций и формирования представительной демократии, которая позволяет стать демократическим государству с многочисленным населением. Распространение идей демократии от города-государства к нации-государству Р. Даль назвал второй демократической трансформацией [7, с. 38–51].

В условиях процесса модернизации современные демократии приобрели новые сущностные и процедурные черты. Классическое определение американской демократии дал президент США А. Линкольн в «Геттисбергском обращении» 1863 г., в котором перед лицом «славно павших» он клялся, что «эта нация в державе Божией даст новое рождение свободе и что правление, принадлежащее народу, осуществляемое народом и служащее народу, никогда не исчезнет с лица Земли». Видимо, именно эта формулировка и была представлена американской политологией первой половины XX в. как та, которую они «хорошо знают».

Однако в отличие от традиционной, конституционная демократия суживает сферу прямого народного волеизъявления на уровне государства участием в выборах и референдуме. Институты представительной демократии создали такой барьер между народом и правительством, что возникает вопрос о правомерности называть ее демократией. В конце XX в. американский политолог Б. Барбер писал о угрозе вырождения представительной демократии в «тиранию меньшинства» (элиты) [31, р. 923].

Эмпирическое исследование американской демократии Й. Шумпетера привело в 1980-х гг. к созданию элитарной теории демократии. Он делил общество на правящее меньшинство – элиту и отчужденную от власти массу, которая не обладает необходимыми знаниями, информацией, не интересуется политикой. Шумпетер сводил роль массы к участию в выборах и писал: «Демократия значит лишь то, что у народа есть возможность принять или не принять тех людей, которые должны им управлять» [29, с. 372].

Сторонники элитарной теории демократии Т. Дай и Л. Зиглер пишут о «иронии демократии», которая заключается в том, что «элиты должны мудро править, чтобы правление народа выжило». Они отмечают, что элиты формируются преимущественно из представителей крупного бизнеса. Попа-

дание в элиту должно быть медленным для сохранения стабильности и единства в подходе к основным ценностям социальной системы, что позволяет избежать радикализма. Признают, что государственная политика отражает не требования масс, а интересы элиты [6, с. 34, 38].

По замечанию испанского политолога Д. Негро, все бюрократические государства являются тоталитарными, вопрос лишь в способах мобилизации населения и вмешательства в его частную жизнь. По этому критерию он различает «отцовский» и «материнский» тоталитаризм. В «отцовских» государствах (например нацистской Германии) «обязывают и принуждают», т. е. добиваются тотального контроля над гражданами путем репрессий и террора. В «материнских» (социал-демократическое государство и государство всеобщего благосостояния) «обманывают и соблазняют», т. е. мягко душат граждан в объятиях кредитов, «фискального терроризма», нумерованных персональных идентификационных карт, единой полицейской системы и т. д. [18].

Осознание оторванности масс от принятия политических решений привело к формулированию в 1970-х гг. теорий либеральной (от лат. *liberalis* – свободный) демократии, которые рассматривают демократию не столько как порядок, позволяющий гражданам участвовать в политической жизни, сколько как механизм, защищающий их от произвола властей. Согласно этим теориям, демократия не должна быть выражением всеобщей воли, потому что это может привести к устранению меньшинств и установлению бесконтрольной и неограниченной абсолютной власти. Целью либеральной демократии является защита индивидуализма [20, с. 225].

В современной американской политологии (Р. Даль, В. Кий, А. Роуз и др.) широкое признание получила теория дисперсии государственной власти (плюралистической, консенсуальной демократии). С точки зрения этой теории различные социальные группы обладают определенной долей политической власти и осуществляют давление на центры государственной власти, почему последние служат обществу и примиряют общественные конфликты [7]. В рамках этой теории А. Лиджфарт подверг критике двухпартийную систему, которая сводит возможность выбора для граждан только до выбора социально-экономического курса между «правыми» и «левыми», и поддержал идею коалиционного правительства, формируемого на многопартийной основе [16].

Одним из средств преодоления отчуждения общества от власти, создания механизма обратной связи является проведение опросов, плебисцитов и т. д. Эта практика позволила сформулировать концепцию

делиберативной демократии Ю. Хабермаса, в которой упор делается на процедуры, обеспечивающие включенность в политическое управление общественного мнения и полную подотчетность ему властных структур [24].

На развитие демократии в современности влияют объективные процессы. Усиление роли электронных систем в структуре массовых коммуникаций вызвало к жизни идеи «электронной демократии». Информационные технологии используются партиями и отдельными политиками во время выборов, референдумов, плебисцитов и т. д. В 2002 г. в Бразилии состоялись первые в мире электронные выборы главы государства.

На демократические институты оказывает влияние процесс глобализации. Американский политолог Ф. Шмиттер заявил о грядущем установлении «глобальной или космополитической демократии» [28, с. 143]. Однако в условиях глобализации не происходит возникновения органов власти, подотчетных гражданам на глобальном уровне. Отсюда возникает опасность того, что идеи создания глобальной демократии являются всего лишь отражением гегемонии мировых держав. Особую озабоченность вызывает политика экспорта демократии, которая проводится США и странами НАТО в середине XX – начале XXI в.

*Экспорт демократии.* Мессианские идеи по насаждению демократии во всем мире появились в США не позже 1890-х гг. Тогда будущий президент США Т. Рузвельт говорил: «Если англоговорящая раса со всеми ее ответвлениями будет занимать как можно больше поверхности земли, это пойдет лишь на благо всего мира» [4, с. 10]. В первой половине XX в. эти идеи получили теоретическое обоснование в политологии.

Американские политологи пришли к выводу о том, что переход от недемократических режимов к демократическим возможен только насильственным путем. Х. Линц писал: «Граница между недемократическими и демократическими режимами довольно жесткая, ее нельзя преодолеть посредством медленной и незаметной эволюции; для этого требуется резкий слом, неконституционные действия, военный переворот, революция или иностранная интервенция» [17, с. 41].

Отсюда Х. Линц ставит вопрос о диктатуре. Такой тип правления, по его мнению, возможен, когда революционные комитеты «...берут на себя власть после падения традиционного строя или авторитарного режима с целью проведения свободных выборов и восстановления демократии». Х. Линц указывал на позитивный случай такого типа правления – принуждение из-за рубежа с целью установления демократии в Японии, Австрии и

Западной Германии после Второй мировой войны. В этих странах в послевоенный период «главнокомандующие и администрации союзников не являлись демократическими правителями этих государств». Однако они сумели успешно насадить в этих странах демократический режим [17, с. 42].

Практика насаждения демократии использовалась США и странами НАТО в развивающихся странах. Латинская Америка в XX в. оказалась в зоне «неформального господства США», результатом которого стали военные диктатуры на Кубе 1934 – 1940 и 1952 – 1959 гг., в Гватемале 1954 – 1996 гг., Парагвае 1954 – 1989 гг., Чили 1973 – 1990 гг., Уругвае 1973 – 1985 гг., Аргентине 1976 – 1982 гг. и других странах. Постдиктаторские политические режимы этих стран стали эмпирической основой для создания теории «авторитарной демократии».

В Африке в ряде случаев экспорт демократии привел к появлению чудовищного гибрида традиционного деспотизма и тоталитарного режима. Так, при режиме Амина, бывшего военнослужащего британских колониальных войск, в Уганде в 1971 – 1979 гг. было убито до 500 тыс. чел. При режиме Нгемы в 1968 – 1979 гг. в Экваториальной Гвинее из 300 тыс. чел. населения 50 тыс. чел. были убиты и 125 тыс. чел. бежали за границу.

Крах социализма в странах Восточной Европы и СССР в конце 1980 – начале 1990-х гг. был воспринят американской элитой как свидетельство эффективности политики экспорта демократии. В 1990 г. Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев получил Нобелевскую премию мира и был награжден «Медалью свободы» в США. В 1991 г. появилось исследование С. Хантингтона, в котором было введено понятие «волн демократизации», т. е. «перехода группы стран от недемократических режимов к демократическим» [25]. Другой американский политолог, Ч. Краутхаммер разработал идею демократического реализма, одним из положений которой является демократический глобализм [33].

Однако эйфория продолжалась недолго. Вскоре американские и европейские политологии установили, что в «новых демократиях» возникает очередной гибриды авторитаризма, формально признающего основные принципы либеральной демократии. Несмотря на это, в США был провозглашен новый курс внешней политики – создание *Rex Americano*, т. е. новая после *Rex Romano*, средневековой Германской империи, Британской колониальной империи и Третьего рейха А. Гитлера попытка создания империи, претендующей на власть во всей человеческой ойкумене.

Реализация этой стратегии привела к ряду региональных вооруженных конфликтов. В 1999 г. США и страны НАТО без санкции Совбеза ООН

осуществили бомбардировки Югославии, т. е. военные действия, которые подпадают под определение агрессии, данной в резолюции 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г.

В период президентства Дж. Буша-младшего и Б. Обамы «новые демократы» в США стали игнорировать международно-правовые принципы нерушимости государственных границ и невмешательства во внутренние дела государства. В 2005 г. госсекретарь США К. Райс провозгласила курс по «продвижению демократии»: «Америка должна проложить путь с целью марша свободы по всему миру... Мы измеряем наш успех демократическими революциями, которые потрясли весь мир, – яркими революциями роз, оранжевой, фиолетовой, тюльпановой и кедровой» [26, с. 249].

В начале 2000-х гг. на постсоветском пространстве произошла череда «цветных революций». В 2001 г. началось вторжение США и стран НАТО в Афганистан, в 2003 г. – в Ирак, в 2011 г. – в Ливию. В 2010-х гг. на Ближнем Востоке началась «арабская весна». В 2014 г. возникла оранжевая диктатура на территории Украины. В государствах, переживших экспорт демократии, трансформации в направлении демократического политического режима не произошло. В них устанавливалась авторитарная власть правящей элиты, а оппозиционные политические партии и движения либо запрещались, либо ослаблялись, свобода СМИ ограничивалась [32].

С критикой экспорта демократии выступил бывший сотрудник Государственного департамента США Уильям Блум. Он привел доводы в пользу того, что «продвижение демократии» является мифом, скрывающим лоббирование интересов американского капитала. Блум доказал, что стратегический курс США – доминирование в мировой политике и привел следующие данные: «...с окончания Второй мировой войны США:

- более 50 раз пытались свергнуть иностранные правительства, большинство из которых было избрано демократическим путём;
- грубо вмешивались в демократические выборы как минимум в 30 странах;
- совершили более 50 покушений на лидеров иностранных государств;
- бомбили население более чем 30 стран;
- пытались подавить народные или национально-освободительные движения в 20 странах» [4, с. 6].

*Демократический транзит: опыт России.* С середины 1980-х гг. в науке сформировалось новое направление исследований политических режимов – транзитология [11, 23, 25 и др.], предметом которой стало изучение

процесса политических и социальных изменений, направленных на установление демократического режима. К сожалению, в политологии транзит оценивается по критериям соответствия того или иного переходного режима модели «западной» демократии.

Считаем, что такой подход противоречит историческому опыту становления демократических режимов даже в Европе. Например, Франции на пути к демократии после революции 1789 г. пришлось пережить якобинскую диктатуру, режим Директории и авторитарную империю Наполеона, монархию 1814 – 1848 гг., Вторую, Третью и Четвертую республики. В Пятой республике во Франции с 1958 г. произошел ряд кризисов, которые свидетельствуют о том, что сформировавшийся демократический режим не отвечает всем ожиданиям французов.

Итак, демократический транзит – это длительный исторический процесс, обусловленный особенностями национальной политико-правовой культуры данной страны и осуществляемый как эволюционным, так и революционным путем. Демократический транзит от экспорта демократии отличается не только длительностью, но и тем, что государство в период перехода к демократии сохраняет свой суверенитет, способно к критическому восприятию политико-правового влияния иных национальных правовых систем. Именно в рамках такого подхода и рассмотрим основные этапы развития России на пути к демократии.

Российская империя XVIII – начала XX в. по форме правления являлась самодержавной монархией. Неограниченная власть самодержцев оставляла возможности для развития демократических традиций только на уровне корпоративного самоуправления дворянства, городского и мирского самоуправления тяглых сословий. При этом следует отметить, что при Петре Великом в России получила признание теория естественного права, при Екатерине II и Александре I – «равенства» и «вольности гражданской» [1]. В результате Великих реформ 1860-х гг. в России появляется независимая судебная власть и всесословное земское самоуправление. Но конституционное ограничение самодержавной власти произошло только в 1906 г.

Переход к республиканской форме в феврале 1917 г. означал слом имперского правопорядка, что обусловило использование Временным правительством, а затем «белыми» правительствами периода Гражданской войны при осуществлении функций государства неправовых методов – террора и массовых репрессий. Ответом на «белый» террор стал «красный» террор периода Гражданской войны.

Победившие в Гражданской войне большевики, не отрицали идею демократии, но рассматривали ее с классовых позиций. В.И. Ленин, вслед за К. Марксом, считал, что после захвата власти пролетариату необходима диктатура, которая сохранится в течение «целого исторического периода, отделяющего капитализм от ... коммунизма». При этом диктатура пролетариата – это новый, более высокий тип демократии, который является «по-новому демократическим (для пролетариев и неимущих вообще) и по-новому диктаторским против (буржуазии)» [15, т. 33, с. 26, 35].

В.И. Ленин стал основоположником теории конституционных и иных прав и свобод трудящихся масс. Закрепление принципов советской демократии произошло при разработке и принятии Конституции РСФСР (1918) и Конституции СССР (1924). В частности, в них впервые в мире был закреплен принцип равноправия женщин и мужчин, права на труд, образование, защиту здоровья, социальное обеспечения и иные социальные и культурные прав. Этот комплекс прав получил развитие в Конституциях СССР 1936 и 1977 гг., советском законодательстве.

В.И. Ленин не был противником многопартийности при условии доминирования коммунистов в политической системе. Но в результате подавления мятежа левых эсеров в 1918 г. возникла монополия коммунистов на власть. Отступлением от программных положений марксизма в практике социалистического строительства стала резолюция X Съезда РКП(б) «О единстве партии», которой запрещались любые фракционные выступления, что лишило партию демократического стиля деятельности.

После победы большевиков в Гражданской войне отказ от политики «красного террора» был формальным. В.И. Ленин считал, что «суд должен не устранить террор... а обосновать, узаконить его». Он рекомендовал формулировать в УК РСФСР понятие контрреволюционного преступления «как можно шире». Выступал за проведение «образцовых (по скорости и силе репрессии; по разъяснению народным массам, через суд и через печать значения их) процессов» [15, т. 44, с. 396; т. 45, с. 189–191].

Сталинские репрессии, последовавшие после смерти В.И. Ленина, – это горькая страница истории России. По данным сводной статистики КГБ СССР, с 1 января 1921 г. по 1 июля 1953 г. по обвинениям в совершении контрреволюционных и других особо опасных государственных преступлений было осуждено 4060306 чел., из них 799455 – к высшей мере. Конкретизируя эти цифры, В.Н. Земсков установил, что всего погибло в местах заключения не более 2,6 млн чел., включая «...более 800 тыс. приговорен-

ных к высшей мере по политическим мотивам, порядка 600 тыс. политических заключенных, умерших в местах лишения свободы, и около 1,2 млн скончавшихся в местах высылки (включая «кулацкую ссылку»), а также при транспортировке туда (депортированные народы и др.)» [9].

Несмотря на это, в американской политологии 1920 – 1940-х гг. господствовала позиция признания модели «советской демократии». Единственным исключением является работа 1930-х гг. Дж. Сэбина, который использовал понятие «тоталитаризм» и для фашистских воззрений, и для коммунистического режима [35].

Советский Союз к странам с тоталитарным политическим режимом в западной политологии стали относить в 1950 – начале 1970-х гг., т.е. в период так называемой холодной войны. Эту позицию превратил в официальную премьер-министр Великобритании У. Черчилль в начале холодной войны, заявив: «Фашизм был тенью или, скорее, уродливым ребенком коммунизма». Впервые с развернутым обоснованием использования термина «тоталитаризм» относительно и нацизма, и сталинизма выступила в 1951 г. Х. Арндт. Согласно ее мнению, при сталинизме, как и при нацизме, было стремление создать нового человека и совершенно новый политический порядок [30].

Проблема, вставшая перед англосаксонской политологией при отнесении СССР к тоталитарным странам, заключалась в том, что после смерти И.В. Сталина политика массовых репрессий прекратилась. Более того, СССР был одним из создателей ООН, постоянным членом Совета безопасности ООН, участвовал в разработке и принятии Всеобщей декларации прав человека (1948), двух Пактов о правах человека (1966). В Конституции СССР (1977) положение о диктатуре пролетариата было заменено положением о построении развитого социализма.

Однако американские политологи нашли выход из этого затруднения. Х. Линц писал: «...до тех пор, пока власть может рассчитывать на лояльность вооруженных сил, тоталитарной системе для существования в относительно закрытом обществе вполне достаточно того, что громадная часть населения идентифицирует себя с властью и принимает активное участие в контролируемых ею и служащих ее целям политических организациях». Такому типу тоталитаризма, по его мнению, соответствует «...хрущевский опыт популистской рационализации партийного контроля» [17, с. 47].

Теория, согласно которой СССР был тоталитарным государством, носила в годы холодной войны конъюнктурный характер. Отнюдь не все американские политологи ее разделяли. Дж. Сартори, например, писал:

«...Советский Союз ... просто менее демократичен, но качественно не отличается от Соединенных Штатов» [36, p. 184–185].

После распада СССР дискуссия о советском политическом режиме началась в российской науке. Наиболее авторитетные специалисты в сфере истории советского права В.М. Сырых и О.И. Чистяков продолжили поддерживать теорию советской демократии. Ряд ученых характеризует политический режим СССР как авторитарный [2]. Другие считают его тоталитарным. Но даже последние проводят грань между нацистским и советским режимами. Так, Ю.С. Завьялов, относя советский режим к тоталитарным, делает оговорку, что его нельзя отождествлять с фашизмом [8].

В 1991 г. в Российской Федерации был провозглашен курс на формирование либеральной демократии. Конституция РФ (1993) закрепила либерально-демократическую модель устройства государства, в которой нашли свое признание и нормативное закрепление права и свободы человека и гражданина, народное представительство, идеологический и политический плюрализм, система разделения и взаимодействия властей.

Фактическое развитие политического режима в России в 1990 – начале 2000-х гг. не позволило в полной мере реализовать ценности либеральной демократии. С.А. Киреева называет политический режим современной России «переходным», для которого характерны как позитивные признаки демократии, так и негативные черты («криминализация, незащищенность жизни и здоровья граждан; коррупция во властных структурах, “номенклатурная” приватизация» и др.) [12, с. 20]. По мнению М.О. Кулькова, «современное Российское государство переживает трудный процесс становления» демократического политического режима [13, с. 36].

Оценки ряда юристов являются более жесткими. Так, В.Е. Гулиев считает, что в России в настоящее время сформировался «режимом личной власти», что обусловило деструктивное изменение формы правления «...от фактически ультрапрезидентской республики к конституционно-президентской автократии» и формы территориально-политического устройства «от достаточно “рыхлой федерации” ... к ультражесткому федерализму» [5, с. 37].

В.В. Лапаева отмечает «неразвитость российского парламентаризма, которая проявляется прежде всего в отсутствии эффективной и конструктивной политической конкуренции». По ее мнению, Федеральный закон «О политических партиях» (2001) положил «начало последовательному ограничению политической конкуренции» и в итоге к началу 2010-х гг. «политическая система вернулась ... к фактической монополии одной партии» [14, с. 28, 31–35].

Перспективы развития политического режима в России оцениваются обычно позитивно. Например, М.О. Кульков считает, что в XXI в. «развитие формы современного Российского государства будет происходить в русле общемировой тенденции к демократизации и глобализации государственных институтов, с большей или меньшей степенью демократичности на отдельных этапах этого процесса» [13, с. 37].

Понятие политических режимов и их классификация были созданы в американской политологии на основе противопоставления мифа об американской демократии иным политическим мифам. В настоящее время такой подход является дискуссионным. Думается, выработать дефиницию демократического режима возможно только на основе выделения общих признаков всех его современных типов с учетом их исторического генезиса.

Опасность использования американского мифа о «демократии» отчетливо проявилась при экспорте демократии США в другие страны. На практике это обычно приводит к созданию чудовищных гибридных режимов, сочетающих в себе признаки традиционной деспотии и тоталитарного режима. Политика экспорта демократии находится в вопиющем противоречии с основными принципами современного международного права Устава ООН.

Политический режим каждой страны зависит от уровня ее экономического и социального развития, исторически сложившейся политико-правовой культуры, геополитических факторов и т. д. Становление демократического режима – это длительный исторический процесс. В частности, в России уже более полутора столетий, с середины XIX в., эволюционным и революционным путем происходит формирование национальной модели демократического политического режима.

#### Список литературы

1. Акишин М.О. Категория «конституция» в государственно-правовом развитии Российской империи XVIII века // Меншиковские чт. – 2017: науч. альманах. – СПб.: XVIII век, 2017. – Вып. 8 (18). – С. 9–25.
2. Баранов Н.А. Эволюция современной российской демократии: тенденции и перспективы. – СПб.: Балт. гос. техн. ун-т, 2008. – 276 с.
3. Барбер Н.У. Разделение властей и Конституция Великобритании // Право. – 2012. – № 1.
4. Блум У. Смертоносный экспорт Америки – демократия. Правда о внешней политике США и многом другом / пер. с англ. – М.: Кучково поле, 2014. – 272 с. (Серия «Реальная политика»).

5. Гулиев В.Е. Конституционно-правовые проблемы в контексте общей теории государства и права // Тр. Ин-та гос-ва и права Рос. акад. наук. – 2008. – № 6. – С. 37–43.
6. Дай Т., Зиглер Л. Демократия для элиты. Введение в американскую политику / пер. с англ. – М.: Юрид. лит., 1984.
7. Даль Р. Демократия и ее критики / пер. с англ. – М.: РОССПЭН, 2003.
8. Завьялов Ю.С. Тоталитаризм как разновидность политического режима // Гос-во и право. – 2010. – № 5. – С. 76–80.
9. Земсков В.Н. Масштабы политических репрессий в СССР (против спекулятивных и мифологических построений) // Изв. Самарского науч. центра Рос. акад. наук. – 2012. – Т. 14. – № 3. – С. 79–88.
10. Истон Д. Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли: в 5 т. Т. 2. Зарубежная политическая мысль. XX в. – М., 1997. – С. 630–642.
11. Карл Т.Л., Шмиттер Ф.К. Пути перехода от авторитаризма к демократии в Латинской Америке, Южной и Восточной Европе // Междунар. журн. социальных наук. – 1993. – № 3.
12. Киреева С.А. Политический режим как элемент формы государства: Теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1997. – 29 с.
13. Кульков М.О. Теоретические проблемы типологии форм государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – 39 с.
14. Лапаева В.В. Политико-правовое развитие постсоветской России // Тр. Ин-та гос-ва и права РАН. – 2016. – № 1. – С. 27–47.
15. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. – Т. 33. – М., 1969; Т. 44. – М., 1970; Т. 45. – М., 1970.
16. Лиджфарт А. Правление большинства в теории и на практике // Междунар. журн. социальных наук. – 1991. – № 2.
17. Линц Х. Тоталитарные и авторитарные режимы / пер. с англ. // Неприкосновенный запас. – 2018. – № 4. – С. 16–62.
18. Марей А. Нейтрализовывать, уравнивать и сеять разногласия...: Далмацио Негро и его книга «Введение в историю форм государства» // Социол. обозр. – 2014. – Т. 13. – № 2. – С. 237–245.
19. Матузов Н.И., Малько А.В. Политико-правовые режимы: актуальные аспекты // Обществ. науки и современность. – 1997. – № 1.
20. Мизес Л. Либерализм в классической традиции / пер. с англ. – М.: Социум, 2001.
21. Ориу М. Основы публичного права. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 572 с.
22. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / пер. с англ. – М.: РОССПЭН, 2000.
23. Растоу Д.А. Переходы к демократии: попытки динамической модели // Полис. – 1996. – № 5.

24. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. – СПб.: Наука, 2001.
25. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / пер. с англ. – М.: РОССПЭН, 2003.
26. Хмелевский С.В. Пять минут до «ядерной полуночи», или к вопросу об «экспорте демократии (революций)» и позиции национальной элиты в кризисных ситуациях // Пробелы в рос. законодательстве. – 2014. – № 1. – С. 248–254.
27. Чиркин В.Е. Государствоведение: учеб. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 384 с.
28. Шмиттер Ф. Будущее демократии: можно ли рассматривать его через призму масштаба? // Логос. – 2004. – № 2.
29. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия / пер. с англ. – М.: Экономика, 1995.
30. Arendt H. The Origins of Totalitarianism. – New York, 1951.
31. Barber B. Participatory Democracy // Encyclopedia of Democracy. – Vol. 3. – New York, 1995.
32. Henry E. Hale. Democracy or autocracy on the march? The colored revolutions as normal dynamics of patronal presidentialism // Communist and Post-Communist Studies. – 2006. – Vol. 39. – № 3, Sept.
33. Krauthammer C. Past the Apogee: America Under Pressure // Real Clear Politics. – 2006. – № 12.
34. Rustow D. A World of Nations: Problems of Political Modernization. – Washington, 1967.
35. Sabine G.H. The State // Seligman R.A., Johnson A. (Eds.). Encyclopedia of the Social Sciences. – New York, 1934.
36. Sartori G. The Theory of Democracy Revisited. Part 1: The Contemporary Debate. – Chatham, 1987.

**Правосознание, правопознание, правопонимание  
(к вопросу о правовом самовоспитании)**

В статье рассматриваются категории «правосознание», «правопознание», «правопонимание», исследуются правовые взаимосвязи между ними. Анализируются механизм воздействия на правосознание в целях повышения его уровня, а также процесс правового самовоспитания. Проводится структурное разделение правосознания и правовой культуры на основе авторского взгляда А.С. Бондарева. С учетом представленной структуры определяются: порядок взаимодействия познавательной функции правосознания с правом, механизм познания права субъектом права, взаимосвязь между познанием и пониманием права. Подчеркивается актуальность исследований на тему правосознания, а также делается вывод о том, что повышение уровня правосознания невозможно без организованного познания права, главной целью которого является его глубокое понимание.

The article discusses the categories of «legal awareness», «cognition of law», «comprehension of law», examines the legal relationships between them. The author analyzes the mechanism of influence on legal consciousness in order to increase its level, considers the process of legal self-education. The article presents a structural separation of legal awareness and legal culture based on the author's view of A.S. Bondarev. Taking into account the presented structure, the order of interaction of the cognitive function of legal awareness with the law is determined. The author examines the mechanism of cognition of law by the subject of law, defines the relationship between cognition and comprehension of law. The author emphasizes the relevance of research on the topic of legal awareness, and also concludes that the increase in the level of legal awareness is impossible without an organized cognition of law, the main purpose of which is its deep comprehension.

*Ключевые слова:* правосознание, правовая культура, формирование правосознания, правовое самовоспитание, правопознание, познавательная функция правосознания, правопонимание.

*Key words:* legal awareness, legal culture, formation of the legal awareness, legal self-education, cognition of law, cognitive function of legal awareness, comprehension of law.

Сегодня перед российским обществом в целом и перед каждым его членом в отдельности стоит важная задача по формированию правосознания и высокого уровня правовой культуры населения [11]. На решение этой задачи, в частности, направлена воспитательная функция государства, реализуемая посредством правового просвещения, обучения, правовой пропаганды в СМИ и пр. Однако государственное правовое воспитание не может и не должно заменить собой правовое воспитание в семье и самовоспитание.

Сущность и задачи правового воспитания можно установить исходя из следующего определения: «Правовое воспитание – это процесс целеустремленного и систематического воздействия на сознание и культуру поведения членов общества, осуществляемый для достижения необходимого уровня правовых знаний, выработки глубокого уважения к закону и привычки точного соблюдения его требований на основе личного убеждения. Оно способствует укреплению законности и правопорядка в обществе» [7, с. 412].

Проводимая государственная политика предполагает, что формирование правосознания должно быть доступно любому индивиду, независимо от текущего уровня его правосознания. При этом в отношении профессионального или доктринального правосознания более применим термин «совершенствование». В данной статье под «формированием» мы будем иметь в виду повышение уровня правосознания.

В рамках настоящей статьи вопрос о правовом воспитании не является ключевым. Воспитание и самовоспитание представляют интерес как средство активного воздействия на правосознание личности в целях повышения его уровня. Таким образом, нас интересует не педагогический аспект, а процесс познания и понимания права, осуществляемый субъектом права<sup>1</sup>.

Центральными категориями данной статьи являются «правосознание», «правопознание» (познание права), «правопонимание» (понимание права), исследуются правовые взаимосвязи между ними. Мы предполагаем наличие взаимосвязи следующего характера: процесс познания права осуществляется субъектом посредством познавательной функции правосознания, результатом познания права является его понимание (обоснование данного тезиса будет представлено в заключение статьи).

Возвращаясь к правовому воспитанию, отметим, что любое воспитание сопряжено с обязательной долей самостоятельной работы субъекта, опирающейся на волевой аспект личности. Поэтому именно самовоспитание будет выбрано нами в качестве отправной точки дальнейшего исследования.

---

<sup>1</sup> Далее, субъект – любой индивид, независимо от уровня его правосознания.

Правовое самовоспитание с целью формирования правосознания предполагает самостоятельный выбор субъектом вектора направляемых волевых усилий. Главная сложность заключается в том, чтобы определить круг стратегически важных в правовом самовоспитании вопросов и сделать это корректно, с точки зрения права.

Прежде всего правовое самовоспитание должно руководствоваться целями и задачами самого правосознания – познавать, понимать, применять право. Также субъекту необходимо помнить и о цели права – «внести в общественную жизнь начало разумного, мирного и справедливого порядка» [5, с. 323]. Концентрация на конечной цели – цели права, поможет субъекту определить приоритеты правового самовоспитания.

Кроме того, процесс правового самовоспитания с целью формирования правосознания предполагает постановку собственных целей и задач. В этом субъекту помогут теоретические исследования ученых-правоведов по заданной тематике. Обращаясь к этим исследованиям, субъект так или иначе осуществляет и собственное исследование (познание). Получая информацию, он анализирует и критически оценивает ее, оперируя теми знаниями и навыками, которыми располагает его правосознание на текущий момент. В итоге субъект определяет для себя ключевые направления в познании права.

Правовое воспитание, таким образом, нуждается в познании права даже на этапе постановки собственных целей и задач. При этом общие закономерности познавательного процесса будут актуальны и для субъекта правового самовоспитания. Субъект должен определить и постоянно иметь в виду предмет и объект собственного правового исследования. Это поможет сформулировать цели, задачи и методы, а также сделать корректные выводы по результатам.

Говоря о проводимых в рамках самовоспитания правовых исследованиях, мы отмечаем, что данные процессы во многом подчинены познавательной функции правосознания. Сам механизм познания запускается следующим образом: «Эмоция интереса к праву постоянно направляет действия субъекта права на углубление существующих и приобретение необходимых новых правовых знаний, правовых умений и правовых навыков» [3, с. 10].

Таким образом, эмоционально-чувственный компонент правосознания побуждает субъекта к поиску правовой информации. Далее подключается рациональный компонент, который оценивает необходимость совершения субъектом определенных действий. В результате слияния первого и второго формируется волевой компонент правосознания, непосредственно направленный на познание и понимание права. На протяжении

всего процесса познания рациональный компонент правосознания осуществляет оценку полученной информации. Итогом процесса познания права становится понимание права, полученных знаний о праве<sup>2</sup>. В результате формируется волевой компонент правосознания, ответственный за применение права.

Таким образом, если первоначало в познании права – интерес, то отправной точкой в применении права является его понимание. Глубокое понимание права уже само по себе есть движущая сила для его применения.

Вопросы применения права мы сознательно выносим за рамки настоящей статьи. Обусловлено это тем, что применение права как социально-правовая активность субъекта находится «вне» субъекта права, тогда как процессы познания и понимания права – «внутри» субъекта – в сознательно-чувственно-волевой сфере его правосознания.

«В правосознании субъекта формируются и осознаются только образы предстоящей его правовой деятельности (правотворческой, правоприменительной, правотолковательной и т. д.) и далее оно руководит всем процессом этой деятельности субъекта» [3, с. 8].

Согласно структуре А.С. Бондарева, речь о которой пойдет далее, социально-правовая активность субъекта выходит за пределы его правосознания в область правовой культуры. В этой связи отдельного внимания заслуживает вопрос о соотношении понятий «правосознание» и «правовая культура». «Без определения точного места правосознания в структуре правовой культуры невозможно создать и реализовать научную программу формирования и развития правовой культуры россиян» [3, с. 7]. Актуальность данной проблемы не вызывает сомнения.

Кроме того, вопрос о соотношении «правосознания» и «правовой культуры» актуален для правового воспитания, целью которого является формирование правосознания. Для субъекта, осуществляющего самовоспитание, также крайне важно оперировать четко структурированными знаниями.

На сегодняшний день ученые сходятся во мнении, что правовая культура включает в себя правосознание, которое занимает в ней особое, ключевое место. При этом термины «правосознание» и «правовая культура» исследователи трактуют по-разному, упускается из виду глубокое правовое

---

<sup>2</sup> Как правило, результатом познания права исследователи называют знания о праве как совокупность сведений о нем [3, с. 9]. По нашему мнению, наличие сведений о праве не гарантирует понимание объективного содержания данных сведений.

единство этих понятий. Кроме того, отсутствует единое понимание структуры правовой культуры.

Со своей стороны А.С. Бондарев предлагает следующую структуру. Он делит правовую культуру на две формы существования: «живую» и предметную. «Предметная часть правовой культуры – это законы РФ, постановления Правительства, судебные решения, все другие правоприменительные акты и т. д.» [3, с. 9]. «Живая» часть правовой культуры включает три элемента: знание права; позитивную правовую убежденность в ценности права; социально-правовую активность.

Ученый подчеркивает, что совершенствовать предметную часть правовой культуры возможно только путем воздействия на ее «живую» часть. При этом основой «живой» части правовой культуры является правосознание. Оно включает в себя первый и второй элементы правовой культуры: знание права (правовая идеология) и эмоционально-чувственную сторону (правовую психологию). Однако правосознание не ограничивается «живой» частью правовой культуры, а содержит и «предметную» составляющую.

«Предметная» составляющая правосознания есть не что иное, как база знаний о праве, содержащихся в памяти субъекта. В отличие от них, знания о праве «живой» части правовой культуры – это знания, прошедшие оценку рационального компонента правосознания в процессе познания права («принимаемые» знания).

Что касается третьего элемента «живой» части правовой культуры, то он не менее существенен, чем первые два. Третий элемент правовой культуры – социально-правовая активность – осуществляет реализацию «принимаемого» права в жизнь. Ранее уже упоминалось о том, что социально-правовая активность субъекта выходит за рамки правосознания и относится к его правовой культуре. При этом, строго говоря, само правосознание также находится в составе правовой культуры. В этом и заключается глубокое правовое единство этих двух феноменов.

Представленная структура правовой культуры и правосознания поможет субъекту осуществить более глубокое воспитательное воздействие, а также оптимизировать процесс правового самовоспитания. Ключевая роль в формировании правосознания и правовой культуры отводится знаниям о праве и позитивной правовой убежденности субъекта в ценности права. Установка на ценность права имеет первостепенное значение, если речь идет о воспитании. Если же речь идет о самовоспитании, убежденность субъекта в ценности права предполагается. В этом случае акцент делается на получении субъектом знаний о праве в процессе познания права.

В этой связи весьма значительным является вывод А.С. Бондарева о том, что правосознание вне правовой культуры неспособно взаимодействовать с правом, в частности оно не может выполнять регулятивную, коммуникативную, воспитательную функции.

Что же касается познавательной функции правосознания, остановимся на ней более подробно, поскольку познание права представляет для нас отдельный интерес. В первую очередь необходимо определить, что обычно понимается под термином «познание». «Познание» является философской категорией и основным предметом гносеологии (теории познания). Термин «познание» означает приобретение знания, а также постижение закономерностей объективного мира [8, с. 548]. Познание осуществляется посредством и благодаря наличию у человека сознания.

Таким образом, говоря о познании права, можно утверждать, что это процесс приобретения объективных знаний о праве, постижения сущности и природы права. Осуществляется познание права посредством познавательной функции правосознания.

Как было отмечено выше, для осуществления ряда функций правосознанию необходимо взаимодействие с правом посредством правовой культуры, поскольку взаимодействие с правом напрямую невозможно. Нам предстоит выяснить, актуально ли данное утверждение для познавательной функции правосознания.

Возьмем для сравнения воспитательную функцию правосознания. Как было установлено ранее, правовое воспитание – это процесс целеустремленного и систематического воздействия субъекта воспитания на правосознание объекта воспитания. Таким образом правосознание субъекта воспитания реализует свою воспитательную функцию. Первоначально субъект воспитания становится для объекта основным источником правовых знаний<sup>3</sup>, а также формирует понимание права. Он переносит центр своего внимания с собственного правосознания на правосознание объекта. Таким образом, его воспитательное воздействие стремится вовне. В этом состоит социально-правовая активность субъекта воспитания. С точки зрения приведенной выше структуры, социально-правовая активность – это элемент правовой культуры, выходящий за рамки правосознания. Таким образом, без привлечения правовой культуры правовое воспитание не может быть реализовано.

---

<sup>3</sup> Объект воспитания нуждается в участии субъекта воспитания, когда способность познавать и понимать право самостоятельно недостаточно развита.

Другими словами, правосознание вне правовой культуры не может выполнять воспитательную функцию. Однако причина здесь не только в межличностном характере воспитательного процесса. В этой связи рассмотрим правовое самовоспитание.

При самовоспитании субъект воспитания и его объект совпадают в одном лице. При этом воспитательное воздействие стремится не вовне, а вглубь себя – формирует собственное правосознание. Если воспитание носит межличностный характер, то самовоспитание – внутриличностный. Необходимо учитывать, каким образом происходит взаимодействие субъекта с правом. В отличие от воспитания, самовоспитание предполагает способность познавать и понимать право самостоятельно, без участия стороннего субъекта. Понимание, таким образом, является результатом самостоятельного познавательного процесса, который переносит центр внимания субъекта на внешний объект познания, в область правовой культуры. В итоге воспитательная функция правосознания, направленная вглубь себя, на формирование правосознания, практически перекрывается познавательной функцией, направленной вовне, на познание права. Таким образом, правосознание вне правовой культуры не может выполнять воспитательную функцию, даже если речь идет о внутриличностном процессе. И главная причина здесь в том, что правовое воспитание изначально нуждается в познании права. Подробно о процессе познания мы поговорим далее.

Познание права – процесс, происходящий в сознании познающего субъекта. Но для осуществления этого процесса субъекту необходим объект познания – право, в каком-нибудь любом виде, например право «предметной» части правовой культуры (нормативно-правовые акты).

Данный объект лежит вне области правосознания познающего субъекта. Такое познание стремится за объектом вовне – субъект познания переносит центр своего внимания на внешний объект. Обращение к «предметной» части правовой культуры, в которой находится объект, так же как и в случае с воспитанием, предполагает «выход» субъекта за пределы собственного правосознания. Правосознание познающего субъекта обращается к объекту познания, который является элементом правовой культуры (или его частью). В этом случае утверждение, что «правосознание вне правовой культуры неспособно взаимодействовать с правом», будет верным. Следовательно, также верно, что «познавательная функция правосознания не может быть выполнена вне правовой культуры в рамках правосознания». Однако, по нашему мнению, это не единственный возможный вариант реализации механизма познавательного процесса.

Дело в том, что право «предметной» части правовой культуры в результате описанного процесса познания вполне может стать «знанием права» – частью структуры самого правосознания.

С этим «внутренним» правом, которое правосознание вобрало в себя, оно вполне может взаимодействовать далее – глубже познавать и понимать самостоятельно, вне правовой культуры. Такое взаимодействие с объектом познания происходит внутри правосознания субъекта познания. Внутренняя работа правосознания в данном случае тоже является познанием и осуществляется при помощи механизма взаимодействия познавательной функции правосознания с «внутренним» правом.

В итоге мы приходим к выводу о том, что познавательная функция правосознания осуществляется двумя путями: в первом случае субъект познания взаимодействует с правом, представленным в качестве внешнего объекта познания («внешнее» право), во втором случае познается внутренний объект («внутреннее» право). Таким образом утверждение, что правосознание неспособно осуществить познавательную функцию вне правовой культуры, верно в случае, если право является внешним объектом познания и неверно, если право является объектом внутренним.

В заключение по вопросу познания стоит сделать акцент на его целях. «Помимо непосредственной цели познания – достижение истины, истинного знания об объекте (теоретическая цель), существует опосредованная цель познания – применение полученного знания в практической деятельности (практическая цель)» [9, с. 21].

В нашем случае речь идет о познании права, практической целью такого познания является реализация «понимаемого» права в жизнь. Как было отмечено ранее, целями и задачами правосознания являются познание, понимание, применение права<sup>4</sup>. Таким образом, для того чтобы субъект познания в дальнейшем смог перейти к реализации права, полученные в процессе познания правовые знания должны быть осмысленными, понятными.

Для начала обратимся к термину «понимание». В современной философии понимание исследует герменевтика. Понимание – это способность осмысливать, постигать содержание, смысл, значение чего-либо [8, с. 561]. При этом понимание подразумевает не только процесс постижения, но и порождения смысла.

---

<sup>4</sup> Применение права выходит за рамки правосознания в область правовой культуры [3, с. 11].

Понимание не вписывается в субъект-объектную познавательную схему, поскольку не познание порождает потребность в понимании, а наоборот, потребность в понимании ведет к познанию [4, с. 531].

Понимание как метод гуманитарных наук было противопоставлено объяснению как методу естественных наук. В правовой плоскости такой подход иллюстрирует следующее определение. «Познание осуществляется в рамках познавательной стороны сознания, а понимание является одним из составляющих элементов познавательной стороны сознания, выступая одним из методов познания» [12, с. 61].

В психологии понимание не является принципиально отличным от мышления самостоятельным психическим процессом, а представляет собой компонент мышления. Аналогичный подход существует в юриспруденции. «Правопонимание представляет собой мыслительную деятельность человека, обеспечивающую познание права как целостность социального явления» [2, с. 6]. В данном определении наблюдается тесная взаимосвязь правопонимания и правопознания.

Понимание является необходимым практическим и культурно-смысловым условием научного познания. «Правопонимание в широком смысле может рассматриваться как интеллектуальная деятельность, направленная на познание права; отдельные элементы познавательно-правовой деятельности (восприятие правовых явлений, представление о правовых явлениях и праве в целом, понятие права), а также совокупность (или система) интерпретируемых правовых знаний, полученных в результате познавательно-правовой деятельности» [10, с. 16].

Исследователи нередко раскрывают термин «правопонимание» с привязкой к познанию права, при этом не всегда очевидно соотношение указанных понятий. Одни отождествляют правопонимание с научным познанием и объяснением права «как своеобразного и относительно самостоятельного, целостного, системного явления духовной жизни общества» [1, с. 23]. Другие исследователи констатируют двойственную природу правопонимания. «Правопонимание – это научная категория, отражающая процесс и результат целенаправленной мыслительной деятельности человека, включающей в себя познание права, его восприятие (оценку) и отношение к нему как к целостному социальному явлению» [6, с. 217].

Вообще, что касается правового понимания, данные ему определения существенно отличаются друг от друга. Не вызывает сомнения тот факт, что

правопонимание является сложной, многогранной категорией<sup>5</sup>. По нашему мнению, понимание права – это прежде всего результат познания права. Правопонимание может выступать в качестве промежуточного и конечного результата – «понимаемые» правовые знания, понимание сущности и природы права. Это обусловлено тем, что процесс познания права включает огромное количество промежуточных выводов. В этой связи правопонимание является более узкой по смыслу категорией, нежели правопознание. Кроме того, именно познание является процессом, направленным на понимание права, а не наоборот.

Также очевидно, что правопонимание и правопознание оказываются тесно связанными научными понятиями, одно невозможно без другого. Для того чтобы «включить» способность понимать, нужно быть вовлеченным в познавательный процесс, чтобы процесс познания права был результативен, необходимо его понимание. Главное же отличие между пониманием и познанием заключается в том, что понимание способно породить смысл, тогда как познание – это процесс его поиска.

В заключение обратимся к тезису, заявленному в начале данной статьи.

Наличие правосознания действительно предполагает осуществление субъектом процесса познания права. Любой субъект права, независимо от уровня правосознания, так или иначе участвует в правовой жизни государства и общества, получает правовую информацию, познает право. Формирование самого правосознания может быть подчинено воспитанию или самовоспитанию, однако без познавательной деятельности самого субъекта результат не будет достигнут.

Познание права обеспечивается познавательной функцией правосознания. Однако при рассмотрении механизма познания права было установлено, что познавательная функция не может быть реализована вне правовой культуры, в рамках правосознания. Представленный нами тезис не акцентирует внимание на данном моменте, поскольку имеет общую формулировку.

В целом тезис, заявленный в начале статьи, верен. В частности, был сделан вывод о том, что правопонимание является результатом познания права. Однако это далеко не единственное смысловое и практическое выражение правопонимания. Эта весьма сложная и неоднозначная категория заслуживает более глубокого и детального исследования, которое обусловлено практической значимостью понимания права для его дальнейшего применения.

---

<sup>5</sup> Вопрос о типах правопонимания мы намеренно оставляем за рамками статьи, поскольку он заслуживает отдельного обсуждения.

### Список литературы

1. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – 2-е изд., доп. – М., 2005. – 544 с.
2. Бобылев А.И. Правопонимание и принципы права // Право и гос-во: теория и практика. – 2009. – № 3 (51). – С. 6–11.
3. Бондарев А.С. Правосознание – неотъемлемая и ведущая часть правовой культуры // Вестн. Пермск. ун-та. – 2016. – № 1 (31). – С. 6–15.
4. Грицанов А.А. Новейший философский словарь. – Мн.: Изд. В.М. Скакун, 1998. – 896 с.
5. Ильин И.А. Теория права и государства. – М.: Зерцало, 2008. – 550 с.
6. Леушин В.И., Первалов В.Д. Понятие, сущность и социальная ценность права // Теория гос-ва и права / под. ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. – М., 1998. – 616 с.
7. Мелехин А.В. Теория государства и права: учеб. – 2-е изд., доп. и перераб. – М., 2009. – 545 с.
8. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Рос. акад. наук. Ин-т рус. яз. им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1997. – 944 с.
9. Некрасов С.И., Некрасова Н.А. Философия науки и техники: тематический слов. – Орёл: ОГУ. 2010. – 289 с.
10. Оль П.А. Правопонимание: от плюрализма к двуединству: моногр. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. – 243 с.
11. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168) // Рос. газета. – 2011. – № 151 (5527). – С. 11.
12. Перов О.Ю. Диалектика соотношения правопонимания и правового воздействия: дис. ... д-ра юрид. наук. – Н. Новгород, 2008. – 175 с.

### **Новые функции полиции в ходе Первой мировой войны**

Изучение деятельности полиции Российской империи в ходе Первой мировой войны является актуальным и сегодня в связи с событиями, происходящими в сопредельных государствах в результате так называемых «цветных революций». В статье рассматриваются вопросы расширения функций полиции Российской империи на примере полиции Саратовской губернии. Важность функционирования полиции Российской империи в условиях военного времени была вызвана событиями, происходящими как внутри страны, так и у её границ.

The study of the police of the Russian Empire entering the First world war, is relevant today, in connection with the events taking place in neighboring countries as a result of the so-called "color revolutions". The article deals with the activities of the police of the Russian Empire during the First world war. Expanding the functions of the police of the Russian Empire on the example of the Saratov province police. The importance of the functioning of the police of the Russian Empire in wartime was caused by the events taking place both inside the country and near its borders.

*Ключевые слова:* Министерство внутренних дел, революция, война, полиция.

*Key words:* Ministry of Internal Affairs, revolution, war, police.

Первая мировая война, в которую Россия была втянута, оказалась тем самым детонатором, что привёл к социально-политическим взрывам и потрясениям. Когда началась война, выявились хищения, казнокрадство, недостаток снаряжения для армии.....[2].

Война нарушила традиционные экономические рыночные связи, государство усилило вмешательство в экономическую жизнь: занималось распределением сырья, топлива, продовольствия и др. [2]. Как отмечает Т.В. Шитова, в сферу деятельности полиции в тот период включался надзор за военнообязанными, в связи с чем увеличивался ее штат за счет комплектования новых должностей классных полицейских чинов и стражников по надзору за военнообязанными в городах, уездах и в подведомственных местностях [8].

Однако товарищ министр внутренних дел генерал-майор В.Ф. Джунковский 24 июня 1915 г. указал, что нет необходимости в установлении специального надзора за таким контингентом граждан, поэтому данную функцию было принято возложить на общую полицию. Тем не менее, губернаторам Сибири было разрешено, применительно с правилами об организации надзора за высланными из разных местностей военнообязанными из подданных воюющих с Россией государств, нанять конно-полицейских стражников из расчета одного стражника на 100 высланных и одного полицейского чина на 500 высланных [1].

В связи с вхождением Российской империи в театр военных действий, вопросы организации движения на улицах, проблема разработки правовой базы для использования транспортных средств в военное время, безопасность личности и общества имели широкое обсуждение в военном ведомстве и обществе столицы.

Так, в приказе по Петроградскому военному округу от 6 июля 1916 г. говорится, что на театре военных действий в Петрограде низшие чины переполняют вагоны трамвая в Петрограде и толпятся на площадках трамвая до такой степени, что лишают публику, в том числе и офицеров, возможности войти в вагон или выйти из него. При этом нижние чины, стоя в толпе, совершенно не отдают чести проезжающим офицерам, стоят небрежно, облокотившись и т. п. Для упорядочения езды нижних чинов устанавливалось:

1) воспрещение нижним чинам бесплатного проезда в Петрограде в вагонах трамвая, конно-железных дорог и речных пароходах;

2) на переднем вагоне трамвая проезд нижним чинам воспрещался. Нижние чины могли находиться только во втором (заднем) вагоне трамвая;

3) удостоверения на право проезда в трамвае нижние чины как раненые, так и нераненые, обязаны были предъявлять по требованию господам офицерам, чинам военно-полицейских команд, а также кондукторам и контролёрам трамвая [1].

Одной из задач полиции в начале XX в. являлось обеспечение безопасности дорожного движения путём его регулирования. Однако с началом военных действий новой задачей полиции также стал ремонт дорог, по которым производится гужевая перевозка хлеба и фуража для армии [4]. Также в связи с наступлением весны участились случаи разбрасывания по дорогам, оврагам, задворкам, площадям и улицам селений трупов мелких животных и птиц. В связи с чем, беря во внимание необходимость борьбы с возможностью появления эпидемий и эпизоотий в текущее тревожное время, губернатор Саратовской области дал поручение полицмейстерам и

уездным исправникам своей губернии срочно проконтролировать исполнение правил об уборке павших животных [6].

Кроме того, как справедливо отмечают Ю.А. Реент и А.Т. Соловьев, пьянство является одной из причин нищеты, роста преступности, болезненности русского общества и что подобное (алкогольное) нравственное падение, способствует росту преступности в обществе [5]. Эти слова были не так уж и далеки от истины. Пьянство тесно связано с преступностью, а ее темпы роста впечатляли.

Так, в своём циркуляре полицмейстерам и уездным исправникам Саратовской губернии от 24 апреля 1915 г. № 65 саратовский губернатор указал на свободную продажу в торговых лавках опьяняющих напитков (квасов) с завышенной крепостью. В результате происходило нарушение обязательного постановления главноначальствующего губернией от 31 октября 2014 г., и ст. 127 устава «Об акцизных сборах», разрешающих продажу только квасов крепостью по содержанию спирта менее 1,5 процента градусов и без хмеля. Также 27 июня 1915 года главноначальствующий Саратовской губернии на основании ст. 15, 16 и 26 Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественной безопасности издал обязательное постановление, согласно которому запретил продажу политуры и спиртового лака, лицам, не имеющим право торговли ими без разрешения местного полицмейстера или уездного исправника. Покупка и хранение данных предметов разрешалась той же полицейской властью. В противном случае лица, уличённые в подобных нарушениях, подвергались наказанию в виде штрафа в размере 3 тыс. р. или аресту (тюремному заключению) на срок до трех месяцев [4].

Одновременно с этим происходили существенные денежные махинации. Так, согласно циркуляру саратовского губернатора от сентября 1915 г. № 144, стало известно о том, что из Германии и Австрии были специально командированы агенты, которые посредством подкупленных лиц совершали сделки по скупке металлических денег по повышенной стоимости в обмен на фальшивые бумажные деньги. А также происходило простое накопление серебряной и медной монеты сверх потребности, что в результате приводило в стране к затруднению денежного обращения. В результате 30 сентября 1915 г. главноначальствующий Саратовской губернии на основании ст. 15, 16 и 26 Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественной безопасности издал обязательное постановление, согласно которому полиции была вменена новая задача по тщательному наблюдению

за недопущением сбыта и обращения фальшивых бумажных денег. Виновные лица подвергались в административном порядке к ответственности – заключению в тюрьме или крепости на срок до трёх месяцев, или аресту на тот же срок или денежному взысканию в размере до 3 тыс. р. [6].

Кроме того, органам полиции обязательным постановлением от 10 апреля 1915 года главноначальствующим Саратовской губернии были вменены обязанности контролировать обязательное представление владельцами промышленных предприятий, фабрик, транспортных предприятий (кроме железных дорог), заводов точных сведений о наличии у них на складах запасов топлива: каменного угля, нефти, торфа, дров. Так же уездным урядникам и становым приставам было обязательно на вверенных им участках, контролировать беженцев, которые своими действиями могли препятствовать движению войсковым частям по железным и автомобильным дорогам [7].

Ещё одной дополнительной функцией полиции того времени стал поиск среди военнопленных в качестве инструкторов по кустарному производству кос, необходимых для заготовки корма скоту [7].

Тем самым можно сделать вывод о том, что на полицию того времени возлагалось очень много не свойственных ей задач, что естественно мешало качественному выполнению ею основных функций, по охране общественного порядка.

Среди основных причин, которые препятствовали эффективному функционированию полиции, следует выделить отсутствие единой специализированной нормативной базы и оптимизированной системы полицейских органов, кроме того, свой негативный отпечаток накладывало выполнение полицией не свойственных ей функций. Прежде всего, это выразилось в возложении на полицию явно несвойственных ей функций, например, борьба с дефицитом, дороговизной, обнищанием, спекуляцией и др. Поэтому необходимость проведения существенных реформ в полиции Российской империи понималась и поддерживалась не столько на государственном уровне, сколько, прежде всего, в среде самих сотрудников полиции.

Типичная бюрократизация государственного аппарата стала основной причиной провала полицейской реформы стала не готовящаяся в России революция или политическая нестабильность в обществе. Безусловно, такое положение дел привело к абсолютной неспособности государственно-политической воли реформаторов преодолеть ведомственную разобщенность в системе государственных органов, что в конечном итоге привело к полному отказу от дальнейшей реализации реформы полиции.

Новые постоянные проекты реформирования органов охраны порядка оказались недостаточными для противостояний порокам самого режима, которые привели к революционным событиям 1917 г. [3].

#### Список литературы

1. ГАКК, ф.595, оп.48, д. 1080.
2. Глушаченко С.Б. За политическими играми была проиграна Российская держава // ПЛАТОН. – № 2. – 2018.
3. Заводюк С.Ю. Развитие полицейских органов российской империи во второй половине XIX – начале XX века: учеб. пособие. – Саратов, 2004.
4. Об исправлении дорог, 4 янв. 1917 г. – ГАСО, ф. 65, оп. 5, д. 100.
5. Реент Ю.А. Полицейская система Российской империи начала XX века (1900–1917 гг.): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. – М., 2002.
6. Саратовское уездное полицейское управление, 24 апреля 1915 г. – ГАСО, ф. 61, оп. 24, д. 191.
7. ЦГИА СПб, ф. 569, оп. 10, д. 512.
8. Шитова Т. В. Полиция в административно-правоохранительной системе Сибири в XIX – начале XX в.: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 225.

**Общие вызовы права и государственного управления  
в цифровую эпоху\***

В статье классифицированы и рассмотрены общие причины и закономерности, влияющие на трансформацию права и государственного управления в связи с развитием и распространением цифровых технологий, включая технологии идентификации и искусственного интеллекта. На примере идентификации и технологий искусственного интеллекта даны предложения по формированию институтов права и организации государственного управления в новых условиях взаимодействия бизнеса, создающего технологии, и государства, старающегося им и ими управлять.

The article classified and considered common causes and patterns that affect the transformation of law and public administration in connection with the development and distribution of digital technologies, including identification and artificial intelligence technologies. On the example of identification and technologies of artificial intelligence, proposals are also made for the formation of legal institutions and the organization of government in the new conditions of interaction between the business that creates technologies and the state that tries to manage them.

*Ключевые слова:* цифровая трансформация; геополитические вызовы; конкуренция; цифровое неравенство; роль человека; информационное право; институт идентификации; искусственный интеллект; суверенитет; государственное управление; государственная политика.

*Key words:* digital transformation; geopolitical challenges; competition; digital inequality; the role of man; information law; institute of identification; Artificial Intelligence; sovereignty; public administration; public policy.

В настоящее время развивается широкая дискуссия о вызовах и трансформации права и смежной с ней сферы государственного управления. Она

---

© Наумов В. Б., 2019

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16015 «Комплексное исследование правовых и этических аспектов, связанных с разработкой и применением систем искусственного интеллекта и робототехники».

происходит на фоне экспоненциального развития и проникновения цифровых технологий во все сферы человеческой жизнедеятельности и современные социально-политические институты.

По сути, право и государство оказались на одном и том же бурном перекрестке, когда они, спустя столетия совместного развития, остановились и им, по словам одного из основоположников информационного права И. Л. Бачило, *«трудно создать правовое равновесие и справедливость в условиях современного обрушения институтов самоорганизации общества и вызовом к международным регуляторам межгосударственных отношений»* [1].

Для права как социального института поиск равновесия и эта предметная дискуссия обусловлена объективным отставанием права, правовой науки и образования от тех целей и задач, которые ставят в новых условиях перед ними общество, бизнес и государство.

Сходная по своей природе ситуация возникает и в сфере государственного управления. При этом последняя, с одной стороны, находится в более выигрышном положении, поскольку объективно меняется быстрее консервативного социального института права, сильного во все эпохи именно своей стабильностью и разумным консерватизмом. С другой стороны, негативный эффект от реализации устаревших подходов и инерционности мышления в управлении в современных условиях может возникнуть гораздо быстрее, и его последствия могут оказаться необратимыми, либо компенсиремыми большим количеством ресурсов, которых у государства всегда не хватает.

Несмотря на определенные различия между процессами трансформации права и государственного управления, попробуем выделить общие для них закономерности, чтобы при нахождении ответов, как им развиваться, можно было бы исходить из единого понимания природы вызовов и установленных особенностей причинно-следственных связей, выделяя те приоритетные обстоятельства и факторы, которые нужно учитывать в первую очередь.

Думается, что может не хватить времени, чтобы эффективно адаптироваться к меняющимся условиям, определяемым именно новыми цифровыми технологиями и их очень быстрым проникновением в большинство сфер общественных отношений. Главная причина этого заключается в том, что человечество входит в условную «фазу цифровой бифуркации», где объемы происходящих и грядущих изменений и их непредсказуемость не имеют аналогов в прошлых эпохах открытий и промышленных, технологических и социальных революций.

Представляется, что именно объявляемая сейчас цифровизация «всего» означает кардинальные социальные, экономические, политические и, возможно, эволюционные для всего человечества изменения. В этой фазе общие для права и государственного управления вызовы можно условно разделить на три группы.

*Первая группа – геополитическая.* Возросшая конкуренция между регионами и государствами сейчас будет усугубляться технологической глобализацией, и именно на «поле технологий» она может приобретать экстремальные формы. Она будет идти, в первую очередь, за интеллектуальные человеческие ресурсы, являющиеся ключевыми для развития технологий, рынки сбыта ИТ-продукции и цифровых товаров и услуг, и за господство в информационном пространстве, где информационные войны уже стали реальностью этого столетия.

Право в условиях этой конкурентной борьбы становится одним из средств достижения поставленной цели: *«усиливается конкуренция национальных юрисдикций за новый бизнес, лучший человеческий капитал и экономику будущего. Это предполагает и конкуренцию за дружественное регулирование применительно к науке и бизнесу, за создание лучших инновационных систем»* [2].

В эту борьбу за лидерство и кадровые ресурсы начнут активно вмешиваться технологические олигополии, которые сейчас развивают новые технологии гораздо активнее и эффективнее государств. Эти игроки не являются субъектами международного права, до недавнего времени не являлись фактором геополитики в узком ее смысле, но теперь их можно уверенно включать в состав активных участников, влияющих на мировое развитие<sup>1</sup>.

Очевидно, что традиционным государствам прямо сейчас потребуются оперативно реагировать на эту группу вызовов и предлагать такие подходы и решения (в том числе в системе обеспечения национальных суверенитетов

---

<sup>1</sup> По итогам прошлого года, например, доход компании Facebook за 2018 г. составил «всего» 55 млрд долл. США с ростом в 37% по сравнению с прошлым годом (см. Facebook Reports Fourth Quarter and Full Year 2018 Results, <https://investor.fb.com/financials/default.aspx>, дата обращения: 20 апреля 2019 года). Эта цифра смело позволяет поставить Facebook в список 50 стран мира с самыми высокими доходами бюджета, при этом, в отличие от всех них, структура расходов и обязательств у интернет-гигантов совершенно иная, не обремененная государственными социальными обязательствами, расходами на оборону или государственным долгом. Это же «сетевое государство» имеет два миллиарда активных пользователей, опережая все остальные традиционные государства мира.

и, в частности, решения проблем юрисдикции международного и собственных информационных пространств), которые бы, с одной стороны, ушли бы от нереализованного, но остающегося до сих пор привлекательным иллюзорного мифа «глобального, справедливого, принадлежащего всем информационного пространства», но, с другой стороны, не привели бы к технологическому, информационному, а в итоге – культурному и экономическому изоляционизму.

Последнее в качестве одного из важнейших вопросов указывается и в отечественной экономической науке. Так, С.Д. Бодрунов утверждает, что «либо мы в ближайшие 20 лет вырвемся в число технологических лидеров, либо превратимся в “периферию”. Которая будет подносить ко рту более развитых стран плоды производства, созданного за счет варварской эксплуатации наших собственных природных и человеческих ресурсов» [3].

Насколько в условиях современной международной обстановки возможно, конечно, не принятие, но начало комплексной дискуссии в этой сфере, предсказать сложно. При этом эта дискуссия необходима не только для разрешения вопросов политики, она нужна и для выработки ответов всего человечества, как ему в условиях той самой «фазы цифровой бифуркации» развиваться, чтобы проанализировать и дать ответы на то, как использовать прорывные цифровые технологии и решения – от идентификации цифровых субъектов до искусственного интеллекта в государственной деятельности и управлении и социально-экономической сфере, а также как регулировать новые виды правоотношений, развивающиеся на их основе.

Упомянутые выше процессы изоляционизма сейчас обусловлены не только политикой, но и экономическим неравенством и возникшим на его основе неравенстве цифровом, когда невозможность в полной мере пользоваться технологиями ограничивает доступ к знаниям, снижает темпы развития регионов и социальных групп населения и приводит к сокращению числа людей, вовлеченных в современные процессы цифрового развития общества и государства, одновременно выводя на «обочину пути цивилизации» все больше граждан, лишая их возможности развиваться, взаимодействовать с другими социальными группами и реализовывать свои права<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Автор сталкивался с последствиями цифрового неравенства лично, развивая с 2010 г. собственный проект «Сохраненная культура» (см. <https://www.russianlaw.net/art/>). Можно заключить, что за чередой изменений важная часть нашего прошлого и цифрового настоящего – отечественное культурное наследие – незаметно начинает стираться и, если не обращать на это

Опасное явление цифрового неравенства имеет отношение *ко второй группе* общих для права и государственного управления вызовов, связанных с изменением роли человека и гражданина в строящемся цифровом обществе и переосмыслением требований к его социальному и культурному развитию в новых условиях.

Культурный вызов для человека сейчас – это и формирование знаний и представлений о том, как эффективно и безопасно использовать технологии, как отличать заведомо ложную информацию от выражения мнений. Надо осознавать, что сегодня почти каждый в информационном мире держит в руках смартфон или аналогичное устройство, не представляя, как оно функционирует и в каких пределах можно воспринимать ту информацию, которая через него поступает. По сути, сейчас каждый «подключенный» человек может находиться под прямым «информационным ударом» – технологии дают доступ к каждому индивиду. Такого не было во все времена развития человечества, когда ранее физические и информационные угрозы демпфировались социальной организацией, и общество и государство имели средства для защиты общей системы, что давало защиту и ее участникам.

Здесь велика также опасность поверхностных оценок и модных клише<sup>3</sup>, преувеличения пользы технологий без предложений о том, как их использовать так, чтобы это не нарушало права и интересы человека и гражданина, и предоставляло последнему осознанный информированный выбор с надлежащей оценкой рисков от вовлечения в те или иные новые информационные правоотношения<sup>4</sup>. Чтобы успешно реагировать на опасности в этой сфере необходимо системное участие государства и финансирование им

---

внимание, может исчезнуть окончательно. Больше всего страдают от перемен создатели культурного слоя России XX в., те, кто исторически ближе всего к современной эпохе, но оказались ею невостребованными, и юные россияне, не по своей вине теряющие знания о своей истории и культуре в созданных авторами уходящего времени образах и произведениях. Так оказываются забытыми богатства нашей нации XX в. и основных причин для этого три – время, гибель прошлого общественного строя и катаклизмы прошлого века и, с этой первопричиной человечество никогда ранее не сталкивалось, «оцифровка» нашей жизни, когда не прошедшие это знания и информации знания становятся все менее доступными, а затем, после ухода их носителей – людей, и утраты материальных носителей, теряются.

<sup>3</sup> Для оценки распространения этого явления достаточно посмотреть, как часто слово «цифровой» бездумно добавляется к любым известным явлениям, институтам, процессам и действиям.

<sup>4</sup> Здесь имеет смысл вспомнить о появившейся почти полвека назад в мире практике указания в лицензионных договорах на программное обеспечение конструкции об использовании объектов «as is», за счет которой нас приучили к тому, что мы на свой страх и риск используем программные решения, на что мы шли, поскольку они нам всегда казались новые привлекательными и только очень полезными.

процессов повышения технической и информационной культуры, поскольку бизнес редко проявляет инициативу в этом, а гражданин обычно предпочитает быть исключительно потребителем.

При этом человек и гражданин все чаще реализует свои права и действует только в электронном пространстве, и здесь возникает одна из самых важных оперативных задач для государственного управления и права – обеспечение идентификации субъектов правоотношений. В обычном материальном мире государство и общество справились с ней давно, но сегодня все еще не предложено взвешенного технологического, управленческого и правового решения, хотя развитие регулирования данной сферы началось с 2013 г.<sup>5</sup>

Нужно учитывать, что идентификация определяется теми техническими и иными средствами, которые для нее используются<sup>6</sup>. При этом она может быть как реализуемой, приводящей к идентификации конкретного лица, так и нереализуемой с данной точностью – нередко можно определить только технические средства и их идентификаторы, но не человека, их использующего.

Представляется важной классификация задач идентификации по их императивности и закреплению соответствующих требований в законодательстве – по сути, это ответ на вопрос, когда человек и гражданин обязан достоверно либо представиться самостоятельно, либо будет «вычислен» в процессе процедур идентификации и аутентификации в ущерб неприкосновенности частной жизни и распространенной, например в Интернете, анонимности, или, наоборот, когда должен действовать запрет на идентификацию. Последнее существенно, в частности в системе технологий обработки больших данных, когда субъекта можно с высокой степенью вероятности идентифицировать и без его непосредственного участия в процессах идентификации, и правовая определенность в этом вопросе уже сейчас требует разрешения в электронной торговле.

---

<sup>5</sup> Первым предметным нормативным актом здесь стало Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 584 «Об использовании федеральной государственной информационной системы ЕСИА в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», где система регулирования строилась вокруг процесса «идентификации сведений об участниках информационного взаимодействия».

<sup>6</sup> Для нее можно использовать секретную информацию (пароли, сертификаты ключей электронной подписи), уникальные предметы (карточки доступа, USB-носители, жетоны, др.), биометрию, иную информацию и идентификаторы (например, официальные - как ИНН, или сетевые, как IP-адреса), связанные с лицом и используемыми им техническими средствами (например, личной жизнью, персональными данными, его местоположением и т.п.).

Сама идентификация может различаться по тому, какой состав субъектов в ней участвует и кто обязан (может) ее производить (операторы соответствующей информационной системы / лица, оказывающие услуги идентифицируемому субъекту, операторы связи и т. п.). Другими важными правовыми аспектами организации процедуры идентификации являются также доступность результатов идентификации и возмездность процесса для участников правоотношений.

Несомненно, сейчас уже есть все основания рассматривать идентификацию субъектов в качестве самостоятельного института права, в первую очередь относящегося к праву информационному, но также имеющего и признаки межотраслевого. Для него сформировались массовые однородные правоотношения с собственной системой целей и задач, имеется обширное, к сожалению, несбалансированное регулирование. Границы этого института можно представить через определение правового статуса и раскрытие содержания правоотношений касательно: (а) идентификаторов устройств, информационных ресурсов, систем и субъектов и их оборота, (б) идентификации и аутентификации в узком смысле этих понятий, (в) электронного удостоверения личности, и (г) формируемых сейчас понятий цифрового профиля и цифровой среды доверия.

Доверие – это очень глубокое и емкое понятие, использование которого в системе юридических знаний должно быть обусловлено его социально-психологическим и, как это ни странно, экономическим содержанием. С.Д. Бодрунов пишет, что «проблема доверия – одна из базовых в современной цивилизации. О ее экономической значимости, говорит хотя бы тот факт, что затраты на удостоверение правильности, например, банковских операций составляют около половины всех затрат банковской системы. И чем дальше, тем важнее этот фактор доверия для сохранения и устоев цивилизации, и ее устойчивого развития, поскольку технологий, позволяющих “влезть” в каждого из нас, да и нарушить общественные договоренности, все больше и больше, а защищенности – все меньше!» [2, с. 280].

В этой ситуации «потери «доверия» для обеспечения задач идентификации в рассмотренной второй группе вызовов потребуются реализовать новую функцию в государственном управлении, корреспондирующую и обеспечивающую потребности нового института права. Они должны быть реализованы с учетом различных сфер идентификации – от взаимодействия с государством, до обеспечения единства идентификации в гражданско-правовой и информационно-правовой сфере. Отдельно внимание должно быть

уделено контролю за информационной безопасностью процессов идентификации и их результатов.

После решения задач идентификации часть вызовов могут стать возможностями, пределы реализации которых также являются предметом исследований и политических решений. В частности, за счет массового использования новых технологий возможна организация прямого и оперативного электронного достоверного волеизъявления граждан, что повлияет на систему управления.

*Третья группа общих вызовов* связана с новыми горизонтами и характером правоотношений, строящихся совершенно в других общественных реалиях, возникших именно из-за массового вовлечения технологий в различные общественные институты.

Право и государство за тысячелетия своего существования привыкли опираться и «доверять» системе естественно-научных и гуманитарных понятий и категорий, взятых ими из других отраслей человеческих знаний. Пространство, время, нематериальное и материальное, причинно-следственная связь, субъект и объект, человек, воля, разум, власть и ее вертикаль, производство – эти и многие другие категории как «константы» определяют границы управления и содержание норм права. Но сейчас под прессом возрастающего давления новых технологий эти «константы» стали меняться.

В Интернете нет начала и конца пространственным ограничениям, а государства в мире, при этом всегда ставят на земле пограничные столбы. В электронных коммуникациях все происходит очень быстро во времени, чего ранее никогда не было, системы искусственного интеллекта самообучаются и функционируют без участия человека. По отрывкам безымянной информации можно за счет технологий больших данных идентифицировать не знающую об этом реальную личность, по массиву данных можно напечатать материальный объект, и главные уже тут не завод и производство, а информация. Можно создать систему блоков информации так, что уже не нужны ни государства, ни регистраторы, ни посредники для ее удостоверения. Те же блоки информации без участия изолированной мировой финансовой системы вдруг по инициативе «цифровой закулисы» стали криптовалютами, о которых с ужасом, осуждением или восторгом говорит весь мир.

Список таких массовых реалий современности, которых раньше не было, можно продолжать и далее. Они стали возможны благодаря новым технологиям и дают для права и государственного управления новое качество и пространство для роста, являясь при этом и неизбежной угрозой существующих подходов. Например, технологии блокчейна раскрывают

новые горизонты для построения доверенных коммуникаций, но обычно на их основе предлагается совершенно противоположный существующему порядок управления, когда нет центра, нет вертикали и в возводимых горизонтальных коммуникациях нет места классическому «начальнику».

Очень показательное возможное влияние на трансформацию права и государство таких технологических возможностей, как технологии искусственного интеллекта. По нашему мнению, что именно искусственный интеллект и внедряемые с ним информационные системы из всех прорывных (т.н. «сквозных») технологий спровоцируют наибольшие изменения в перспективе нескольких десятилетий.

Как сделать так, чтобы они стали использоваться только во благо человечества и человека, как избежать рисков и ошибок в развитии, как понять, что необходимо заложить для этого в основу новой парадигмы государственного управления – эти ключевые вопросы развития стоят уже сейчас перед государствами и обществом.

В истории человечества было много парадоксов и временами можно с удивлением узнавать в эпохе прошлого современные проблемы и задачи<sup>7</sup>. Обратимся к аналогии, используя для этого цитату всемирно известного политического деятеля:

*«Коммунизм есть Советская власть плюс электрификация всей страны, ибо без электрификации поднять промышленность невозможно... Коммунизм предполагает Советскую власть, как политический орган, дающий возможность массе угнетенных вершить все дела, – без этого коммунизм невозможен... Этим обеспечивается политическая сторона, но экономическая может быть обеспечена только тогда, когда действительно в русском пролетарском государстве будут сосредоточены все нити крупной промышленной машины, построенной на основах современной техники, а это значит – электрификация, а для этого надо понимать основные условия применения электричества и соответственно понимать и промышленность и земледелие» (В.И. Ленин) [6].*

---

<sup>7</sup> В 2018 г. офис юрфирмы Dentons в Санкт-Петербурге выпустил «Сказки Dentons» (<https://www.dentons.com/ru/insights/articles/2018/june/7/dentons-ales>, дата обращения: 20 апреля 2019 г.), в которых обратил внимание на параллели между волшебным колечком и NFC-технологиями, скатертью-самобранкой и аддитивной печатью, печкой с Емелей – беспилотным автомобилем и другими сказочными сюжетами и технологиями, а также дал им правовую оценку.

Прошло столетие и совсем в другую эпоху – эпоху очередной, но уже промышленной революции – «в цифре» и за счет «цифры» мир стоит на пороге новых кардинальных изменений в политике, экономике и социальной сфере. Если в этой связи заменить ленинскую «электрификацию» на технологии искусственного интеллекта, для которых нужны и разработка программного и аппаратного обеспечения, и большие данные для обучения, и быстрые каналы связи, и развитие технологий безопасности, то мы сможем сформулировать одну из стратегических задач-вызовов, стоящих перед всеми ведущими мировыми державами. И многие страны мира активно стали формировать и реализовывать собственную систему ответов, активно, как было указано выше, конкурируя друг с другом в начавшейся «гонке» или «войне технологий».

Поэтому, чтобы избежать появления нереализуемых документов или даже идей (и их воплощения) наподобие «производители роботов – новые хозяева жизни», «робот – друг человека» или даже «вся власть – роботам», а также для дальнейшего развития дискуссии в стране о том, как системно регулировать робототехнику и технологии искусственного интеллекта и оперативно формировать предметное государственное управление данной сферы, можно предложить следующий политический тезис: *успешное развитие России невозможно без собственных технологий искусственного интеллекта и новой политики управления ими.*

Для реализации этого тезиса нужна прежде всего обширная система мер поддержки и стимулирования «полного цикла» развития технологий – от образования до распространения в стране и экспорта на мировой рынок отечественных технологий искусственного интеллекта и роботов.

Несомненно, нужно стратегическое планирование и срочное принятие дорожных карт в сфере робототехники и искусственного интеллекта, работа над которыми была начата в начале весны этого года. Буквально несколько месяцев назад в стране началось движение в данном направлении, определяемое перечнем поручений президента Российской Федерации<sup>8</sup>. Именно из

---

<sup>8</sup> См. «Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию», утвержденный Президентом РФ 27.02.2019 № Пр-294. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898>, дата посещения: 10 апреля 2019 года. В нем в п.2 пп. «г» дано указание правительству Российской Федерации обеспечить разработку национальной стратегии в области искусственного интеллекта в срок до 15 июня 2019 г., в п.2 пп. «д» – обеспечить реализацию дополнительных мер, направленных на стимулирование роста инвестиций в высокотехнологичные проекты, в том числе в области искусственного интеллекта и робототехники, осуществляемые субъектами малого и среднего предпринимательства. В марте 2019 г. были проведены девять конкурсов на разработку дорожных карт по

формируемых за счет междисциплинарной экспертизы дорожных карт развития и стратегий будут понятны ключевые вехи и задачи государства.

Отдельное направление развития – разработка предметного законодательства – сегодня актуальная тема многих научных исследований.

Нужны компетентные органы власти, уполномоченные не только и не столько контролировать, сколько поддерживать и защищать отрасль и имеющие критерии оценки деятельности (как по налаженным процессам, так и по конкретным социальным и экономическим показателям).

В качестве идеи построения системы предметного управления можно рассмотреть двухзвенную конструкцию. В начале возможно создание национального центра робототехники и искусственного интеллекта. Он необходим для оперативной координации на государственном уровне деятельности государственных органов, бизнеса, науки и образования в этой сфере. Именно консолидация общих усилий и междисциплинарной экспертизы может без «конкуренции» имен, бюджетов или функций эффективнее дать правильное направление развития, чему есть уже примеры в мировой практике, где пионером выступила Южная Корея. Рекомендации и экспертиза центра помогут сформировать устойчивую горизонтальную систему взаимодействия всех заинтересованных лиц.

Следующим шагом в среднесрочной перспективе станет создание федерального агентства робототехники и искусственного интеллекта. Здесь также возможно перераспределение полномочий между исполнительными органами власти или комбинации последнего с одновременным созданием указанной структуры.

На этом этапе будет создан именно регулятор с классическими и контрольно-надзорными функциями в отношении рынка робототехники и искусственного интеллекта, и функциями управления развитием отрасли, где также бы осуществлялось взаимодействие с национальным центром и представление интересов страны в условиях жесткой геополитической конкуренции в рамках международных процессов развития мирового рынка. Здесь аналогов гораздо больше (Япония, ОАЭ, появляющиеся решения в ЕС и Великобритании и др.).

Конечно, за «защитой роботов» нельзя упустить сложную проблематику защиты граждан и населения от процессов роботизации и обеспечения

---

направлениям «сквозных» цифровых технологий, по направлению «Нейротехнологии и искусственный интеллект» работы выполняются ПАО «Сбербанк», по направлению «Компоненты робототехники и сенсорики» – АНО высшего образования «Университет Иннополис».

их безопасности. Архиважной темой является контроль за развитием военной робототехники. Дискуссия в мире о том, необходимо ли включать «смертоносные автономные системы» в систему международного регулирования о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия и проблематика классификации военных роботов по уровню контроля со стороны человека как в сфере их использования, так и на этапе обучения свидетельствуют о развивающихся глубоких противоречиях между государствами, влияние на которые также оказывают транснациональные корпорации.

Работа над этими и другими идеями в сфере регулирования робототехники и искусственного интеллекта началась в России недавно<sup>9</sup>, но уже сейчас данная тема стала предметом пристального внимания научной общественности.

После рассмотрения приведенных общих для права и государственного управления выявленных групп вызовов нужно отметить, что у каждого из них существуют свои, присущие только им особые причины и обстоятельства, приводящие к их трансформации.

В системе права, несомненно, это объективное увеличивающееся отставание института от общественных потребностей регулирования и деформация под давлением технологий существующих институтов и единой системы понятий и принципов регулирования [7].

Отдельного анализа заслуживает ситуация недооценки роли и места информационного права в современных условиях. Здесь хотелось бы солидаризироваться с М. А. Кудрявцевым, который сравнил информационное право с «дирижером оркестра» правовой системы, т. е. одним из важнейших ее организующих начал [5].

Важный нерешенный сейчас вопрос представляет собой нестабильную «поверхность соприкосновения» правовых и технических норм, когда техническое регулирование за последнее время стало все более значимым и создается опасность, что технические нормы станут преподноситься в качестве правовых.

---

<sup>9</sup> Первым результатом стал «законопроект Дмитрия Гришина», выполненный в декабре 2016 г. по заказу известного бизнесмена и евангелиста в сфере информационных технологий и основателя компании Grishin Robotics российской практикой Dentons по интеллектуальной собственности, информационным технологиям и телекоммуникаций (авт. А. Архипов, В. Наумов). В числе других нужно выделить подготовленный в ноябре 2017 г. проект «Модельной конвенции о робототехнике и искусственном интеллекте» (авт. А. Незнамов, В. Наумов).

Соглашаясь с известным выводом акад. Б. Н. Топорнина о том, что «Юридическая наука не должна играть роль "пожарной команды", вызываемой каждый раз для разрешения критических ситуаций: она должна усилить свою методологическую, прогностическую функцию», можно заключить, что сейчас у права одна из ключевых задач – определить, как оно должно видоизменяться на обозримую перспективу. Представляется, что такой глобальной задачи перед правом ранее не стояло.

У государства в условиях цифровой трансформации есть собственные политические и социальные вызовы. Давно критикуется несбалансированная система экспертизы проектов нормативно-правовых актов, законотворчество осуществляется в отрыве от юридической науки и от иных областей знаний, предметные специалисты которых, так же как и правоведаы, узнают о предлагаемых скороспелых сиюминутных изменениях регулирования из Интернета, не успевая даже отслеживать огромный поток нередко противоречивой информации.

Возникает т. н. парадигма «управления изменениями», когда нужно научиться управлять постоянно изменяющейся из-за развивающихся технологий и иных факторов социальной средой. И вызовы, формируемые технологической повесткой, здесь могут улучшить качество государственного управления, что подтверждается комплексными междисциплинарными прогнозами, когда «использование цифровых технологий способно значительно сократить вмешательство государства в экономические и социальные процессы, повысить результативность и эффективность государственного управления» [4].

Есть еще одно общее и важное, что объединяет вызовы права и государственного управления – это потребность в профессионализме и ответственности профессионалов, занимающихся государственным регулированием, нормотворчеством и правоприменением.

Представляется, что сейчас для страны наступает момент, когда без соответствующих государственных решений, разрабатываемых именно ответственными за свою экспертизу и действия профессионалами, страна может надолго отстать от ряда других регионов и стран, и ликвидация этого отставания может оказаться при определенных негативных условиях невозможной.

Чтобы этого не произошло, есть очень короткий промежуток времени, по сути, крайне ограниченное окно возможностей, которыми мы должны воспользоваться.

### Список литературы

1. Бачило И.Л. Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И.Л. Бачило. – М.: ИГП РАН – Изд-во «Канон+», 2014. – С. 10.
2. Блинкин М. Я., Дупан А. С., Иванов А. Ю. и др. Развитие регулирования: новые вызовы в условиях радикальных технологических изменений: докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. По проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / рук. авт. кол. Ю. В. Симачев; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высш. шк. экономики, 2019. – С. 82.
3. Бодрунов С.Д. Ноономика: моногр. – М.: Культурная революция, 2018. – С. 310.
4. Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Ефремов А. А. и др. Цифровое будущее государственного управления по результатам: науч. докл. – М.: Дело РАН-ХиГС. – С. 59.
5. Кудрявцев М.А. Новые горизонты информационного права // Информационное пространство: обеспечение информационной безопасности и право, ИГП РАН: сб. науч. тр. – М., 2018. – С. 100.
6. Ленин В.И. Наше внешнее и внутреннее положение и задачи партии // ПСС. – 5-е изд. – М.: Изд-во полит. лит., 1970. – Т. 42. – С. 606.
7. Наумов В.Б. Право в эпоху цифровой трансформации: в поисках решений // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 6. – С. 4–11.

**Деформации правового сознания: разновидности,  
исторические и социокультурные причины**

Статья содержит теоретико-методологический анализ проблем сущности и деформации правосознания в современном российском обществе, исследуются ее разновидности и социальные формы, в том числе особое внимание уделяется профессиональным дефектам и деформациям правосознания. Рассматриваются исторические и социокультурные причины и условия этого явления, предпринимается попытка определить перспективы развития и приоритеты правовой политики в контексте данного явления.

The article contains a theoretical and methodological analysis of the problems of the essence and deformation of legal consciousness in modern Russian society, examines its varieties and social forms, including special attention to professional defects and deformations of legal consciousness. The author examines the historical and socio-cultural causes and conditions of this phenomenon, attempts to determine the prospects of development and priorities of legal policy in the context of this phenomenon.

*Ключевые слова:* правовое сознание, деформации правового сознания, правовой нигилизм, правовой идеализм, правовой релятивизм, правовая политика, правовое воспитание.

*Key words:* legal consciousness, deformations of legal consciousness, legal nihilism, legal idealism, legal relativism, legal policy, legal education.

Современная Россия находится на цивилизованном пути развития государства и общества. Тем не менее, общество переживает сложные времена, и необходимо решить, какие перспективы ожидают нашу страну в социальном, экономическом и духовном плане. Очень важную роль играет правосознание как социальный регулятор, который значительно деформировался в последние несколько десятилетий. Препятствием в ходе построения правового государства является кризис целевых социальных установок массового сознания, что служит барьером для утверждения идей правового государства.

В этой связи нельзя не согласиться с мнением И. И. Матузова, который справедливо полагает, что «в последние годы современное состояние отечественного правосознания характеризуется наличием в нем некоего правового вакуума, который необходимо чем-то заполнить. С одной стороны, такой вакуум в сознании людей может быть заполнен духовно-нравственными и религиозными ценностями, а с другой криминальным, уголовным менталитетом с его глубоко нигилистическим отношением к праву» [9].

Современное правосознание можно охарактеризовать как неустойчивое, деформированное, эклектичное. Наряду с устаревшими стереотипами существуют новейшие тенденции и влияния. Правосознание является личным внутренним регулятором юридически значимого поведения, который характеризует динамические и многосложные процессы развития российского общества.

Необходима переоценка многих теоретических постулатов, включая системы, методы и формы правового воспитания. Поэтому деформация правосознания, ее разновидности, социокультурные и исторические причины, на наш взгляд, являются важнейшей самостоятельной теоретической проблемой, решение которой позволит сделать оценку перспектив политического и правового развития российского общества, выстроить главные ориентиры работы в сфере правового воспитания. В конечном итоге исследование вопросов правового воспитания и выявление закономерностей позволит выбрать вектор правовой политики России.

Об опасности слабого правосознания писал выдающийся русский мыслитель И. А. Ильин: «Образованные и необразованные круги народа одинаково не верят в объективную ценность права и не уважают его предписаний; они видят в нем или неприятное стеснение, или в лучшем случае, – удобное средство для защиты и нападения» [7].

Понятие правосознания является очень емким, поскольку представляет собой систему правовых идей, взглядов, чувств, жизненных установок и оценок, выражающих то, как люди относятся к своим правам и обязанностям, к праву. Правосознание – это целостное духовное образование, имеющее сложную структуру – правовую психологию и правовую идеологию.

Г. В. Назаренко предложил классификацию дефектов и деформации правового сознания индивида, которая представляется нам вполне обоснованной. По мнению ученого, профессиональные деформации правосознания являются самостоятельным видом и включают в себя криминальные и ре-

прессивные деформации [10]. По нашему мнению, самая тяжелая форма деформации профессионального правосознания – его перерождение в преступную форму.

Можно выделить следующие виды наиболее распространенных дефектов правового сознания: правовой нигилизм; правовой идеализм; правовой релятивизм; правовой инфантилизм.

Под профессиональными деформациями принято понимать такие представления и взгляды юристов на право и правовую действительность, которые исказились под воздействием каких-либо неблагоприятных факторов. Многие отечественные правоведы, среди которых П. П. Баранов, В. В. Макеев, Н. Н. Зубенко, Н. В. Витрук, А. В. Оболонский и др., уделяли значительное внимание вопросам профессионального правосознания.

Отметим, что проблематика деформации правосознания юристов в отечественной юридической науке изучается сравнительно недавно. Условной датой начала исследований данной проблемы принято считать 1971 г., когда в тематику научных исследований по судебной психологии были включены темы: «Профессиональная деформация личности работника юстиции и пути ее преодоления» и «Профессиональное и психологические исследование деятельности оперативного работника, следователя, прокурора, судьи» [17]. За 50 лет накопилось много как теоретических положений, так и эмпирических наблюдений, касающихся темы деформации правосознания.

Необходимо отметить, что эффективность деятельности системы правоохранительных органов напрямую зависима от состояния, в котором находится профессиональное правосознание их кадрового состава. По нашему мнению, представляется невозможным проводить анализ феномена деформации профессионального правосознания без выявления причин, которые ее обуславливают. Как отмечает П.П. Баранов, можно выделить несколько общих причин, среди которых есть две основные.

Первая причина – низкий уровень правового сознания населения, что выражается в правовой безграмотности населения, правовом нигилизме, негативном отношении к правопорядку. Это приводит «к искажению правовых взглядов, установок и представлений личного состава, и единственная, по нашему мнению, реалистическая альтернатива состоит в борьбе за относительно меньшую степень пораженности, деформированности» [1].

Вторая причина – деформированность правосознания должностных лиц, работников государственного аппарата, в том числе органов местного самоуправления. Действительно, от органов государственной власти и

управления зависит деятельность правоохранительных органов. Эта проблема находится в центре внимания российской общественности, а особенно острым является вопрос о «круговой поруке» правоохранительных органов и местных властей.

Есть причины не только внешнего, но и внутреннего характера, которые возникают из ролевых характеристик профессиональной правоохранительной деятельности, из статусного положения работников правоохранительных органов. В этой связи целесообразно процитировать А. В. Оболенского, который справедливо отмечает: «такие характеристики государственного служащего как принадлежность к особой профессионально-статусной группе, с чем связано наличие у ее представителей государственно-властных полномочий, и тем самым более значительной, чем у подавляющего числа других граждан, возможности оказывать влияние на развитие дел в обществе и, следовательно, повышенной ответственности за их состояние создают условия, при которых вырабатываются не только “корпоративная этика” и психология, но возникают и развертываются бюрократические деформации профессионального сознания» [12].

Следует отличать деформации правового сознания от ряда близких явлений. Так, по нашему мнению, не являются деформациями ложные правовые взгляды и представления, поскольку деформация представляет собой процесс трансформации изначально «правильных» понятий, представлений и отношений в искаженные, «неправильные». Правовые же мифы изначально ошибочные.

У деформации как социального явления есть свои содержание, генезис, способы и формы проявления. По нашему мнению, самая тяжелая форма деформации правосознания работников правоохранительных органов – перерождение правового сознания. Выявление природы этого опасного явления – сложная с исследовательской точки зрения задача.

Существует два основных подхода к изучению данной проблемы. Первый подход исходит из того, что вопрос о перерождении правосознания к проблеме собственно правосознания никакого отношения не имеет. Иначе говоря, в соответствии с этим подходом, когда речь заходит о совершении сотрудниками правоохранительных органов преступлений, проблема деформации правового сознания должна сниматься с «повестки дня». Данных лиц необходимо рассматривать не как лиц с деформированным правосознанием, а в качестве преступников, поскольку как у них правовое сознание как тип сознания отсутствует.

Второй подход противоположен первому. Он исходит из того, что аргументы, приведенные выше, неприменимы к профессионалам правоохранительных органов, поскольку у работников правоохранительной сферы есть целый комплекс присущих им атрибутов – юридические обязанности и полномочия, юридическое образование, оружие, должности, звания и др.

Все это позволяет говорить именно об искажении правового сознания. Для преступлений с участием сотрудников правоохранительных органов характерны отягощающие квалифицирующие признаки – корысть, жестокость, алчность и др. Механизм их преступного поведения тесно связан с принадлежностью к определенной, а именно правоохранительной организации. По нашему мнению, второй подход к проблеме перерождения правосознания является более обоснованным.

На практике встречается множество различных форм перерождения профессионального правосознания работников правоохранительных органов. Перечислим основные:

1) совершение данными субъектами так называемых общеуголовных преступлений, т. е. преступлений, не связанных с использованием ими своих служебных полномочий, – убийств, краж, разбойных нападений, браконьерства, изнасилований и др.;

2) нарушения закона, которые совершаются с использованием полномочий при выполнении правоохранительных функций. Речь идет о ситуациях, когда сотрудниками полиции производятся необоснованные задержки граждан, привлечение уголовной и административной ответственности, избивание, пытки задержанных, использование запрещенных методов дознания. Также к таким ситуациям относятся фальсификация административных и уголовных дел, производство незаконных обысков и др. Одним из самых опасных видов перерождения является коррумпированность, т. е. сращивание сотрудников правоохранительных органов с органами государственной власти и управления.

Процесс деформации правового сознания имеет свои закономерности, свои внутренние механизмы. По мнению П. П. Баранова, одним из основных таких механизмов является стереотипизация, формирование тех или иных клише в правовом сознании сотрудников правоохранительных органов (клиширование) [1, с. 90]. По своему содержанию стереотип – это заранее, до возникновения конкретной ситуации, усвоенное представление о типичных чертах и ожидаемых свойствах явлений, вещей, групп или категорий людей («шаблоны оценок») [3].

Наиболее распространенные шаблоны, которые характерны для профессионального правосознания сотрудников правоохранительных органов: обвинительный уклон; презумпция собственной непогрешимости в решимости профессиональных вопросов; стереотип закрытости.

Обвинительный уклон широко распространен среди сотрудников правоохранительных органов. Он проявляется в предрасположенности занимать обвиняющую позицию, склонности оценивать действия людей юридически негативно. Суть презумпции собственной непогрешимости в решении профессиональных вопросов образует установка на исключительную правильность совершаемых работниками действий и высказываний оценок.

В настоящее время такая уверенность в безошибочности своих мнений, поступков и взглядов широко распространена среди личного состава правоохранительных органов. Это создает социально-психологическую атмосферу, в которой нередки нарушения законности.

Стереотип закрытости также в высокой степени характерен для профессионального правосознания работников правоохранительных органов, проявляется в негативном отношении к неконтролируемым ими формам ознакомления общественности с их деятельностью. Клише закрытости по своей природе является социально-психологическим феноменом, который противоположен явлению гласности. Прежде всего стереотип закрытости проявляется в отношении работников полиции к критическим выступлениям в их адрес, которые появляются в СМИ.

Вышеперечисленные стереотипы вплетены в ткань психологии и правовой идеологии личного состава и проявляются при юридической оценке ситуации обстоятельств, действий, ситуаций и при принятии решений по правовым вопросам.

Следующим опасным дефектом правосознания является правовой нигилизм. В переводе с латинского нигилизм означает «ничто» и выражает отрицательное отношение субъекта (группы, класса) к определенным ценностям, взглядам, идеалам, отдельным, а подчас и всем сторонам человеческого бытия. В толковом словаре русского литературного языка нигилизм определяется как полный скептицизм, отрицание всего [14].

Нигилизм как течение общественной мысли зародился давно, но наибольшее распространение получил в прошлом столетии, главным образом в Западной Европе и в России. В научной литературе встречаются следующие разновидности нигилизма: политический, религиозный, нравственный, правовой, идеологический и т. д. Общая (родовая) черта всех

форм нигилизма – отрицание, однако не всякое отрицание является нигилизмом, не всех, кто что-либо отрицает, можно считать нигилистами [11]. В большинстве случаев нигилизм в традиционном его понимании воспринимается как явление деструктивное, особенно в наше время, а иногда может принимать разрушительные формы, например, если смыкается с политическим экстремизмом [5].

По мнению В.Г. Сафонова, нигилизм является постоянно изменяющимся, динамичным общественным явлением, которое будет существовать всегда, пока есть общество [15].

Рассмотрим разновидность социального нигилизма – правовой нигилизм. Как показал анализ существующих подходов к пониманию правового нигилизма, среди представителей теоретико-юридической науки нет единой точки зрения его определения. Различные аспекты данной проблемы анализировали такие правоведы, как П. П. Баранов, С. С. Алексеев, В. К. Бабаев, М. И. Байтин, Ю. И. Гревцов, В. И. Гойман, В.Н. Кудрявцев, В. Н. Карташов, В. В. Лазарев, Е. Л. Лукашева, В. С. Нерсисянц, И. Н. Сенякин, В.П. Сальников, В. А. Туманов, А. И. Экимов и др. Больше всего внимания уделили данной проблеме теоретики права В. А. Туманов и Н.И. Матузов.

Как мы полагаем, сущность правового нигилизма заключается в общем неуважительном, отрицательном отношении к законам, праву в целом. Основные причины правового нигилизма – юридическое невежество, правовая невоспитанность, низкий уровень правовой культуры, косность мышления. По мнению В. Туманова, подобные антиправовые установки и стереотипы есть «элемент, черта, свойство общественного сознания и национальной психологии... отличительная особенность культуры, традиций, образа жизни» [19].

Правовой нигилизм имеет в России, к сожалению, глубокие корни. Еще А. И. Герцен отмечал, что у русского народа потеряно “уважение к законности” и там, где это можно сделать безнаказанно, русский человек стремится обойти или нарушить закон» [2].

Современный правовой нигилизм, по мнению Н.И. Матузова, связан с российской правовой ментальностью, которой свойственны следующие особенности [8; 20]:

- низкий уровень юридической и политической культуры;
- утрата доверия к власти;
- неразвитость правового чувства;
- отсутствие прочных традиций законопослушания и уважения к закону;
- деформированность и незрелость правосознания.

Как полагает Н.И. Матузов, «правовой нигилизм имеет в нашей стране благодарнейшую почву, которая всегда давала и продолжает давать обильные всходы» [13]. В российском обществе право всячески умалялось на протяжении длительного времени, оно не признавалось как демократический и общепризнанный институт, не было осознания высокой культурной и социальной значимости закона. Как отмечает Э.Ю. Соловьев, право считалось «неполноценной и даже ущербной формой социальной регуляции, лишь на время и в силу печальной необходимости, заимствованной у прежних эксплуататорских эпох» [16].

Правовой нигилизм государственных структур до 1917 г. выражался:

- 1) в нежелании, а зачастую в неспособности к самоограничению властных побуждений;
- 2) в убеждении в неспособности народа к самостоятельному правотворчеству и правовой жизни вообще;
- 3) в запретительном понимании правовой нормы и обвинительном истолковании задач правосудия;
- 4) в систематическом нарушении права [4].

Развитие правового нигилизма в СССР происходило по причине того, что государственные интересы ставились выше общественных. Государственную власть надо было понимать как «родную и отеческую», т. е. был широко распространен политический и социальный патернализм, который был призван осуществлять авторитарное и даже, если того требовалось, принудительное попечение о трудовой массе.

Таким образом, в советский период правовой нигилизм был необходим для утверждения диктатуры коммунистического государства. Как отмечает П.А. Горохов, в СССР право не признавалось как полноценная форма регулирования социальной жизни, отрицался гуманистический смысл правовой нормы [4].

Можно выделить пять наиболее очевидных форм выражения правового нигилизма:

1. Прямые преднамеренные нарушения действующих нормативных правовых актов и законов. Объем административных, гражданских, дисциплинарных и уголовных преступлений в настоящее время настолько большой, что позволяет говорить о «тревожной криминогенной ситуации» [13].

2. «Война законов», издание параллельных, противоречивых или даже взаимоисключающих нормативных правовых актов. Юридические нормы принимаются в большом количестве, плохо синхронизируются и часто не

стыкуются друг с другом, что приводит к возникновению острейших коллизий. При этом существуют целые пласты общественных отношений, которые до сих пор не опосредованы правом, хотя объективно в этом нуждаются.

3. Законность подменяется идеологической, политической или прагматической целесообразностью, которая может выступать в виде партийной, государственной, местной, региональной практической и даже личной.

4. Нарушение основных прав человека, таких, как право на жизнь, честь и достоинство, имущество, жилище, безопасность. По статистике примерно половина всех граждан, которые подверглись преступным посягательствам, не обращаются ни в полицию, ни в прокуратуру, ни в суд, поскольку у них отсутствует вера в то, что правовые органы могут реально защитить, помочь, наказать виновных.

5. Теоретическая форма правового нигилизма, которая проистекает из некоторых новых и старых постулатов. Нередко и сейчас право трактуется не как самостоятельная культурная, социальная и историческая ценность, а в утилитарно-прагматическом ключе как инструмент, средство, способ оформления политических решений. Когда главным являются не правовые ценности, а идеология, экономика, политика, то право теряет свою культурную, идеологическую ценность.

Сафонов В. Г. выделяет следующие черты современного правового нигилизма:

- нигилизм имеет неуправляемый, подчеркнуто демонстративный характер;
- он распространен не только в официальных государственных структурах, правоохранительных органах, но и среди граждан различных социальных слоев и профессиональных групп;
- правовому нигилизму свойственна регионально-национальная окраска, популистская или оппозиционная направленность, особая степень разрушительности;
- нигилизм имеет разнообразные формы проявления – от легальных до криминальных;
- совместно с духовным, политическим, нравственным и экономическим нигилизмом образуется единый деструктивный процесс;
- нигилизм способствует формированию негативизма, который является более широким явлением, которое в последние десятилетия проникает в российское общество.

Также нежелательным является явление, которое прямо противоположно правовому нигилизму – правовой идеализм (романтизм), что выражается в преувеличении реальных регулятивных возможностей правовой формы. Человеческую цивилизацию данное явление сопровождает практически на всем пути ее развития. Так, еще Платон считал, что идеальные законы, которые принимаются мудрыми правителями, являются главным средством осуществления его замысла построения идеального государства.

Российский ученый-правовед Н.И. Матузов справедливо отметил, что в период «перестройки» в нашей стране у многих людей возникла правовая эйфория, которая выражалась в убеждении, что проблемы общества можно решить, если принять «правильные» законы. Однако, как отмечает автор, «...чуда не происходило, законы принимались, а дела стояли на месте или даже ухудшались. В результате наступило известное разочарование в законах, появились признаки правового скепсиса» [13].

По нашему мнению, данный дефект правосознания у российских граждан произошел по следующим причинам:

1. Оказали воздействие идеалистические лозунги периода «перестройки» и периода реформации, к которым относятся идеи скорейшего построения правового государства, призывы к резкому повышению уровня благосостояния населения, к ускорению социально-экономического развития страны.

2. Долгое время преобладал прагматический подход к праву, т. е. право было орудием, инструментом решения назревших проблем в обществе. На право были возложены слишком большие надежды, которые не оправдались в дальнейшем.

3. В течение длительного периода в России существовал культ всевозможных «эпохальных» постановлений и планов, что переводилось на язык законов, страдающих излишней декларативностью.

4. С начала 90-х гг. в стране наблюдался настоящий «бум» новых законодательных предложений – было принято более тысячи законов, и процесс этот не закончился. Многие законы принимались слишком поспешно. Конечно, есть несомненные достижения правотворческой деятельности федеральных и региональных законодательных органов, но нельзя оставить без внимания и существенные недостатки данной деятельности: законодательство развивается бессистемно, хаотично; отсутствует научно обоснованная система правовых актов; форма нормативно-правовых недоработана; не везде присутствует организационно-юридический механизм реализации принимаемых законодательных решений и санкций за нарушение законов [6].

Таким образом, можно сказать, что право было абсолютизировано, что привело к созданию «идола», который обладает чудодейственными свойствами и которому нужно поклоняться. Очевидно, что положение в обществе сложно исправить большим количеством законов – «в наиболее испорченном государстве наибольшее количество законов». Нужны иные меры, которые должны подкреплять положения нормативно-правовых актов [13].

Также следует проанализировать и такие дефекты правосознания, которые выделил Г. В. Назаренко: правовой релятивизм и правовой инфантилизм.

Убеждение, что право представляет собой нечто относительное, является проявлением правового релятивизма. Ловкий юрист способен истолковать право в собственных интересах и выдать суррогат своего толкования за истинное право. Это является беззаконием, несмотря на то, что внешне поведение таких юристов выглядит как правомерное.

Правовой инфантилизм проявляется в незрелом отношении к праву как к далекому явлению и слабом знании законов. Те люди, у которых инфантильное правосознание, не всегда замечают, где ущемляются их права, какие средства защиты прав существуют [10].

Таким образом, в заключение можно сделать следующий обобщающий вывод. При правовом воспитании и обучении главным объектом воздействия является правовое сознание, поэтому необходимо выявить сущность и содержания деформированности, формы искажения, факторы и причины дефектности правосознания. Только после выявления всех этих закономерностей можно определить тенденции правовой политики в нашей стране и установить точные ориентиры правовоспитательной работы.

#### Список литературы

1. Баранов П.П. Профессиональное правосознание работников органов внутренних дел (теоретические проблемы). – М., 1991. – С. 81.
2. Герцен А.И. Соч. – М., 1950. – Т. 7. – С. 251.
3. Гибш Г., Форверг М. Введение в марксистскую социальную психологию. – М., 1972. – С. 267.
4. Горохов П.А. Проблема оснований правового нигилизма: автореф. дис. ... канд. филос. наук. – Оренбург, 1998. – С. 14.
5. Демидов А.И. Политический радикализм как источник правового нигилизма // Гос-во и право. – 1992. – № 4.
6. Законотворчество в Российской Федерации: науч.-практ. и учеб. пособие. – М., 2000. – С. 10–11.
7. Ильин И.А. О сущности правосознания. – М.-Мюнхен, 1993. – С. 24.

8. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. – Саратов, 2003. – С. 141.
9. Матузов Н.И. Правовой нигилизм и правовой идеализм, как две стороны одной медали» // Правоведение. – 1994. – № 2. – С. 3–15.
10. Назаренко Г.В. Общая теория права и государства. – М., 2003. – С. 58.
11. Новиков А.И. Нигилизм и нигилисты. – М., 1972. – С. 11–12.
12. Оболонский А.В. Бюрократическая деформация сознания и борьба с бюрократизмом // Сов. гос-во и право. – 1985. – № 9. – С. 53–54.
13. Общая теория государства и права. Академический курс. – М., 1998. – Т. 2.
14. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 2003. – С. 416.
15. Сафонов В.Г. Понятие правового нигилизма // Гос-во и право. – № 12. – С. 65–69.
16. Соловьев Э.Ю. Правовой нигилизм и гуманитарный смысл права // Квинт-эссенция. Философский альманах. – М., 1990. – С. 164.
17. Состояние научных исследований по судебной психологии. – М., 1971. – С. 118.
18. Сырых В.М. Социология права. – М., 2001. – С. 402.
19. Туманов В.А. О правовом нигилизме // Гос-во и право. – 1989. – № 10. – С. 20.
20. Туманов В.А. Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе // Гос-во и право. – 1993. – № 8.

**Взаимодействие правовых систем: некоторые результаты использования правовых теорий и юридических конструкций**

В статье предпринята попытка кратко оценить характер и направление изменений, связанных с процессами глобализации с точки зрения трансформации отечественной правовой системы по нескольким направлениям: в системе органов власти, в системе права. Отмечаются положительные и отрицательные последствия юридических инноваций. Рассматривается взаимодействие правовых систем в современном мире как их трансформация под влиянием американского правового опыта, на основе американской модели общественного и государственного устройства.

The article attempts to briefly assess the nature and direction of changes that have occurred and are occurring since the end of the last century, and are associated with globalization processes in terms of the transformation of the domestic legal system in several areas: in the government system, in the system of law. The author notes that there are positive and negative effects of legal innovation. The author considers the interaction of legal systems in the modern world as their transformation under the influence of the American legal experience, based on the American model of social and state structure.

*Ключевые слова:* правовая система, глобализация, трансформация правовой системы, современное право, юридическое образование, система права, правовая теория.

*Key words:* legal system, globalization, transformation of the legal system, modern law, legal education, system of the law, legal theory.

В настоящее время в ситуации глобализации, охватывающей все сферы жизни общества, происходит взаимодействие правовых систем [24]. Особенность указанного процесса во всех странах мира, включая европейские страны, заключается в том, что он происходит на основе американской модели общественного и государственного устройства. С этой точки зрения следует говорить не столько о глобализации, сколько об глобальной американизации, и соответственно, не о взаимодействии правовых систем, а об их трансформации под влиянием американского правового опыта. За период,

прошедший после образования Российской Федерации, материальные и иные условия жизни российского общества, всего мира изменились до неузнаваемости. На этом фоне проблемы, вызванные введением в отечественный правовой порядок института вещно-правового траста в начале 1990-х гг., уже не выглядят столь катастрофическими. С другой стороны, как бы субъективно мы не относились к указанным процессам, в современном мире они в значительной степени носят объективный характер.

Действительно, сейчас невозможно обойтись без согласования (гармонизации) норм и институтов, регулирующих международное частное и публичное право. В частности, как бы мы не относились к отдельным политически мотивированным решениям Европейского суда по правам человека, происходит опосредованное взаимодействие правовых систем стран, на территории которых действуют его решения [16, с. 38–44]. В другом случае, оставив в стороне недостатки переговоров и условий вступления России во Всемирную торговую организацию, следует признать невозможность игнорировать влияние право ВТО на правовую систему Российской Федерации [6; 22]. Многолетняя деятельность Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), Международного института по унификации частного права (УНИДРУА) подтвердила плодотворность работы по выработке общих норм в данной сфере общественных отношений. В значительной мере данное обстоятельство относится к конвенционной (межгосударственной) и неконвенционной (международной) унификации правового регулирования банковских обязательств и коллизионных норм, регулирующих банковские обязательства, к унификации правового регулирования в сфере международных воздушных перевозок и в области интеллектуальных прав и др. [25]

Тем не менее, изменения в отдельных элементах отечественной правовой системы носят в значительной степени сомнительный характер с точки зрения достигнутого правового эффекта.

Отечественного законодателя в 1990-е гг. убедили, что для решения проблемы несовершенства российской экономики и общественных отношений (отсутствие гражданского общества) необходимы муниципальные органы власти – как на Западе. Федеральным законом 1995 г. такие органы власти были созданы, приняты соответствующие подзаконные акты. Однако данные мероприятия проблему не решили.

Новой попыткой устранить проблемы на пути к «светлому будущему» стали муниципальная (2003) и административная (2004) реформы [19]. В ходе последней центральные органы власти были разделены на три вида – федеральные министерства, федеральные агентства и федеральные службы

(как в США) с наделением функций нормативного регулирования в отрасли, надзора и оказания государственных услуг. Реальных, видимых результатов нововведение не принесло.

Справедливости ради, следует отметить, что в отечественном правоведении были и есть сторонники выделения публичных услуг. Так, Ю. А. Тихомиров в 2001 г. полагал, что публичные функции государства могут осуществляться исключительно органами власти; публичными услугами он считал «юридически и социально значимые действия в интересах общества, государства и граждан»; причем, к организациям, которые предоставляют эти услуги, Ю. А. Тихомиров относил «организации почтовой связи, нотариусов, службы занятости в регионах, службы земельного кадастра, органы статистики» – те организации, которые «в совокупности обеспечивают государственное управление и регулирование в соответствующих сферах» [31, с. 200–204]. Реформа 2004 г. была значительно более радикальной, она, по существу, означала введение в отечественный правовой порядок англо-саксонской концепции «сервисного государства». В отечественной науке сторонниками этой теории являются, в частности, В.Ф. Яковлев и Э.В. Талапина. Государственные услуги рассматриваются ими как атрибут новой сущности государства, которое отказывается от исключительно традиционных властных методов, используя договорные; происходит заметное усиление гарантий ответственности государства и его органов перед частными лицами [30, с. 12]. Между тем даже сторонники концепции «сервисного государства», полагаящие, что «государство должно трансформироваться из властного субъекта в некую корпорацию, оказывающую населению государственные услуги» [26, с. 121], признают, что «попытки введения институтов частного права в государственное управление приводят к коллизиям в законодательстве, дестабилизируют деятельность органов государственной власти и, как следствие, способствуют умалению значения и ценности как институтов государственной власти, так и государства в целом. В связи с этим представляется целесообразным и наиболее обоснованным толковать услуги, государственные полномочия и функции с точки зрения традиционных в отечественном праве подходов, не смешивать и без того сложные термины и характеризующие ими правовые явления и институты» [26, с. 129].

Зачастую в качестве положительного итога введения концепции «сервисного государства» указывают на высокую востребованность многофункциональных центров. Думается, что позитивный эффект от деятельности

многофункциональных центров (МФЦ) не находится в причинной связи с реализацией концепции «сервисного государства».

Невостребованность правовой науки, как следствие, «педагогический формализм» в системе высшего образования, все это ведет к негативным последствиям для всей правовой системы, поскольку в первую очередь отражается на качестве законов и иных нормативных актов. Попытка преодолеть эти последствия в виде оценки эффективности воздействия нормативных актов носит сугубо формальный характер. Содержательный результат подобной оценки мог быть получен только в итоге социологических правовых исследований, в том направлении, которое в юридической науке представлено работами В. П. Казимирчука и его коллег [7; 11; 13; 14; 23].

В этой связи неудивительна жесткая оценка современного состояния юридического сообщества: «наша правоприменительная практика никакая не научная, а замешанная на обыденном правосознании. Основная масса правоприменителей имеет заочное троечное образование. Судейский корпус формируется чуть ли не наполовину из секретарей и помощников судей (многие из них – заочники), существенное достоинство которых – послушание. Другая часть – следователи, прокуроры и дети судей, т. е. опять же первый критерий для отбора – "классовое родство", а не юридический интеллект» [21, с. 416].

Это обстоятельство приводит к хаосу в правовой сфере – к несистемным, нарушающим логику права решениям законодателя, что «делает все более проблематичной предметную сферу и теоретической юриспруденции» [2, с. 6].

Стремление сократить временной «зазор» между динамичным изменением реальных общественных отношений и их правовым регулированием привело законодателя к идее принятия нормативного акта в любом виде с его последующей доработкой. Это обстоятельство в свою очередь привело к «катастрофической» динамике нормативного материала. По нашим данным, за время за 2013 г. общее количество федеральных законов, подписанных президентом РФ и внесенных в СПС «Консультант Плюс» (на 4 декабря 2013 г.), составляло 788 в том числе 55 новых законов и законов о ратификации. Количество измененных законов, принятых до 2013 г., и законов, вносящих в них изменения, составляет 733, или 93 % от общего числа. Иначе говоря, 93 % от всех вступивших в действие законов текущего года (на 04.12.2013) изменяют принятые ранее законы [20, с. 77]. Как справедливо пишет Н. В. Андрианов, ««обвальнЫй» количественный рост изменений в нормативных текстах все более затрудняет ориентацию граждан в правовой

сфере, деструктивно воздействуя на правопорядок в целом. Происходит хаотизация и правосознания, и правопользования, и правоприменения» [2, с. 6].

В большинстве случаев появляющиеся общественные отношения регулируются за счет «механистической логики надстраивания правовой системы за счет новых понятий и институтов, которые якобы необходимы для развития» [10, с. 48]. Это ведет к «превращению права в сугубо фасадное явление, лишенное живого регулирующего воздействия, может быть вызвано целым рядом причин, но в глаза бросается именно утрата связи между целями и задачами развития общества и правовым регулированием», «придание гибкости и жизненности самой правовой системе не воспринимается и не рассматривается как заслуживающая внимания проблема или цель» [10, с. 46]. Например, как отмечается специалистами, отдельные правовые положения, применявшиеся в советское время и оказавшиеся широко востребованными в обществе, не включены в действующее законодательство. Более того, «те положения, которые касались процедуры рассмотрения обращений граждан и вызывали неприятие общественности, вновь применяются сегодня». Это является причиной того, что «претензии граждан к качеству рассмотрения их обращений накапливаются и переходят в разряд системных» [34, с. 195].

В других случаях вместо изучения реальных сложившихся отношений и разработки соответствующих юридических конструкций происходит копирование чужого законодательства – «основной и уже неоднократно пройденный путь к появлению в российском праве мертвых норм» [33, с. 99].

В некоторых, к сожалению, в незначительных случаях введение институтов англо-саксонского права не кажется неуместным. В частности, данное утверждение относится к ст. 431.2 ГК РФ (Заверения об обстоятельствах), которая была введена Федеральным законом от 08.03.2015 г. № 42-ФЗ и содержит новый для отечественного гражданского права институт, истоки которого лежат в англо-саксонском правовом институте «Representations and Warranties» [4; 32]. Но следует отметить, что введению предшествовало фактическое использование ее элементов в деятельности хозяйствующих субъектов права [1].

Вообще реформа гражданского законодательства, осуществленная Федеральным законом от 08.03.2015 г. № 42-ФЗ, ввела в гражданское законодательство целый ряд институтов англо-саксонского права. Например, «Termination Fee», закрепленном в пп. 3 ст. 310 ГК РФ (Недопустимость одностороннего отказа от исполнения обязательств); «Injunction» – в ст. 393.1 ГК РФ (Возмещение убытков при прекращении договора); «Indemnity» – в статье ст. 406.1 ГК РФ

(Возмещение потерь, возникших в случае наступления определенных в договоре обстоятельств); «Waiver» – в ст. п. 6 ст. 450.1 ГК РФ (отказ от договора (исполнения договора) или от осуществления прав по договору) [18].

Однако в значительном большинстве случаев «внедрение» институтов англо-саксонского права в российское законодательство обусловлено ни на чем не основанном представлении об идеальном характере американо-английского права, на том, что его институты являются «наиболее эффективными и соответствующими современным условиям социально-экономического развития» [27, с. 22]. Здесь проявляется своеобразие правового идеализма отечественного законодателя – создать общество, подобное американскому можно, используя его юридические конструкции. В этом есть нечто первобытно-мифологическое. Он уподобляется дикарю, который полагал, что, съев мозг врага, приобретет его силу; или девочки, думающей, что, надев мамины туфли и используя по назначению мамину помаду, она сразу станет взрослой и красивой, как мама.

Однако, помимо лоббистов англо-саксонского права, есть лица, заинтересованные в изменениях законодательства постольку, поскольку оно фактически используется ими форма законного обогащения за счет государства, общества и отдельных граждан. «Старой» (1999) новеллой, введенной в законодательство в их интересах, является конструкция «государственной корпорации» [17]. С 2003 г. в форме госкорпорации были созданы Агентство по страхованию вкладов, Банк развития (Внешэкономбанк), Фонд содействия реформированию ЖКХ, Роснано, Ростехнологии, Олимпстрой, Росатом, Росавтодор и др. Особенность этих организаций заключается в том, что Российская Федерация закрепляет за ними имущество, включая денежные средства, на праве собственности. С этой точки зрения госкорпорация перестает быть таковой. Более того, доходы госкорпорации делятся между ее участниками, а убытки ложатся на государство [12].

Исключительно благодаря Министерству экономического развития РФ и Рабочей группе по созданию Международного финансового центра [15], стало возможным включение в гражданское законодательство конструкции, при которой можно ограничить (или исключить вовсе) ответственность его учредителей (участников) хозяйственных организаций перед его кредиторами. Более того, оказалось возможным управление коммерческой организацией «не участвующими в нем (и не вносящими никакого имущества в его складочный капитал) третьими лицами (*например, гос. служащими – курсив наш*) и получение ими прибылей от его деятельности при одновременном освобождении их от обязанности нести какие-либо убытки» [28], законно отстранять миноритариев от управления хозяйственным обществом и т. п. [29].

Федеральным законом от 08.03.2015 г. № 42-ФЗ, в ст. 308.3 ГК РФ (Защита прав кредитора по обязательству) закреплён институт, известный в англо-саксонском праве как «*Astreinte*». Как отмечает Л. Ю. Василевская, она «появилась в результате теневого поправки, хотя изначально разработчики законопроекта № 47538-6 посчитали преждевременным вводить в ГК РФ данный институт, поскольку важно было основательно проработать вопрос о его сочетании с нормами процессуального права, в частности решить, как изменятся порядок и способ исполнения решений при наличии присуждения в натуре» [5, с. 12].

Неудивительно, если окажется, что российская конструкция структурирования объектов недвижимости и ее оборота, немислимая и не имеющая аналогов в зарубежных правовых порядках, сложилась под влиянием интересов определенных организаций и выгоды отдельных граждан. Р. С. Бевзенко, в частности, «склонен оценивать текущую ситуацию с определением того, что же такое недвижимая вещь по российскому праву, как катастрофу» [3, с. 20].

Всецело согласимся с мнением Е. А. Суханова о том, что «содержание законодательных институтов и правовых систем в целом обусловлено не только (а нередко – и не столько) экономическими отношениями, сколько различными особенностями национального и культурно-исторического развития» [27, с. 22]. Сходное мнение высказал В. Д. Зорькин. «Принцип историзма, – пишет он, – в применении к государству и праву сегодня практически не востребован. На практике возобладали подходы, которые игнорируют обстоятельства места и времени» [9, с. 33]. И далее: «то, что в одних культурах является благом, в других культурах может таковым не считаться. То, что в одних культурах гипертрофировано, в других культурах может быть фрустрировано» [9, с. 34]. Правовое развитие России обладает фундаментальной культурной специфичностью [8, с. 9–15, 452–488].

Представляется, что правовые теории и разработанные в соответствии с ними юридические конструкции исторически и культурно обусловлены. Использование их в обществе с иным исторически сложившимся культурным опытом неоправданно и ведет к искажению правового эффекта, результат, который стремились достичь «реформаторы», достигнут не будет. Нельзя носить обувь 35 размера, если у вас 39 размер.

Использование юридических конструкций в рамках конвергенции, взаимовлияния правовых систем может быть эффективным в зависимости от сферы общественных отношений. В сфере частного права общественные отношения, которые обладают наибольшей динамикой в связи с изменениями действительных условий общества, в значительной степени могут подвергаться оптимальному правовому регулированию с использованием

заимствованных юридических конструкций. В сфере публичного права высокий эффект может быть достигнут лишь в отдельных институтах административного и финансового права. Каким бы парадоксальным это ни было, но сфера публичного права значительно более консервативна, чем это представляется. Иначе говоря, изменения в отраслях конституционного и административного права в меньшей степени способны привести к реальному (а не «бумажному») эффекту в правовом регулировании.

#### Список литературы

1. Айвори И., Рогоза А. Использование английского права в российских сделках / под ред. И. Шаблинского. – М.: Альпина Паблишерз, 2011. – 136 с.
2. Андрианов Н. В. Модернизация правовых институтов: проблемы методологии // Гос-во и право. – 2013. – № 6. – С. 5–17.
3. Бевзенко Р. С. Земельный участок с постройками на нем (часть первая) // Вестн. гражданского права. – 2017. – № 1. – С. 9–36.
4. Будылин С.Л. Заверения и гарантии. Компаративное исследование. – М., 2017. – 160 с.
5. Василевская Л. Ю. Институты гражданского права в Гражданском кодексе Российской Федерации: новое регулирование – новые проблемы // Судья. – 2016. – № 10. – С. 10–13.
6. Гуляева Т. К. Соотношение «права ВТО» и национального права государств-членов. – М.: Юстицинформ, 2017. – 228 с.
7. Законодательная социология / отв. ред. В. П. Казимирчук, С. В. Поленина. – М.: Формула права, 2013. – 256 с.
8. Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен. – М.: Норма, 2013. – 496 с.
9. Зорькин В.Д. Философия права: прошлое, настоящее, будущее // Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики / сост. П.Д. Баренбойм, А.В. Захаров. – М.: Летний сад, 2010. – С. 28–45.
10. Иванов А.Ю., Войниканис Е.А. Право четвертой промышленной революции в России: поиск точки опоры // Закон. – 2018. – № 5.
11. Казимирчук В.П. Социологические исследования в праве // Методолог. проблемы сов. юрид. науки / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. – М.: Наука, 1980. – С. 232–250.
12. Клеандров М.И. Право собственности государственных корпораций: некоторые вопросы // Вещные права: система, содержание, приобретение: сб. науч. тр. в честь проф. Б.Л. Хаскельберга / под ред. Д.О. Тузова. – М.: Статут, 2008. – С. 30–38.
13. Конституция и закон: стабильность и динамизм / отв. ред. В. Р. Казимирчук. – М.: Юрид. кн., 1998. – 207 с.
14. Концепция стабильности закона / отв. ред. В. П. Казимирчук. – М.: Проспект, 2000. – 176 с.
15. Маковский А.Л. Об уроках реформирования Гражданского кодекса России // Вестн. гражданского права. – 2013. – № 5. – С. 157–172.

16. Нешатаева Т. Н. Решения Европейского Суда по правам человека: новеллы и влияние на законодательство и правоприменительную практику. – М.: Норма, Инфра-М, 2013. – 304 с.
17. О внесении дополнения в федеральный закон О некоммерческих организациях: федер. закон от 08.07.1999 г. № 140-ФЗ // СЗ РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3473.
18. О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации: федер. закон от 08.03.2015 г. № 42-ФЗ // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1412.
19. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.
20. Петров К. В. Нестабильность российского права (2008–2013 гг.) // Ленингр. юрид. журн. – 2014. – № 1(35). – С. 76–87.
21. Поляков С. Б. Юридическая наука, практика, политика // Lex russica. – 2014. – № 4. – С. 413–420.
22. Право ВТО: теория и практика применения / под ред. Л. П. Ануфриевой. – М.: Норма, 2016. – 528 с.
23. Право и социология / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Казимирчук. – М.: Наука, 1973. – 358 с.
24. Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика / отв. ред. С. В. Поленина. – М.: Формула права, 2006. – 558 с.
25. Проблемы унификации международного частного права / отв. ред. А.Л. Маковский, И. О. Хлестова. – М.: ИЗиСП, Юриспруденция, 2012. – 488 с.
26. Смирнова А. А. О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // Журн. рос. права. – 2015. – № 3. – С. 120–130.
27. Суханов Е. А. Американские корпорации в российском праве (о новой редакции гл. 4 ГК РФ) // Вестн. гражданского права. – 2014. – № 5. – С. 7–24.
28. Суханов Е. А. Комментарий к ст. 65.1 - 65.3 ГК РФ (в ред. Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ) // Вестн. гражданского права. – 2014. – № 3. – С. 107–130.
29. Суханов Е. А. Предпринимательские корпорации в новой редакции Гражданского кодекса Российской Федерации // Журн. рос. права. – 2015. – № 1. – С. 5–13.
30. Талапина Э. В., Яковлев В. Ф. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журн. рос. права. – 2012. – № 2. – С. 12.
31. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М., 2001. – С. 200–204.
32. Томсинов А. В. Мера убытков за недостоверные заверения в праве Англии и США // Вестн. гражданского права. – 2015. – № 5. – С. 100–114.
33. Филиппова С. Ю. Право - преискурант или учебник? Еще раз о назначении частного права // Закон. – 2018. – № 8. – С. 93–101.
34. Ширококов С. А. Основы права на обращение в России в 1970 – 1990-е гг. // Рос. юрид. журнал. – 2017. – № 1. – С. 189–196.

### **Социальные притязания в правовом государстве**

В статье исследуются механизмы выявления социальных притязаний в правовом государстве.

Судебная власть приобрела универсальное значение. Ее спецификой стало не только то, что она выполняет правоприменительную функцию, но и в исключительных случаях, то, что суды, вырабатывая правовоположения судебной практики, создают прообраз юридических норм, фактически выступая субъектами правообразовательного процесса. Право развивается и изменяется вследствие институционализации в нем социальных притязаний. Правосудие в этом плане выполняет общезначимую миссию, способствующую достижению правового прогресса и становлению правового государства в целом.

The article investigates social claims in a legal state.

The judiciary has acquired a universal significance. Its specificity was not only that it performs the law enforcement function, but also in exceptional cases, the courts, developing the legal provisions of judicial practice, create a prototype of legal norms, actually acting as subjects of the legal process. The law develops and changes as a result of the institutionalization of social claims in it. In this regard, justice fulfils a mission of universal importance, contributing to the achievement of legal progress and the establishment of the rule of law as a whole.

*Ключевые слова:* социальные притязания, правосудие, правовоположения судебной практики, правовое государство.

*Key words:* social claims, justice, legal provisions of judicial practice, the rule of law.

В соответствии с действующим законодательством о судебной системе Российской Федерации, судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной власти (ч. 2 ст. 1 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации») [12]. Возведение на конституционный уровень принципа разделения властей придало судебной власти свойство самостоятельной ветви равноценной другим ветвям власти, равноправной с ними. Судебная власть приобрела универсальное значение. Ее спецификой стало не только то, что она выполняет правоприменительную

функцию, но и в исключительных случаях, суды, вырабатывая правовоположения судебной практики, создают прообраз юридических норм, фактически выступая субъектами правообразовательного процесса.

Когда нормы права отстают от развития общественных отношений или неполно их регулируют, появляются притязания на признание соответствующих прав, что ведет либо к совершенствованию законодательства, либо к наполнению общих норм и следующих из них правоотношений новым социальным содержанием. Признавая данное притязание, компетентный орган определяет его содержание, границы и свойства, а также появляющиеся обязанности, должное поведение. Обязанное поведение, чтобы стать юридическим, также фиксируется государством.

Социальные притязания являются ближайшей социальной основой права как юридического феномена. Они, оказывая прямое влияние на юридическое регулирование общественных отношений, через механизм правосознания внедряются в правотворчество и применение права. В этом отношении социальные притязания в настоящее время выполняют особо значимую миссию. Они образуют тот слой социальной жизни, лежащий в основе системы социальной регуляции, и в первую очередь объективного права, который аккумулирует, сводит в некоторые нормативные начала, притом в виде изначально «должного», назревшие требования среды, всей социальной жизни – природные, экономические, политические, правовые и иные. Посредством закрепления интересов граждан, иных лиц в объективном праве, их социальные притязания получают свое воплощение в субъективном праве. Это обстоятельство является исходным, ключевым для исследования социальных притязаний в праве.

Право появляется и существует там и тогда, где и когда человек ощущает себя способным реально претендовать на что-то. Социальные притязания – это основа права, которая затем облекается законом государства в ту или иную форму.

Социальные притязания, имеющие характер правовых требований, воплощаются в процессе правотворчества в действующем законодательстве и, следовательно, влияют на меру свободы поведения. В зависимости от своего содержания, конкретной социальной обстановки социальные притязания в одних случаях выступают в качестве основания для преобразования и изменения существующих юридических установлений, в других – «предвосхищают» установленные законом правовые нормы. Социальные притязания выражаются в адекватной их природе идеологической форме: моральной, в виде обычаев и других социальных

норм. Усвоенные людьми, они нередко воспринимаются сквозь призму их соответствующего мировоззрения.

По мнению Г.Н. Полянской и Р.Д. Сапира, право со всеми общественно полезными свойствами творится законодателем в соответствии с определенным правосознанием, а последнее, как общественное сознание в целом, определяется общественным бытием. Однако человек не механически воспринимает внешний мир, он вырабатывает свое отношение к нему [14], с целью внесения изменений, посредством выдвижения и отстаивания собственных социальных притязаний.

Так, Б.А. Кистяковский писал: «...правом является ...всякое действительно жизненное народное убеждение о должном в правовом отношении... Право – это не только существующие нормы права (законодательство), но и то, что живет лишь в сознании народа и еще не получило точного выражения в нормах официального права» [9].

Необходимо отметить, что в обществе часть социальных притязаний выражается также в виде требований правосознания. Это происходит тогда, когда социальные требования для того чтобы приобрести правовой характер, преломляются через правосознание и приобретают облик правовых требований и складывающиеся в соответствии с ними прообразы правил – характер прообразов юридических норм.

Такого рода правовые требования и составляют непосредственно содержание естественного права [2]. Так, С.Ф. Кечекьян писал, что «независимые от действующих правовых норм “права человека” представляют собой не что иное, как притязания, обусловленные правовыми и моральными взглядами, – то, что нередко называют “моральным правом” [8]. Это лишь предпосылки юридических субъективных прав, требования, с которыми всегда выступали субъекты, за которые они постоянно боролись и борются. Их можно квалифицировать как моральные права, как проявление нравственного и правового сознания личности (группы, класса, народа), стремление к улучшению своего положения в обществе и в системе данных социальных отношений.

Именно это имел в виду Б.А. Кистяковский, когда воскликнул: «Еще громадное количество несомненных материальных интересов, чрезвычайно важных и необходимых для индивидуума, ждет своего формально-правового признания» [10].

В качестве отправных положений концепции социальных притязаний следует признать, во-первых, что право в данном контексте есть результат институционализации в нормах права социальных притязаний субъектов.

Поэтому, во-вторых, необходимы изменения в парадигме общественного и особенно профессионального правосознания: переориентация системы взглядов на право как результат творчества законодательных или иных государственных структур, обеспечивающий выражение интересов всего народа (или государства, элитной группы и т. д.). Такие представления весьма популярны в общественном сознании и отражают реальные тенденции законодательной политики [15]. Думается, юридическая наука должна преодолеть стереотипы правового мышления, деформации сложившегося правосознания формированием нового образа права, источников его формирования и модели создания. «Народное правосознание, – как писал И. А. Ильин, – может стоять на высоте только там, где на высоте стоит юридическая наука» [7].

Социальные притязания признаются государством и закрепляются им в законодательном порядке, тем самым они приобретают статус юридических прав граждан. В результате возникают соответствующие правоотношения между государством и носителями этих прав (управомоченными и обязанными), а также последних между собой. Таким образом, социальные притязания превращаются в правовые.

Социальные притязания выполняют значимую роль в формировании права, поскольку отражают и фиксируют потребность в правовом регулировании общественных отношений, которая в свою очередь обусловлена социально-культурными изменениями современной цивилизации.

Права человека являются результатом выдвижения, отстаивания и закрепления в законодательстве социальных притязаний субъектов, в которых проявляется их извечное стремление к справедливости, равенству и свободе. Так, еще Л. Петражицкий и П. Сорокин говорили о правообразовании как о процессе, выражающемся во взаимных притязаниях и ожиданиях определенного поведения в интересах решения жизненной проблемы [13].

В концепции социальных притязаний находит выражение жесткая (и с этой точки зрения, вполне природная, естественная) зависимость права от внешних факторов, от всего того, что образует человеческое бытие. В этом отношении социальные притязания в настоящее время выполняют особо значимую миссию: выступают движущей силой права, участвуют в «рождении права», помогая ему преодолеть путь от замысла к результату. Эволюция права идет от социальных притязаний к нормам права, затем через реализацию норм к общественной практике.

Именно в правовых нормах социальные притязания субъектов, если они отвечают соответствующим критериям, должны находить четкое и стабильное выражение. Благодаря фиксации в правовых нормах (в объективном праве) у любого участника отношений появляется уверенность, что данное притязание будет постоянно поддерживаться юрисдикцией государства в качестве субъективного права и что все иные субъекты должны будут (юридически обязаны) с этим считаться.

Степень развитости системы институционализации социальных притязаний в действующем законодательстве предопределяет степень его эффективности, действенности, это в свою очередь и обуславливает важность правильного выделения соответствующих критериев.

В целях обеспечения эффективного законотворчества необходима специальным образом организованная деятельность специальных органов по выявлению социальных притязаний, а также возможных вариантов развития общественных отношений, законодательства, определение оптимальных средств и методов правового регулирования тех или иных сфер социальных отношений.

Одна из задач правовой науки заключается в обосновании, правильном закреплении социальных притязаний в соответствующих формах.

Формами институционализации социальных притязаний выступают: нормативный правовой акт, правовые позиции Конституционного суда, правовоположения судебной практики, индивидуальный договор, правовые акты муниципальных и иных негосударственных образований и др. Основной формой институционализации социальных притязаний выступает нормативный правовой акт. Однако социальные притязания субъектов могут получить совсем иную схему своего последующего развития и стагнации.

Нередко те или иные социальные притязания людей на меру права удовлетворяются вначале фактически, путем защиты таких притязаний в судах, других организациях (и только на этой основе затем формулируется абстрактная норма права) [6]. В этих случаях социальные притязания находят свою институционализацию в правовоположениях судебной практики.

Правоположения судебной практики, не имея официальной формы закрепления и признания со стороны нашего государства, в силу особого положения судебной власти в современной России заслуживают внимания и признания их в качестве нетипичной формы институционализации социальных притязаний субъектов.

В этом плане прав был Л.С. Явич, когда утверждал, что «не только весь процесс правообразования, но и сам генезис отдельных юридических

норм... не сводится к государственной воле (добавим – и к государственному признанию), поскольку фактические образцы типичного массового поведения и правовых по природе отношений он (законодатель) черпает не из каких-то категорических императивов, заложенных в самом разуме, а из самой жизни» [18].

При этом важно отметить, что понятие «судебная практика», трактуется континентальными юристами в широком и узком смысле. В первом случае она рассматривается как синоним судебной деятельности в целом, как часть общественной практики, «связанной с деятельностью суда по разбирательству судебных дел, по борьбе с преступностью и правонарушениями и т. д.» [1], т. е. в качестве правоприменительной деятельности. В узком смысле слова под судебной практикой понимают «выработанные в ходе судебной деятельности “правовые положения”, определения – дефиниции, правила, указания, которые обладают определенной степенью обобщенности, общепризнанности и (во всяком случае, некоторые из них) обязательности» [3]. Безусловно, последние также включают в себя нормы, выработанные прежде всего высшими судебными инстанциями в ходе разъяснения и обобщения судебной практики.

Таким образом, в качестве нетипичной формы институционализации социальных притязаний выступают не все элементы судебной практики, а только ее отдельные правоположения.

Правоположения судебной практики являются своеобразными правовыми средствами, институциональными образованиями, обладающими определенной юридической силой и степенью обязательности. Они, как правило, выражены, не только в резолютивной части судебного решения, формулирующей окончательные выводы суда, но и в мотивировочной части, в которой суд приводит мотивы в обоснование этих выводов.

В пользу признания правоположений судебной практики в качестве нетипичной формы институционализации социальных притязаний могут быть приведены следующие доводы:

во-первых, они имеют формальный характер и связаны с реализацией властных полномочий судов;

во-вторых, носят процессуальный характер, поскольку выражены в актах судебной власти, которая является юридически значимой деятельностью;

в-третьих, носят поднормативный характер, поскольку создаются в результате судебной деятельности и их предписания с необходимостью учитываются в последующем субъектами юридической деятельности, выступают

своеобразными сгустками профессионального правосознания на грани их перерастания в юридические нормы, служат прообразом юридических норм;

в-четвертых, влекут строго определенные юридические последствия, например признание акта недействительным означает, что он не подлежит применению и фактически утрачивает юридическую силу;

в-пятых, носят субсидиарный (дополнительный характер), так как, действуя наравне с иными типичными источниками российского права, такими как нормативный правовой акт, выполняют при этом дополнительную, вспомогательную роль в правовом регулировании общественных отношений.

Как правильно отмечает В.Н. Вопленко, правоположение как результат судебной деятельности может возникать: при конкретизированном разъяснении гипотезы, диспозиции или санкции нормы, конкретизации оценочных понятий языка права; устранении коллизий между правовыми нормами; преодолении пробелов в правовом регулировании путем использования аналогии закона и права [5].

Необходимо также дополнить, что при помощи правоположений судебной практики осуществляется поднормативная функция, которую принято называть нормоконтролем, в процессе которого в правоположениях судебной практики получают свое закрепление социальные притязания субъектов. Термин «нормоконтроль» применительно к судебной деятельности введен в научный оборот судебной практикой. Впервые его употребил Конституционный суд РФ в постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ [4].

Проверка судами нормативных правовых актов является важным инструментом в механизме разделения властей. Судебный нормоконтроль, с одной стороны, является важнейшим средством «сдерживания» законодательной власти от попыток издания «неправовых» законов, нарушающих баланс властей в государстве и т. д.; с другой – контроль суда за нормативными правовыми актами органов исполнительной власти позволяет сдерживать их от незаконного нормотворчества, осуществляемого с превышением их полномочий [11].

В юридической литературе теоретическим и практическим проблемам судебного контроля над нормативными правовыми актами в последнее время уделяется достаточно много внимания. Несмотря на это, многие вопросы, в т. ч. общетеоретического характера, еще далеки от разрешения. Это в значительной мере касается и понятия судебного нормоконтроля.

Реализация судебных полномочий по проверке нормативных правовых актов является важнейшим средством сохранения равновесия всей нормативно-правовой системы.

Данная функция судов осуществляется в двух формах – непосредственного и опосредованного нормоконтроля.

Первая форма заключается в осуществлении судебной проверки нормативных правовых актов любого уровня на предмет их соответствия законодательству, имеющему большую юридическую силу, включая международные договоры и соглашения, участником которых является Российская Федерация (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), а также праву в целом.

Таким образом, предоставление суду полномочий давать юридическую оценку оспариваемому нормативному правовому акту позволяет считать выносимое по этому вопросу судебное решение актом нормотворчества, а правоположения судебной практики по делам об оспаривании нормативных правовых актов – нетипичным источником российского права. Поскольку именно здесь судьи непосредственно решают судьбу отдельных норм права или акта в целом.

Характерная особенность этой категории дел состоит в том, что они не требуют установления конкретных обстоятельств дела, проверяется лишь законность конкретного нормативного правового акта, его соответствие закону или иному акту, имеющему более высокую юридическую силу, чем оспариваемый акт.

Весьма широк и круг оспариваемых актов. Это могут быть любые нормативные правовые акты, кроме тех, проверка которых составляет прерогативу Конституционного суда РФ.

Подсудность дел об оспаривании актов зависит от уровня данного акта: дело должен рассматривать суд одного уровня с органом, издавшим обжалуемый акт. По данной категории дел суды выносят решения, в резолютивной части которых признают нормативный правовой акт незаконным и недействительным, тем самым фактически создают самостоятельный нормативный акт о лишении юридической силы первого, правоположения которого выступают в качестве нетипичного источника права. Такое решение выступает безусловным основанием для отмены указанного акта органом, которым он был принят. Но даже до его официальной отмены этот акт уже не может никем применяться как незаконный, его дальнейшее действие парализовано судебным решением.

В дальнейшем такое судебное решение будет основанием для отказа в применении данного акта судами при рассмотрении иных категорий дел, а

также поводом к отказу в принятии повторного заявления о проверке его законности по любым другим основаниям.

И в том, и другом случае в судебных постановлениях будут содержаться ссылки на вынесенное ранее решение о признании этого нормативного правового акта незаконным, в качестве правового обоснования сделанных в них выводов.

Для наиболее полного осуществления судами конституционных функций по защите прав и свобод человека и гражданина, Основной закон не только наделил эти органы полномочиями истолковывать нормы закона с целью его правомерной реализации на практике, но и вменил в обязанность судам оценивать их на предмет соответствия Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права, т. е. осуществлять так называемый опосредованный нормоконтроль.

На основании ч. 1, 4 ст. 15 и ч. 2 ст. 120 Конституции РФ суд при решении конкретного спора отказывает в применении закона, если этот закон не соответствует Конституции РФ, или в применении иного нормативного акта, если он противоречит закону. Данные конституционные нормы нашли свое развитие в ч. 3 ст. 5 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», а также в ч. 2 ст. 11 ГПК РФ, ч. 2 ст. 13 АПК РФ. Эта новая для судов функция уже сама по себе связана с формированием права.

Так, отказывая в применении закона, противоречащего общим принципам права, суд, исходя из указанных принципов, сам формирует конкретизирующую правовую норму и на основании этого разрешает дело.

Однако неприменение судом нормативного правового акта по названым выше мотивам не является безусловным основанием для отмены или изменения этого акта законодателем, в отличие от тех судебных решений, которыми оспоренный нормативный правовой акт признается незаконным. Данный акт не исключается из правовой системы и продолжает действовать.

Как правило, в дальнейшем судебная практика ориентируется на уже выработанный состоявшимся судебным решением подход к оценке этого акта и разрешает сходные дела, базируясь на правовой конструкции, сформулированной в данном решении и положенной в его основу.

В такой ситуации можно говорить о том, что, во-первых, правоположения, выработанные судом, могут расцениваться в качестве своеобразного (нетипичного) источника права и, как показывает практика, очень часто законодатель впоследствии воспринимает именно эти правоположения, изменяя сам нормативный правовой акт, законность которого суд поставил

под сомнение и не применил его. Во-вторых, такое решение в целом является для судов, которые в дальнейшем будут решать сходные дела, судебным прецедентом.

Вырабатывая правовые положения по регулированию конкретных правоотношений в обществе, суды нередко понуждают законодателя к правовому конституционному регламентированию таких отношений.

Однако нередко случаи, когда социальные притязания субъектов в сфере правосудия так и не получают своего реального воплощения по причине дефектности законодательства, что влечет за собой отказ в заявленных требованиях. Примером являются необоснованные отказы в удовлетворении социальных притязаний субъектов (подозреваемых, обвиняемых) в сфере уголовного судопроизводства на проведение очных ставок. Отказывая в ходатайствах подозреваемых, обвиняемых на проведение очных ставок, следователи ссылаются на положения п. 3 ч. 2 ст. 38 УПК РФ, согласно которым следователь самостоятельно направляет ход расследования, принимает решение о производстве следственных и иных процессуальных действий. В ст. 192 УПК РФ указано, что, если в показаниях ранее допрошенных лиц имеются существенные противоречия, то следователь вправе провести очную ставку. Следователь исходит из целесообразности проводимых им следственных действий, в силу чего их производство, в том числе проведение очных ставок, остается на его усмотрении.

Рассматривая жалобы подозреваемых, обвиняемых, поданных в порядке ст. 125 УПК РФ на незаконный отказ следователя в проведении очных ставок, суды также исходят из того, что следователь обладает процессуальной самостоятельностью и они не вправе давать указания следователю о необходимости проведения тех или иных следственных действий. Так, в одном апелляционном постановлении, вынесенном Ленинградским областным судом, указывается «...выводы суда об отсутствии нарушений конституционных прав обвиняемой являются верными, ее доступ к правосудию не ограничен. Вопреки доводам апелляционной жалобы, обжалуемое судебное постановление не препятствует обвиняемой и ее защитнику в получении доказательств, кроме того, суд не наделен правом обязывать следователя совершать конкретные следственные действия, а вопрос о противоречиях в показаниях обвиняемой и свидетелей может быть устранен в ходе рассмотрения дела по существу в случаях поступления уголовного дела в суд... Учитывая изложенное, суд апелляционной инстанции находит, что оснований для удовлетворения апелляционной жалобы по изложенным в ней доводам не имеется».

Однако полагаем, что данную позицию суда нельзя признать незаконной и необоснованной. Согласно положениям подп. "d" п. 3 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, во взаимосвязи с п. 1 ст. 6 Конвенции, обвиняемый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, ему также должно быть предоставлено право допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, иметь право ходатайствовать о вызове и допросе свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него.

Таким образом, полагаем, что подозреваемый, обвиняемый должны иметь возможность реализовать принадлежащее им право на защиту и иметь возможность на стадии предварительного следствия задавать вопросы свидетелям, выступающим против них лицам, т. е. иметь гарантированное право на проведение очных ставок. Отказ в проведении очных ставок свидетельствует об ограничении прав подозреваемого, обвиняемого, гарантированных уголовно-процессуальным кодексом РФ и нормами международного права, о нарушении принципа состязательности и равноправия сторон и несоблюдении процедуры судопроизводства и следствия, что может повлиять на постановление законного, обоснованного и справедливого приговора.

Следовательно, объективно обусловленные социальные притязания являются движущей силой деятельности людей. Именно они способствуют развитию и совершенствованию субъективного права, так как без его динамики законодательство страны оторвалось бы от реального социального движения и превратилось бы в мертвую схему логически связанных норм. Но в исключительной подвижности субъективных прав имеются и свои минусы – их динамика имеет тенденцию к деструктивному разрушению юридической формы, социальная жизнь может наполнить содержание субъективного права таким образом, что оно грозит взорвать правовую оболочку. Сдерживают такую тенденцию юридические нормы, т. е. объективное право, внося в правовое регулирование необходимую устойчивость и прочность, изменения, которые заранее осмыслены законодателем, строятся на известных обобщениях юридической практики [17].

Сквозь столкновение и борьбу групповых, личных интересов и притязаний, через перипетии национальных отношений, формы развития культур, идеологии пробивает дорогу объективная необходимость в предоставлении такого круга прав и свобод, который отвечал бы потребностям нормального

функционирования общества, способствовал становлению правового государства в целом.

Право развивается и изменяется вследствие институционализации в нем социальных притязаний. Правосудие в этом плане выполняет общезначимую миссию, способствующую достижению правового прогресса и становлению правового государства в целом.

#### Список литературы

1. Авдеев М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право Российской Федерации: курс лекций. Ч. 1. Основы теории конституционного права. – М., 2002. – С. 154.
2. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М., 2001. – С. 424.
3. Боботов С.В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). – М., 1994. – С. 108.
4. Вестник Конституционного суда РФ. – 1998. – № 5.
5. Вопленко Н.Н. Источники и формы права: учеб. пособие. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004. – С. 7.
6. Гревцов Ю.И. Очерки теории и социологии права. – СПб., 1996. – С. 158–159.
7. Ильин И.А. Сущность правосознания. – М., 1993. – С. 30.
8. Кечебян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. – М.: АН СССР, 1959. – С. 20.
9. Кистяковский Б.А. Государственное право (Общее и русское) // Социальные науки и право. Философия права. – СПб., 1998. – С. 450.
10. Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. – М., 1916. – С. 524.
11. Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: моногр. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – С. 22.
12. О судебной системе Российской Федерации: федер. конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 27.12.2009) // СЗ РФ. – 06.01.1997. – № 1. – Ст. 1.
13. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. – СПб., 1907. – С. 179.
14. Полянская Г.Н., Сапир Р.Д. Соотношение объективного и субъективного в праве // Сов. гос-во и право. – 1969. – № 6. – С. 20–27.
15. Соколова А.А. Социальные аспекты правообразования. – М., 2003. – С. 81.
16. Сорокин П.А. Элементарный учебник общей теории права в связи с учением о государстве. – Ярославль, 1919. – С. 32–33.
17. Явич Л.С. Общая теория права. – Л., 1976. – С. 176.
18. Явич Л.С. Сущность права. – Л., 1985. – С. 119.

**Возможность применения паллиативной медицинской помощи  
как альтернатива эвтаназии**

В статье рассматриваются вопросы применения паллиативной медицинской помощи как альтернатива эвтаназии, суициду. Это новое направление в медицинской деятельности по оказанию медицинских услуг гражданам Российской Федерации, позволяющее расширять возможности применением инновационных технологий. Паллиативная медицинская помощь охватывает различные аспекты, но, к сожалению, психологическая медицинская помощь не включена в разряд паллиативной.

The article deals with the use of palliative medical care as an alternative to euthanasia, suicide. This is a new direction in medical activities for the provision of medical services to citizens of the Russian Federation, allowing to expand opportunities, the use of innovative technologies. Palliative care includes various aspects, but unfortunately psychological care is not included in the category of palliative care.

*Ключевые слова:* паллиативная медицинская помощь, суицид, эвтаназия, пациент.

*Key words:* palliative care, suicide, euthanasia, patient.

В последнее время в российской юридической науке очень часто встречаются вопросы, касающиеся паллиативной медицинской помощи, которая, на наш взгляд, могла бы способствовать решению наиболее сложных проблем, связанных с правом на смерть. В отличие от ранее рассматриваемых вопросов, связанных с эвтаназией, абортми, данный вид помощи врачом пациенту не вызывает столь бурную реакцию ее применения. Под паллиативной помощью понимается облегчение страданий пациента, что в некоторой степени схоже с эвтаназией, применяемой к неизлечимо больным.

Говоря о добровольном уходе из жизни (суицид), можно основывать свое отношение с нескольких наиболее известных позиций, существующих в обществе. Так, например, обратившись к Библии, мы можем в послании к Коринфянам (ст.1) проследить осуждение церковью подобного проявления. Лиц, лишивших себя жизни, не хоронили на кладбищах. С точки зрения закона, прямого указания на ответственность лица, лишившего себя жизни

нет, но есть связанная с этим событием ст. 110 УК РФ, предусматривающая ответственность за действия, повлекшие за собой смерть гражданина.

Кроме того, зачастую неудавшаяся попытка суицида может привести к принудительному лечению, оказанию психиатрической помощи.

На наш взгляд, паллиативная медицинская помощь остаётся зачастую единственной возможностью достойного ухода из жизни.

В юридической литературе, к сожалению, обращения к проблеме паллиативной помощи сравнительно редки [9]. Юридические аспекты чаще затрагиваются в медицинской литературе [3; 4; 10], в этой связи стоит упомянуть монографическое исследование Н.В. Эккерт, касающееся состояния и проблем развития паллиативной помощи в России [12].

Наибольшее внимание к проблеме паллиативной медицинской помощи, можно констатировать со стороны медицинской науки [11]. Кроме того, существуют этические проблемы.

Одной из задач врача в отношении безнадежно больного является облегчение его страданий, т. е. именно то, что покрывается паллиативной медицинской помощью.

В.О. Бабенко указывает на недопустимость эвтаназии как в праве, так и в рамках медицинской этики и паллиативную медицинскую помощь (ПМП) относит к «универсальным» средством обеспечения достойной смерти [1].

Согласимся с тем, что назрела необходимость общественного обсуждения паллиативной медицинской помощи, научной проработки рекомендаций по улучшению законодательства, регламентирующего деятельность хосписов, в частности в таких сферах, как защита прав больных, обеспечение возможности достойного ухода из жизни.

Е.А. Отставнова соглашается с тем, что, говоря об эвтаназии, забывают о более затратной, но и более гуманной паллиативной помощи [8]. Облегчить страдания и обеспечить человеку право на достойную смерть обязана паллиативная помощь. По данным Всемирного альянса паллиативного ухода, во всем мире ежегодно более 100 млн чел. нуждаются в такой помощи, но на деле ее получают лишь 8 %.

В 2002 г. ВОЗ опубликовала предложенное в 1990 г. определение паллиативной помощи в новой редакции. Приведенное определение паллиативной помощи ВОЗ является попыткой описать стандарт помощи для того, чтобы обеспечивалось наилучшее качество жизни как для пациентов, так и для их родных. Под этим понимается потребность учитывать физический, психологический, социальный и духовный аспект [5].

Так, Е.А. Отставнова предполагает, что должный уход за тяжелобольными снизит актуальность обсуждения проблем эвтаназии.

Как отмечает И.В. Копейкин, смерть в праве чаще всего незаслуженно обойдена вниманием, что актуализирует обращение к различным аспектам морали, религии. Согласимся с данным утверждением, от себя добавив, что в правовых исследованиях по проблемам смерти недостаток правового материала действительно приводит к обращению к социологическим, религиозным трудам, в чём несложно убедиться, обратившись к соответствующим работам. Таким образом, необходимо развитие правовой составляющей проблем смерти. Но, на наш взгляд, проблемы юридической науки в этой области исследования заключаются в том, что в юридической литературе мы нигде не найдем четкого определения смерти. Также, кроме «Анти-Дюринга» Энгельса, в котором он даёт определение жизни, указывая, что «жизнь есть способ существования белковых тел, и этот способ существования состоит по своему существу в постоянном самообновлении химических составных частей этих тел», мы не найдем юридического определения жизни. Отсутствие ключевых определений: жизнь, смерть, не дает нам до конца понять и определить важные аспекты человеческой жизни и смерти с юридической точки зрения.

Специалисты, исследовавшие эффективность паллиативной помощи, отмечали, что к её недостаткам относится несовершенство российских нормативно-правовых актов, её регулирующих. Это касается прав онкобольных, а также соответствующих обязанностей медицинских работников. Паллиативная помощь в России развивается с середины 80-х, первой категорией её получателей стали онкобольные. Однако констатируются низкие темпы развития этого вида помощи [7]. Так, по мнению А.А. Понкиной, говорить о создании полномасштабной системы оказания паллиативной помощи и подготовке соответствующих специалистов пока явно преждевременно [9, с. 85].

В условиях развития медицины вновь звучат, зачастую вызывая непонимание, идеи евгеники, указующие на высокую затратность лечения и содержание тяжелобольных [2].

Хосписы в нашей стране открывались на основании приказа Минздрава РСФСР «Об организации домов сестринского ухода, хосписов и отделений сестринского ухода многопрофильных и специализированных больниц» от 01.02.91 № 19. Так, были организованы хосписы нового типа (по модели английских хосписов), примерами которых являются хосписы Москвы, Санкт-Петербурга, Кемерово и ряда других городов [3, с. 10]. Однако в литературе отсутствуют данные о достаточности указанных нормативов для обеспечения паллиативной помощью в стационарных условиях [6].

Несмотря на все достижения современной медицины, врачи продолжают сталкиваться с неизлечимыми больными. Часто в этой ситуации врач из-за нежелания брать на себя ответственность или говорить о неизлечимом

характере болезни продолжает лечение. При этом правильнее было бы ввести чёткий критерий признания лица неизлечимо больным и перевод его на паллиативную помощь [1, с. 19]. Помимо самих пациентов, получающих паллиативную помощь, необходимо говорить и о помощи родным и близким. Здесь оптимально подключение представителей различных конфессий, волонтеров, правовое регулирование механизма взаимодействия с которыми в законодательстве отсутствует. Говоря о паллиативной помощи, необходимо учитывать и низкий уровень информированности граждан о своих правах в этой сфере.

Структура оказания паллиативной медицинской помощи (далее – ПМП) в Санкт-Петербурге сформирована в соответствии с порядками оказания ПМП взрослому и детскому населению, утвержденными приказами Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14.04.2015 № 187н и № 193н.

ПМП пациентам по профилю «онкология» оказывается в восьми медицинских организациях Санкт-Петербурга, в которых развернуто 245 коек. Средняя длительность лечения на онкологических паллиативных койках в 2017 г. составила 17,8 дней.

Одним из важнейших итогов проводимой работы стало внесение изменений в Социальный кодекс Санкт-Петербурга (Закон Санкт-Петербурга от 03.07.2017 № 491-71), предусматривающих предоставление с 01.01.2018 за счет средств бюджета Санкт-Петербурга отдельным категориям граждан, имеющим место жительства в Санкт-Петербурге, состоящим на диспансерном учете в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга, страдающим тяжелыми заболеваниями, требующими проведения по жизненным показаниям искусственной вентиляции легких на дому (далее – ИВЛ), оборудования и расходных материалов для проведения ИВЛ на дому. Но также существует и ряд проблем в оказании ПМП.

В.О. Бабенко для совершенствования правового механизма оказания паллиативной медицинской помощи считает необходимым изменение законодательства, в первую очередь в части расширения психологической и иной (помимо медицинской) помощи. Важным видится развитие просветительской деятельности, а также передача ряда полномочий и ресурсов общественным организациям [1, с. 24].

Таким образом существующий объем паллиативной медицинской помощи в России видится недостаточным, помощь не включает ряд необходимых психологических аспектов, а также поддержку родственников.

Паллиативную медицинскую помощь предлагается понимать как право на достойную смерть и альтернативу эвтаназии, причём как активной,

так и пассивной. Требуется развивать психологические аспекты паллиативной помощи как в отношении тяжелобольных, так и членов их семей. При этом недостаточной видится роль институтов гражданского общества их финансирование, выявлены и недостатки в правовой и организационной системе оказания паллиативной медицинской помощи в России.

#### Список литературы

1. Бабенко В.О. Обзор этических и правовых аспектов организации и регулирования паллиативной медицинской помощи в Российской Федерации // Медицинское право: теория и практика. – 2017. – Т. 3. – № 1 (5). – С. 19–24.
2. Близнюченко А.Г. Евгеника: быть или не быть [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.sciteclibrary.ru/textsts/rus/stat/st210.htm> (дата обращения: 15 авг. 2018 г.).
3. Введенская Е.С. Организационно-правовые основы развития паллиативной медицинской помощи взрослому населению в Российской Федерации // Здоровоохранение Российской Федерации. – 2013. – № 5. – С. 9–12.
4. Захарочкина Е.Р. Обзор нормативных правовых актов по общим вопросам оказания паллиативной медицинской помощи // Вестн. Росздравнадзора. – 2015. – № 4. – С. 16–23.
5. Клеменсон Б. Введение в паллиативную помощь // Моск. медицина. – 2016. – № 6 (15). – С. 94.
6. Коломийченко М.Е. Нормативно-правовое регулирование системы оказания паллиативной медицинской помощи взрослому населению в Российской Федерации // Бюлл. Национального науч.-исслед. ин-та обществ. здоровья имени Н.А. Семашко. – 2015. – № 7. – С. 51.
7. Новиков Г.А., Самойленко В.В., Рудой С.В., Вайсман М.А. Последипломное образование и паллиативная помощь: обзор европейских рекомендаций // Паллиативная медицина и реабилитация. – 2011. – № 3. – С. 5–7.
8. Отставнова Е.А. Права больных прогрессирующими неизлечимыми заболеваниями в российском и международном праве // Право. Законодательство. Личность. – 2012. – Т. 14. – № 1. – С. 40.
9. Понкина А.А. Проблемы правового регулирования паллиативной медицинской помощи // Вестн. Российского ун-та дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2011. – № 4. – С. 82–91.
10. Романовский Г.Б. Правовые основы паллиативной медицинской помощи // Главный врач: Хоз-во и право. – 2013. – № 3. – С. 32–37.
11. Хетагурова А.К. Паллиативная помощь: медико-социальные, организационные и этические принципы. – М.: ГОУ ВУНМЦ МЗ РФ, 2003 (ГУП Смол. полигр. комб.). – 159 с.
12. Эккерт Н.В. Паллиативная помощь в Российской Федерации: состояние и перспективы развития: моногр. / под ред. А. К. Хетагуровой. – М.: Граница, 2010. – 337 с.

### **История эволюции понятия «деловая репутация»**

В данной статье раскрываются исторические аспекты возникновения и развития понятия «деловая репутация» начиная с 450 г. до н. э. Речь идет именно об иностранном варианте пути развития рассматриваемой дефиниции. В заключение делается вывод о том, что современное понимание деловой репутации по многим параметрам отличается от присущих предыдущим историческим периодам подходов к этому социально-общественному явлению.

This article reveals the historical aspects of the emergence and development of the concept of "business reputation", starting in 450 BC. This paper deals with foreign development options. In conclusion, it is concluded that the modern understanding of business reputation differs in many ways from the approaches inherent in previous historical periods to this social and public phenomenon.

*Ключевые слова:* деловая репутация, честь, достоинство, гудвилл, доброе имя, репутационный ущерб, купец, ремесленник, торговец, защита чести и достоинства.

*Key words:* business reputation, honor, dignity, goodwill, good name, reputational damage, merchant, craftsman, merchant, protection of honor and dignity.

Репутация является по своей сути социальной и реляционной концепцией, которая «выполняет важную сигнальную функцию» [6] относительно места человека в обществе, сводя к некоей единой сумме его достоинства и недостатки в глазах других людей. Неслучайно известный библейский текст гласит: «Доброе имя более желательно, чем великое богатство; быть почитаемым лучше, чем иметь серебро или золото» [4]. Действительно, в высказывании о том, что хорошая репутация кропотливо зарабатывается, легко теряется и нелегко восстанавливается, есть много правды.

На первых этапах развития человеческого общества люди в защите чести, достоинства и репутации могли рассчитывать только на себя и членов своей семьи. Хотя иногда оскорбление конкретного индивида могло быть рассмотрено как оскорбление членов какой-либо группы в его лице, тогда за него могли вступиться его племя или каста. Например, в Индии в древние

времена унижение достоинства любого брахмана рассматривалось как тягчайшее преступление, даже если ему не был нанесен физический или материальный ущерб. В этом случае понятие достоинства и репутации распространяется в целом на любого члена какой-либо группы. В дальнейшем это получило свое закрепление в жреческих «корпорациях» и иных религиозных сообществах, ремесленных и торговых гильдиях.

Если же говорить о личной репутации (в том числе и деловой), то поскольку репутация является общественным интересом, большинство государств рано или поздно приходили к выводу о необходимости ее защиты. Для этого требовалось разработать механизм правового воздействия, который мог бы обеспечить некие гарантии прав при возникновении репутационного ущерба, обеспечиваемые силой государственного принуждения или общественного воздействия. Необходимость же защиты «деловой репутации» возникала повсюду, где существовали хоть какие-нибудь торговые отношения. Здесь примером могут служить античные средиземноморские государства, известные своими торговцами и ремесленниками.

Например, граждане Афин за совершенные аморальные действия и преступления могли подвергаться особому виду наказания – атимии (*ατιμια*) что может быть переведено как бесчестие, состоявшее в частичном или полном лишении прав гражданина или его изгнании [1, с. 18]. И если полным лишением гражданских прав наказывались такие преступления, как лихоимство, лжесвидетельство, подкуп и даже нечестие, то к частичной атимии могли привести и просто оскорбление и клевета, например возведение хулы на честного ремесленника за некачественный товар, или распускание слухов о некомпетентности капитана корабля, не пришедшего вовремя, хотя причиной этого стала буря (по современным понятиям – форс-мажор). Правда, необходимо отметить, что подобные нормы действовали только по отношению к собственным согражданам и не распространялось на иностранцев.

Естественно, что наиболее развитая система защиты деловой репутации была создана в Римской империи. И если в самой ранней кодификации в двенадцати таблицах (около 450 г. до нашей эры) законодательство закрепляло право на возмещение ущерба только за телесные повреждения, то на протяжении столетий закон трансформировался в целях защиты все более широкого круга личных прав посредством действия, известного как *actio injuriarum* (или действие за вред) и ко времени публикации дигестов Юстиниана в 533 г., закон предусматривал три группы прав, подлежащих защите: *corpus* (физическая неприкосновенность), *fama* (репутация) и *dignitas*

(достоинство) [7], за нарушение которых предусматривалось серьезное наказание, вплоть до смертной казни. Причем репутация (*fama*) торговца или ремесленника, в понимании римских юристов, была тесно связана с репутацией человека в обществе в целом, а не сосредоточивалась на отдельных коммерческих аспектах, как это происходит в современном мире.

В целом для римского права характерен подход к использованию еще и понятия «*existimatio*» в истоках поздней республики и ранней империи, обозначавшее что-то вроде «положения в обществе». Это положение или, скорее, «образ» в современной терминологии, могло быть нарушено слухами или собственным проступком человека. В понимании «гражданская честь» или «репутация» этот термин часто встречался в юридических текстах, главным образом в связи с тем, что дающие показания торговые партнеры должны были быть оценены в качестве свидетелей, заслуживающих доверия (скажем, что подобное действие до сих пор распространено в судах англосаксонской системы, когда показания свидетеля могут быть подвергнуты сомнению из-за его репутации). Кроме того, нарушение *existimatio* (репутации) стало наказываться посредством *actio iniuriarum* (действий за вред). В конкретном смысле *existimatio*, например торговца, могло быть нарушено за счет *Libellus Famosus*, словесного или письменного оскорбления, в том числе обвинения в неправильных расчетах. Например, Цицерон приводил пример, что когда на основании эдикта претора был захвачен чей-то товар, также исчезли *fama* и *existimatio* торговца, т. е. была разрушена его деловая и общегражданская репутация [8].

С падением Римской империи и наступлением «темных веков» исчезли государственные институты, защищавшие деловую репутацию. В новых нарождающихся государственных образованиях наблюдается в целом атомизация права. И то что, в одном месте являлось умалением чести, в соседнем месте могло рассматриваться иначе.

Конечно, во многих случаях в Европе продолжали пользоваться при судебных разбирательствах образцами римского права. Кстати, в это время входит в широкий оборот и сам термин «репутация» (от лат. *reputatio* «счет») – создавшееся общее мнение о достоинствах и недостатках кого-нибудь» или чего-нибудь [2]. Но часто правители создавали собственные правовые документы, иногда опиравшиеся на узаконенные народные обычаи и отношения.

Торговцы и ремесленники Средневековья оказались перед необходимостью самостоятельно отстаивать свою репутацию. Это привело к созданию структур, самостоятельно проводивших предварительную оценку

достоинства и репутации торговца или производителя. Несомненно, главную роль здесь играли различные торговые гильдии и ремесленные цеха. Появляются многочисленные внутригильдейские правила, устанавливающие экономические и морально-этические нормы поведения для своих членов. Так, например в г. Брюгге в середине XIV в. немецкий купец Тидеман Блюмерут был уличен в бесчестном поведении с торговыми партнерами и «изгнан из Ганзейского союза с лишением всех привилегий, которые шли с членством». С этого момента ни одному ганзейскому купцу не было разрешено вступать с ним в партнерские отношения и перевозить товары на одном судне [10].

Заклучались даже специальные торговые соглашения, ставшие прообразом будущего торгового права. Например, правила торговли фламандскими торговыми гильдиями на английских ярмарках XIII в. достаточно подробно описывают разновидности нечестности со стороны англичан, которые продавали шерсть или покупали ткань. Шерсть часто ложно взвешивалась, готовилась или маркировалась, а покупатели ткани часто злоупотребляли предоставленным им кредитом или пытались вернуть ткань без уважительной причины. В связи с этим правила торговли фламандских торговцев на английских ярмарках «требовали, чтобы брокеры, продающие фламандским торговцам шерсть или любой другой товар, были готовы гарантировать качество продукта» [10].

В то же время происходит разделение понятий «деловая репутация» и собственно репутация человека. Приведем показательный пример. «В 1542 году в Антверпен прибыл венецианец Мэтис Верж в надежде торговать там и, хотя, он отличался разгульным поведением, за него, как за члена известного торгового дома, поручились двое: известный венецианский купец и известный местный торговец. В том же году три немецких купца, все жители Антверпена, сделали официальную декларацию перед городскими олдерменами, свидетельствуя о том, что они давно знали Вулфа Прунера, купца из Баварии именно как торговца выполняющего свои обязательства» [9].

Отчасти это разделение становится возможным с принятием норм, так называемых «Актов о диффамации», направленных на наказание лиц специально распространяющих публично (в основном в печати) порочащие сведения, с целью ущемить какое-то лицо, например торговца с целью подрыва его бизнеса. Сам термин имеет латинское происхождение – *diffamatio* и произошло от слов «разглашать, порочить, лишать доброго имени» и «fama» – «репутация». Появление этих норм связывают с деятельностью католической церкви, в исключительной компетенции церковных судов которой до

XVI в. находилась данная категория дел, и с деятельностью английской Звездной палаты. Поэтому вполне справедливо говорить о том, что именно богатая судебная практика и доктрина в странах англосаксонской правовой системы послужили основой для принятия специализированных законов в данной области [5, с. 93].

Эпоха Возрождения становится переломной вехой в отношении подхода к пониманию деловой репутации. Прежде всего это происходит в связи с развитием системы кредитования, долговых записей, векселей и появления рынка акций как источника обогащения.

Практически одновременно в Англии и Италии XV в. появляется особое выражение – гудвилл (goodwill) переводимое как добрая воля, и являющееся прямым англоязычным аналогом термина – деловая репутация. Сам же термин – «деловая репутация» именно как аналог гудвилла использует впервые флорентийский математик Лука Пачоли в своем «Трактате о счетах и записях» (созданный около 1493 г.).

Гудвилл как нематериальный актив представляет собой разницу между ценой приобретения актива и его истинной рыночной стоимостью. Он создается, когда выплачивается репутационная премия за приобретение активов. Исследование рынка акций, талант управления, умелый пиар, умение представлять статистические отчетные данные в нужном свете могут создать необходимое поле для репутационного развития, что, в свою очередь, повышает возможность получить как премиальную цену за свои акции, так и кредиты на лучших условиях. И все это обеспечивается, по сути, лишь видимостью деловой репутации, создаваемой в медиасреде. Неудивительно, что столь сложно учитываемая нематериальная прибавка к реальной стоимости становится объектом спекуляций. Исходя из этого, долгое время английское законодательство запрещало использовать деловую репутацию в качестве элемента коммерческих сделок. «Предприятие, проданное с гудвиллом, более привлекательно коммерчески, что увеличивает вероятность сосредоточения нескольких предприятий в одних руках. Это, в свою очередь, уменьшает конкуренцию и ведет к монополии. Именно поэтому в течение нескольких столетий при осуществлении сделок купли-продажи приходилось вуалировать деловую репутацию. Если же обман вскрывался, то продавцу предприятия грозили большие штрафы и даже тюрьма. И только в 1620 г. власти Великобритании признали, что категория “гудвилл” имеет право на существование» [3].

Бурно растущие в XIX в. рынки акций, залогового кредитования и сделок по продаже предприятий и фирм с громкими именами и высочайшим

уровнем деловой репутации заставил сначала финансовое и бухгалтерское сообщества прийти к выводу о необходимости включения фактора деловой репутации в цену актива или продукта, а затем это вынуждены были сделать и государственные органы.

К концу XIX и началу XX в. в Европе сложилась тенденция, в соответствии с которой наиболее распространенными видами бизнеса на рынке стали единоличные владельцы и семейные предприятия. Между тем единственная форма существующей категории гудвилла относилась к качеству предлагаемых услуг или продуктов и репутации бизнеса или правильности владельца. Одним из первых авторов, который дал определение гудвилла, которое все еще популярно сегодня, был профессор Л.Р. Дикзее «Гудвилл и его учет в счетах» (1906). Гудвилл, писал он, «это выгода, возникающая из-за связей и репутации».

Хотя не существует международно признанного определения гудвилла с юридической точки зрения, Courtis (1973) выделяет многочисленные случаи в общем праве, где предложены определения. Одна из лучших юридических перспектив была предложена лордом Макнахтеном в 1901 г. Он сказал, что гудвилл «является выгодой и преимуществом доброго имени, репутации и связи бизнеса. Это сила притяжения, которая приносит обычай ... Гудвилл состоит из множества элементов. Он отличается по своему составу в разных профессиях и в разных компаниях в одной и той же торговле» [11].

С юридической точки зрения, до сегодняшнего дня ни одно международное юридическое или финансовое учреждение не опубликовало акт или другую правовую форму регулирования отношения гудвилла. Именно поэтому во многих странах общего права некоторые судебные процессы считаются важными прецедентами для общества и торговых отношений в целом.

#### Список литературы

1. Безроднова К.В. Честь и достоинство как теоретико-правовые понятия: дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск: Южно-Уральск. гос. ун-т, 2014. – 162 с.
2. Ожегов С.И. Толковый словарь, толкование слова «репутация» [Электронный ресурс] // Сайт словарей Classes.ru. – URL: <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Ozhegov-term-30116.htm> (дата обращения: 07.02.2019)
3. Солоненко А.А., Петровская Г.А. Понятие, виды, методы оценки и учет деловой репутации [Электронный ресурс] // Вестн. Астраханского гос. техн. ун-та. – 2014. – № 2. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-vidy-metody-otsenki-i-uchet-delovoy-reputatsii#ixzz42SHEtHWt> (дата обращения: 08.02.2019).

4. Толковая Библия (толкование Библии) [Электронная книга] / под ред. проф. А. П. Лопухина – Сайт «Азбука Веры». – URL: [https://azbyka.ru/otechnik/Lopuhin/tolkovaja\\_biblia/](https://azbyka.ru/otechnik/Lopuhin/tolkovaja_biblia/) (дата обращения: 05.02.19)
5. Тугутова Д.А. О понятии диффамации // Регулирование гражданско-правовых, финансовых и трудовых отношений в Восточной Сибири: материалы круглого стола. – Иркутск: Вост.-Сиб. ин-т МВД, 2016. – С. 92–96.
6. David S. Ardia, Reputation in a Networked World: Revisiting the Social Foundations of Defamation Law [Электронный ресурс] // Науч. электрон. б-ка SSRNs. – URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1689865](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1689865) (дата обращения: 05.02.19)
7. Fake Caterina Harassment, Redress & Roman Law [Электронный ресурс] // Сайт публикаций Caterina.net. – URL: <https://caterina.net/2018/09/30/kavanaugh-harassment-redress-roman-law/> (дата обращения: 07.02.2019).
8. Giltaij Jacob Existimatio as "human dignity" in late-classical Roman law [Электронный ресурс] // Fundamina (Pretoria) vol.22 n.2 Pretoria 2016 - <http://dx.doi.org/10.17159/2411-7870/2016/v22n2a3> (дата обращения: 07.02.2019).
9. Kadens Emily Pre-Modern Credit Networks and the Limits of Reputation [Электронный ресурс]. // Науч. юрид. журн. – URL: <https://ilr.law.uiowa.edu/print/volume-100-issue-6/pre-modern-credit-networks-and-the-limits-of-reputation/> (дата обращения: 08.02.2019)
10. Kadens Emily The Medieval Law Merchant: The Tyranny of a Construct [Электронный ресурс]. // Journal of Legal Analysis, Volume 7, Issue 2, 1 December 2015, Pages 251–289, <https://doi.org/10.1093/jla/lav004> (дата обращения: 07.02.2019)
11. Tiron Tudor A. The Definition of Goodwill- a Chronological Overview [Электронный ресурс] // Сайт публикаций. – URL: <https://ideas.repec.org/a/rsr/supplm/v60y2012i4p54-59.html>

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342:336.14

*Е. М. Андреева*

### **Бюджетные методы управления экономикой в законодательстве Российской Федерации**

В настоящей публикации исследуются понятие и содержание бюджетных методов управления экономикой, отраженных в российском законодательстве. Делается вывод, что задачей такого управления является достижение установленных в документах стратегического планирования определенных экономических показателей. Базируясь на теории административного и финансового права, бюджетные методы управления определяются как средства выполнения данной задачи. В качестве таковых предлагаются основные методы финансовой деятельности государства – бюджетное финансирование и кредитование. Анализируется бюджетное законодательство России, определяющее детали применения названных бюджетных механизмов, выделяя их преимущества и недостатки.

In this publication budgetary methods of management which could work upon Russian economy are studied. The author came to the conclusion that the task of such management should be the achievement of certain economic indicators established in the documents of strategic planning. Based on the theory of administrative and financial law, the author defines budgetary management methods. She defines it as the ways of accomplishing this task. The main methods of state financial activity are proposed - budget financing and loans. The author analyzes the budget legislation of these budget tools, highlights their advantages and disadvantages.

*Ключевые слова:* Бюджетный кодекс Российской Федерации, бюджетные методы управления экономикой, стратегическое планирование, бюджетные инвестиции, государственные программы, бюджет.

*Key words:* Budget Code of the Russian Federation, budget methods of economics management, strategic planning documents, budget investments, state programs, budget.

В юридической и финансовой литературе употребляется ряд терминов, обозначающих пути достижения поставленных целей, в частности «метод», «способ», «форма». Бюджетное управление осуществляется с использованием тех общих форм, которые установлены в науке государственного и финансового права. Большинство авторов сходятся во мнении относительно деления форм осуществления функций государства на две группы: правовые и организационные (или фактические) [14, с. 25–28]. В отличие от форм управления, в выделении которых ученые достаточно единодушны, в вопросе о способах и методах управления в юридической науке нет согласия как по вопросу соотношения этих понятий, так и в части их отдельных составляющих (видов). В настоящей публикации мы, не без оснований, будем использовать слова «метод» и «способ» как синонимы<sup>1</sup> [2; 13], а в качестве базового определения методов управления оттолкнемся от определения Д.Н. Бахраха, который под ними понимал способы, средства, приемы достижения какой-либо цели, выполнения поставленной задачи [1, с.74].

Таким образом, в контексте обозначенной темы задачей бюджетного управления экономикой следует признать достижение установленных экономических результатов, а в качестве средств ее выполнения можно использовать имеющиеся в бюджетном праве механизмы.

Рассмотрим первое и второе. Федеральная политика и федеральные программы в области экономического развития Российской Федерации отнесены к предметам ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ). Согласно ст. 1 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (Далее – Закон о стратегическом планировании), данный закон регулирует отношения, возникающие ... в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики...[10]. Комментируемым нормативным актом предусмотрена иерархия документов стратегического планирования, которые призваны сформулировать и обеспечить реализацию экономической политики страны. Статья 11 Закона к документам стратегического планирования «высшего уровня» (авт.), определяющих целеполагание в экономической

---

<sup>1</sup> Во многих источниках, дефиниция метода выводится через совокупность способов и наоборот. Так, в энциклопедии, словаре Ожегова **метод** определяется как **способ** теоретического исследования или практического осуществления чего-н. В свою очередь **способ** определяется как прием, действие, **метод**, применяемые при исполнении какой-либо работы, осуществлении чего-н.

сфере, относит ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации (далее – послание Президента); стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и научно-технологического развития Российской Федерации. Таким образом, хозяйственные результаты, к которым стремится наша страна, должны быть установлены именно в названных документах<sup>2</sup>. Президент Российской Федерации в последнем послании указал, что Россия должна не только прочно закрепиться в пятерке крупнейших экономик мира, но и к середине следующего десятилетия увеличить ВВП на душу населения в полтора раза [12].

Если вернуться к бюджетным методам достижения этой цели, то необходимо обратиться к доктрине финансового права. Финансово-правовая наука более апеллирует терминологией «методы финансовой деятельности государства», которые, как нам кажется, есть синонимом «методов финансового (бюджетного) управления». В юридической литературе принято разделять методы осуществления финансовой деятельности на две основные группы: собирания денежных средств и их распределения (перераспределения) и использования [4, с. 38–40]. При этом мы сконцентрируем свое внимание на предлагаемых наукой финансового права методах распределения и использования финансовых средств государства.

Проанализировав необходимый понятийный аппарат, перейдем к анализу бюджетного законодательства на предмет выявления бюджетных методов управления, применяемых при регулировании экономической деятельности. Для правильного понимания данного вопроса важно отметить, что экономика России не является однородной. Так, в структуре экономики большую долю на рынке занимает государственный сектор, что связано с недавним советским прошлым. В частности, он представлен государственными (муниципальными)<sup>3</sup> учреждениями и унитарными предприятиями, государственными корпорациями, публично-правовыми компаниями. Тем не менее, постепенно свои обороты в условиях прошедшей приватизации наращивает и частный сектор. Бюджетное воздействие на названные сегменты экономики существенно отличается как по степени, так и по методам воздействия. Степень зависимости частного сектора от бюджетного регулирования (в т.ч. и финансирования) не может быть (и не

---

<sup>2</sup> Справедливости ради, нужно отметить, что стратегия социально-экономического развития Российской Федерации еще не принята.

<sup>3</sup> В данном случае уместно причислить организации, основанные на муниципальной собственности, именно к государственному сектору экономики.

должна быть) сильной в условиях свободы рынка и конкуренции. Для государственного сектора экономики, который полностью подчинен государству, наоборот – публичное управление имеет решающий характер.

И в первом и во втором случаях основными бюджетными методами управления для достижения показателей экономического развития являются все те же методы финансовой деятельности государства, главными из которых, на наш взгляд, являются *финансирование и кредитование*. Однако реализуются они в Бюджетном кодексе Российской Федерации по-разному. В отношении государственных и муниципальных организаций прямое бюджетное финансирование осуществляется через сметно-бюджетное финансирование либо финансирование выполнения государственного задания. Для частного сектора экономики это чаще всего субсидирование.

Тем не менее, спектр методов бюджетного воздействия на частные финансы несколько шире, так как кроме прямого финансирования используются и косвенные методы. В частности, управленческое влияние оказывается на финансовый рынок (рынок ссудного капитала, валюты, драгоценных металлов и камней), состояние которого напрямую воздействует на частные финансы. Кроме того, сама по себе налоговая система, в том числе система налоговых льгот и стимулов, играет немаловажную роль.

Положительной чертой бюджетного финансирования является целевой характер выделяемых средств, что обеспечивает прямую и точную бюджетную поддержку, быстрый результат. Возможность отслеживания объемов перечисления предполагает финансовый контроль. Однако имеются и отрицательные стороны. К ним можно отнести трудоемкость, длительность и сложность процесса администрирования. К недостаткам можно также отнести отсутствие эффективности расходования и трудоемкий контроль за целевым использованием бюджетных ресурсов, низкую эффективность бюджетных вложений.

Бюджетное финансирование государственного сектора экономики является прямым, преимущественно одноканальным, целевым и безвозвратным. Мы допускаем возможность двухканального финансирования, например, за автономные учреждения, которые финансируются за счет средств бюджета и доходов от оказания платных услуг, тем не менее, бюджетное финансирование является основным. Безвозвратным финансирование является в том смысле, что предоставленные денежные средства не являются заемными, они расходуются на установленные цели, не подлежат возврату, за исключением неиспользованных остатков.

Существует две формы прямого бюджетного финансирования государственного (муниципального) сектора экономики:

1. Сметно-бюджетное финансирование государственных и муниципальных казенных учреждений (п. 2 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Оно реализуется посредством финансового обеспечения расходов данных лиц, определяемых в бюджетной смете, составляемой учреждением самостоятельно на основе бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете и утверждаемой главным распорядителем бюджетных средств.

2. Финансирование посредством предоставления *целевых* субсидий государственным и муниципальным организациям (ст. 78.1, 78.2, 78.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации):

– на выполнение государственного (муниципального) задания государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями (п. 4 ст. 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации);

– осуществление указанными выше учреждениями, а также унитарными предприятиями капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность;

– иные цели бюджетным и автономным учреждениям<sup>4</sup>;

– осуществление государственными корпорациями (компаниями) публично-правовыми компаниями государственных полномочий (функций) и оказание государственных услуг;

– осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, и (или) приобретение ими объектов недвижимого имущества;

– для вноса государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, акции (доли) которых принадлежат указанным государственным организациям, для капитальных вложений. (Примечательно, что юридиче-

---

<sup>4</sup> Законодатель не уточняет на какие именно цели могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям. При этом неясно направления расходования субсидий должны определяться в законе (решении) о бюджете либо в подзаконном нормативном акте.

ские лица, получившие указанные денежные средства, могут реинвестировать их в уставные капиталы дочерних обществ таких юридических лиц на те же цели);

– на осуществление деятельности по организации строительства (реконструкции) автомобильных дорог общего пользования федерального значения, переданных (подлежащих передаче) в доверительное управление Государственной компании «Российские автомобильные дороги». Последние субсидии предоставляются только названной компании;

– в виде имущественного вноса Российской Федерации государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям. (Примечательно, что данные субсидии могут предоставляться без уточнения направлений их расходования. И данное положение фактически перечеркивает необходимость перечисления всех предыдущих целей, коль скоро бюджетные субсидии в данном случае могут быть нецелевыми. Обратим внимание, что перечень форм финансирования исчерпывающий).

Бюджетное финансирование частного сектора экономики предусмотрено также в двух формах:

1. Бюджетные инвестиции юридическим лицам (ст. 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Из указанной статьи следует, что бюджетные ресурсы могут быть предоставлены любому юридическому лицу на любые цели в форме бюджетных инвестиций, под которыми согласно ст. 6 БК понимаются бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение стоимости государственного (муниципального) имущества. Конкурсных процедур не проводится, однако наименования получателей и цели инвестиций должны быть указаны в законе о бюджете, если средства выделяются из федерального бюджета (про региональные и муниципальные бюджетные инвестиции такой нормы не установлено). Можно выделить две особенности бюджетных инвестиций. Во-первых, они влекут возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц. Во-вторых, за счет полученных средств по общему правилу запрещается приобретение иностранной валюты.

2. Бюджетные субсидии. Они носят *целевой характер* и предоставляются из бюджета:

– некоммерческим организациям (п. 2 ст. 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Особенности предоставления данных бюджетных средств устанавливаются подзаконным нормативным актом;

–юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг (п. 1 ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

–юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам в форме грантов. Указанные гранты могут предоставляться как на основе конкурса, так и без такового. Правовая природа и регулирование предоставления грантов в бюджетном законодательстве отличается неопределенностью и пробельностью. Из закона прямо не следует, должны ли такие гранты носить целевой характер (п. 7 ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации);

–юридическим лицам, 100 процентов акций (долей) которых принадлежит соответственно Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц, и (или) на приобретение ими объектов недвижимого имущества с последующим увеличением уставных капиталов (п. 8 ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации);

–юридическим лицам – коммерческим организациям, 100 процентов акций (долей) которых принадлежит соответственно Российской Федерации на осуществление капитальных вложений в находящиеся в собственности указанных юридических лиц объекты транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры или на возмещение затрат в связи с ранее осуществленными указанными юридическими лицами капитальными вложениями в объекты инфраструктуры (п. 8.1 ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации). При этом увеличения уставного капитала данных юридических лиц не происходит, однако они обязаны предоставить субъектам РФ, муниципальным образованиям право безвозмездного пользования созданными объектами инфраструктуры, предназначенными для общественного пользования на установленный договором срок.

Таким образом, определенный правовой механизм бюджетного воздействия на экономические процессы в бюджетном законодательстве присутствует. Однако к нему имеется ряд замечаний. Во-первых, анализ всех этих норм показывает, что они конструировались под какой-то конкретный случай и вносились в Бюджетный кодекс Российской Федерации спонтанно, не имея под собой теоретических основ бюджетного управления. Например,

п. 4 ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющий особенности субсидирования инновационного центра «Сколково», специально был внесен в кодекс поправками согласно Федеральному закону № 243-ФЗ [8]. Особенности субсидий на возмещение затрат по уплате таможенных платежей в бюджетном кодексе специально были предусмотрены для инновационного научно-технологического центра в форме авансовых платежей в декабре 2018 г. Федеральным законом № 504-ФЗ [6]. С принятием Федерального закона № 406-ФЗ в кодексе появилась возможность исключений из общего порядка предоставления субсидий, которые могут быть установлены соглашениями о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве [9] и т. д.

Во-вторых, в подавляющем большинстве бюджетные средства вливаются в экономику без проведения конкурсных процедур, что также полагаем неэффективным и более того, не соответствующим антимонопольному законодательству с учетом необходимости равного доступа к такой финансовой помощи любых субъектов и обеспечения конкуренции на рынке товаров, работ, услуг. Все это ведет к тому, что критерии выбора скрыты от общественности. В нормативных документах по планированию распределения бюджетных средств частному сектору отсутствует ссылка на необходимость предоставления бюджетных средств с целью достижения определенных экономических результатов, в частности установленных в документах стратегического планирования. В Бюджетном кодексе Российской Федерации нет норм, определяющих необходимость ориентироваться на названные документы.

В-третьих, как нам кажется, цели предоставления бюджетных субсидий и бюджетных инвестиций должны быть прозрачны. Они могут быть либо прямо перечислены в законодательном акте, либо преследовать какие-либо заранее установленные цели. Указывать их в принимаемом на год и плановый период законе о бюджете считаем некорректным. В качестве таких документов (целей развития) опять-таки видятся плановые показатели экономического роста, содержащиеся в документах стратегического планирования. Кроме того, в Бюджетном кодексе не всегда прослеживается разница между бюджетными инвестициями и субсидиями. Так, указано, что первые ведут к приращению на их размер государственного (муниципального) имущества. Однако в некоторых случаях и субсидии (например, на капитальное строительство) также ведут к увеличению на их стоимость доли государства в уставном капитале частных юридических лиц.

Как уже было указано, вторым бюджетным методом прямого воздействия на субъекты экономической деятельности является кредитование. Из ст. 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации следует, что бюджетные кредиты юридическим лицам скорее являются исключением, чем правилом. До 2007 г. данный метод бюджетного управления широко использовался для стимулирования экономического роста и не имел ограничений по целям кредитования либо субъектному составу. Однако согласно изменениям, внесенным в Бюджетный кодекс Федеральным законом № 63-ФЗ, ситуация кардинально поменялась [5]. Бюджетные кредиты юридическим лицам стали предоставляться только за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований). При этом приведенное жесткое правило появилось только при подготовке законопроекта ко второму чтению и не сопровождалось пояснениями со стороны инициаторов изменений. В 2014 г. добавился второй случай такого кредитования – бюджетные кредиты за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации для закупки и доставки товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности (поправка БК РФ 2014 г., хотя само кредитование под эти цели и не прекращалось на протяжении всех этих лет согласно предписаниям отдельных статей федеральных законов [7]). Данная поправка, расширяющая возможности бюджетного кредитования бизнеса в БК РФ, была инициирована депутатом Государственной думы Российской Федерации Ф.С. Тумусовым [11], при этом правительство Российской Федерации законопроект не поддержало. В частности, в заключении указывалось на то, что указанная норма не согласуется с принципом равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации, юридическим лицам могут предоставляться субсидии на безвозмездной и безвозвратной основе на эти цели. Таким образом, вопросы предоставления финансовой поддержки юридическим лицам субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, расположенными в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, могут быть решены в рамках действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации [3].

Как видно, в настоящее время два указанных случая носят исключительный характер и большого воздействия на состояние экономики оказать не могут.

С одной стороны, действительно общий запрет на кредитование предпринимательства закономерен. Так, бюджетные кредиты ограничивают доступ к финансовым ресурсам всех заинтересованных лиц, сдерживают конкуренцию, развитие рынка кредитования. Также необходимо отметить,

что сам процесс администрирования (в т.ч. финансового контроля) данного вида бюджетных расходов крайне сложный и сам по себе затратный. Так, например, в Бюджетном кодексе Российской Федерации установлено, что обязательным условием предоставления денежных средств являлось и является проведение предварительной проверки финансового состояния получателя кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом<sup>5</sup>. В этой связи заметим, что, несмотря на позитивное содержание приведенного правила, оно не достигает цели и не обеспечивает безопасность предоставления и возврата финансовых средств. Дело в том, что в финансовых органах, как правило, отсутствуют специалисты, которые компетентны профессионально оценить финансовое состояние потенциальных получателей кредита. Кроме того, проверка финансового состояния заинтересованного в кредите лица в самом финансовом органе не может полностью обеспечить ее объективность, так как допускает фактор усмотрения и политического влияния при принятии управленческих решений. По поводу передачи функций по проверке получателя «уполномоченному органу», нужно отметить, что норма оказалась неработающей, поскольку никакого специально уполномоченного органа в структуре исполнительных органов власти нет, более того, бюджетное законодательство не уточняет, какой орган нужно понимать под «уполномоченным».

С другой стороны, все указанные изъяны существующей системы бюджетного кредитования легкоустранимы введением несложных правовых механизмов обеспечения конкуренции, открытости и гласности. Так, кредитование должно осуществляться с учетом целеполагания государственной экономической политики, с использованием конкурсных процедур, а проверка финансовой состоятельности безусловно должна быть перепоручена независимым аудиторским организациям.

Если сравнивать бюджетные кредитование и субсидирование частного сектора экономики, можно сказать, что и тот, и другой бюджетные методы управления имеют одинаковые недостатки. Так, они требуют определенных затрат, связанных с предоставлением данных мер поддержки. При планировании расходов бюджета на эти цели практически не обеспечивается принцип прозрачности процедур, а также условий предоставления помощи, отсутствует реальная конкуренция потенциальных претендентов.

---

<sup>5</sup> Это правило присутствовало в первоначальной редакции ст. 76, сейчас закреплено в ст. 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Рассматриваемые методы ведут к прямым выплатам из бюджета. Таким образом, при равных недостатках двух рассмотренных финансовых инструментов, кредитование как мера государственной поддержки, по сравнению с субсидированием, очевидно имеет свои преимущества. В частности, необходимость возврата предоставленных бюджетных средств определенным образом довлеет над получателями, повышает их ответственность при принятии решения о направлениях использования и самом расходовании кредитных ресурсов. Независимый аудит финансовой состоятельности получателей бюджетных кредитов обеспечивает определенный отбор более платежеспособных претендентов на получение бюджетной помощи. Также указанная мера косвенно может воздействовать на рынок кредитных продуктов, уменьшая стоимость заемных средств на финансовом рынке. Кроме того, кредитование, предполагающее возвратность денег и возможность их повторного предоставления, позволяет оказать государственную поддержку большему количеству субъектов экономической деятельности.

В заключение отметим, что основными бюджетными методами управления экономикой следует признать финансирование и кредитование. Данные средства воздействия на экономическую деятельность должны быть направлены на достижение установленных экономических показателей развития Российской Федерации. Тем не менее, анализ бюджетного законодательства в обозначенной сфере показывает, что некоторые аспекты правового регулирования требуют совершенствования.

#### Список литературы

1. Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. – Пермь, 1978.
2. Большая советская энциклопедия. – М.: Сов. энцикл., 1971. – Т. 4.
3. Заключение Правительства РФ от 05.06.2008 г. № 2543п-П13 на проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СПС Консультант плюс. Дата обращения: 11.01.2019 г.
4. Крохина Ю.А. Финансовое право России. – М.: Норма, 2008.
5. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: федер. закон от 26 апр. 2007 года № 63-ФЗ // СЗ РФ. – 2007. – № 18. – Ст. 2117.
6. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 27 дек. 2018 года № 504-ФЗ // Рос. газета. – 2018. – № 295.

7. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 22 окт. 2014 года № 311-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 43. – Ст. 5795.
8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково»: федер. закон от 28 сент. 2010 года № 243-ФЗ // СЗ РФ. – 2010. – № 40. – Ст. 4969.
9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 2015 года № 406-ФЗ // СЗ РФ. – 2016. – № 1 (часть I). – Ст. 26.
10. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3378.
11. О внесении изменения в статью 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в части предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам, в том числе иностранным юридическим лицам): паспорт проекта Федер. закона № 7523-5 // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 11.01.2019 г.
12. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Парламентская газ. – 02.03.2018. – № 8.
13. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М.: АСТ: Мир и Образование, 2015.
14. Туманов С.Н. Формы, методы и способы осуществления внешних функций Российского государства: проблема понятия и соотношения // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 25–28.

**Формы участия народа в процессе осуществления власти  
государственными органами и органами местного самоуправления**

В статье исследуются формы непосредственного участия народа в процессе осуществления деятельности органами публичной власти. Проведен анализ процедуры проведения публичного мероприятия как одной из форм народовластия, а также выявлены возникающие при их проведении спорные ситуации и проблемы, предложены пути их решения. Определены основные формы участия народа в осуществлении власти органами государственной власти и местного самоуправления и их содержание. Рассматриваются основные тенденции развития способов непосредственного осуществления власти народом, обусловленные массовым распространением цифровых технологий и повсеместным использованием сети Интернет. Проведен анализ федеральных законов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере реализации гражданами права на участие в процессе осуществления власти органами государственной власти и местного самоуправления.

The article being researched the forms of direct participation of the people in the implementation of activities by public authorities. The analysis of the procedure of holding a public event, as a form of democracy, has been carried out, as well as the situations and problems arising from their conduct have been identified, and ways to solve them have been proposed. The main forms of people's participation in the exercise of power by state and local government are defined and their content was examined. We consider the main trends in the development of methods for the direct exercise of power by the people, due to the mass distribution of digital technologies and the widespread use of the Internet. We analyzed federal laws of the Russian Federation regulating relations in the sphere of citizens exercising the right to participate in the process of exercising power by state and local authorities.

*Ключевые слова:* народовластие, формы народовластия, органы государственной власти, органы местного самоуправления, публичные мероприятия, общественные слушания, гражданские инициативы.

*Key words:* democracy, forms of democracy, public authorities, local governments, public events, public hearings, civil initiatives.

Конституционный механизм, отвечающий за воплощение в жизнь принципа народовластия, состоит не только из инструментов прямой демократии – выборов и референдума, но также из институтов участия в процессе осуществления власти государственными органами и органами местного самоуправления – митинга, демонстрации, пикета, обращения граждан и т. д.

В Федеральном законе от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее Закон № 54-ФЗ) [9] перечислены и раскрыты все публичные формы участия граждан в политической жизни государства (рис. 1).

Собрание	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов</li> </ul>
Митинг	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера</li> </ul>
Демонстрация	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения, в том числе на транспортных средствах, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации</li> </ul>
Шествие	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам</li> </ul>
Пикетирование	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстровозводимые сборно-разборные конструкции</li> </ul>

Рис. 1. Публичные формы участия граждан в политической жизни государства

В соответствии с п. 1 ст. 2 данного федерального закона, публичным мероприятием признается «открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициа-

тиве граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями» [9].

Процедура проведения публичного мероприятия, права и обязанности участников данных правоотношений четко регламентированы законодателем. Так, Законом № 54-ФЗ на организаторов подобного мероприятия возложена обязанность предварительного уведомления органов исполнительной власти субъекта РФ или местного самоуправления о намерении провести то или иное публичное мероприятие с целью предоставления возможности соответствующим органам провести необходимые процедуры для обеспечения безопасности и мирного характера публичного мероприятия. Кроме этого, целью предварительного уведомления органов власти о проведении публичного мероприятия является необходимость проверки характера данного события на соответствие конституционным принципам, закону, правам и законным интересам иных лиц, не участвующих в мероприятии, что позволяет предотвратить возможные нарушения общественного порядка и безопасности.

Законом № 54-ФЗ также установлен круг субъектов данных правоотношений, обладающих статусом участника публичного мероприятия. К ним отнесены все граждане, члены и участники общественных и религиозных объединений, политических партий, по своей воле, без принуждения, принимающих какое-либо участие в публичных мероприятиях. Московский городской суд в одном из своих решений указал на то, что наделение субъекта правоотношений статусом участника публичного мероприятия не зависит от степени его вовлеченности и активности действий, а также от содержания и тематики выражаемого им мнения по различным вопросам, так как основная цель проведения публичного мероприятия заключается в свободном выражении мнений его участников [14].

При реализации положений Закона № 54-ФЗ возникает довольно много спорных ситуаций, образующих некоторые проблемы при реализации права на участие в собраниях, митингах и демонстрациях [15, с. 104]. Спорные ситуации возникают с самого начального этапа процедуры проведения

публичного мероприятия, а именно с момента уведомления соответствующих органов о целях проведения данного мероприятия. Зачастую, в случае несовпадения целей организаторов публичного мероприятия и органов местного самоуправления, последние отказывают в его проведении, что является прямым нарушением действующего законодательства [1].

Другой актуальной проблемой является злоупотребление должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления правом изменения места и времени проведения публичного мероприятия. Ярким примером подобного злоупотребления является отказ правительства Москвы члену бюро движения «Солидарность» Сергею Давидису и еще нескольким человек в удовлетворении уведомления о проведении в Москве антивоенного митинга на 2000 человек. В уведомлении местом проведения акции был заявлен Пушкинский сквер, при этом организаторами были заявлены и альтернативные варианты: Новопушкинский сквер или участок сквера Цветного бульвара, в случае недоступности Пушкинского сквера по объективным причинам. Однако правительство Москвы отказало в проведении митинга в указанных заявителями местах, со ссылкой на запланированные «монтажные работы по установке конструкция для фестиваля “Путешествие в Рождество” и празднование Нового года», не предложив заявителям альтернативных мест. Тверской районный суд, а затем и апелляционная коллегия Московского городского суда, куда обратились заявители, не согласились с претензиями Давидиса, и только 18 июля 2018 г. Верховный суд РФ, сочтя доводы заявителей логичными, определил решение Тверского районного суда Москвы от 09.12.2016 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 28.06.2017 г. отменить, признав незаконным ответ руководителя Департамента региональной безопасности и противодействия коррупции Москвы от 11.11.2016 г. № 21-11-2206/6 «в той мере, в какой данный ответ не содержит предложения о конкретном месте проведения заявленного публичного мероприятия» [5].

Данное решение в полной мере соответствует Постановлению Пленума Верховного суда РФ от 26 июня 2018 г. «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» [7]. Несмотря на вышеприведённое постановление Верховного суда РФ, а также рекомендации Совета Европы по свободе собраний [12], проблемы намеренной задержки уведомительно-разрешительного процесса проведения публичного мероприятия остаются

актуальными в нашей стране. Некоторые отечественные авторы предлагают решить указанную проблему следующими способами:

1) путем возложения «на орган исполнительной власти полномочия, в части установления срока для устранения организатором несоответствия в уведомлении требованиям Федерального закона № 54-ФЗ» [15, с. 105–106];

2) путем законодательного установления определенных сроков осуществления публичными органами власти соответствующих полномочий.

Второй способ, на наш взгляд, представляется наиболее подходящим для решения указанной проблемы, так как применение иных мер может спровоцировать должностное лицо на превышение своих полномочий.

Одной из форм участия граждан в управлении делами государства и местного самоуправления является контроль деятельности соответствующих органов власти, который может осуществляться различными способами. Одним из таких способов является закрепленное в ст. 33 Конституции РФ право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Данное право, по мнению Конституционного суда РФ, во взаимосвязи с остальными составляющими правовой статус личности элементами:

1) предоставляет гражданам возможность открыто и свободно выражать свою точку зрения относительно эффективности деятельности органов власти, давать ей оценку;

2) выступает реализации и охраны прав и свобод граждан;

3) является способом оптимизации деятельности публичных органов власти [11].

Подобная многофункциональность права на обращения в органы публичной власти говорит о его важной роли в системе форм реализации права народа на участие в управлении делами государства и местного самоуправления.

Не менее важное место в данной системе занимает право на проведение публичных (общественных слушаний), которые на данный момент получили большее развитие на местном уровне управления, чем на региональном и федеральном. Данный институт обладает глубокими теоретическими корнями изучения его понятия [2, с. 106]. На протяжении длительного времени советскими и российскими учеными предпринимались попытки формулирования теоретического понятия публичного слушания. Под публичным слушанием в разное время представители различных правовых школ и течений понимали:

1) правовую конструкцию, «под которой понимается правовая абстракция, включающая в себя ряд однопорядковых правовых понятий низшего уровня и выявляющая главное, основное, существенное в этих понятиях» [4, с. 150];

2) форму «участия граждан в управлении, в выработке определенных решений», средство «выявления и учета общественного мнения по наиболее важным вопросам местного значения» [17, с. 14];

3) «правовую форму непосредственной демократии», которая обеспечивает участие населения в управлении государственными и общественными делами в виде публичного осуждения проектов правовых актов и других общественно значимых вопросов в порядке нормативно установленной процедуры с непосредственным и обязательным участием населения и представителей органов власти, в результате которого принимаются решения, имеющие рекомендательный характер [3, с. 8];

4) «форму обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения представительным органом», в котором принимают участие жители муниципального образования [18, с. 137].

Недостатками приведенных выше определений понятия «публичные слушания» является отождествление двух различных процессов – публичных слушаний по поводу принятия юридических актов как народную правотворческую инициативу и публичных слушаний по другим вопросам; отсутствие указания на то, что публичное слушание также является формой правотворческого процесса; смешение публичных слушаний с иными схожими формами участия граждан в управлении; рассмотрение данного явления только с позиции конституционно-правовых отношений; неверная оценка характера принятых по итогам публичных слушаний решений как носящих рекомендательный, а не общеобязательный характер; неучет контрольной функции населения над деятельностью органов государственной и муниципальной власти посредством проведения публичных слушаний; рассмотрение публичных слушаний только в рамках уровня местного самоуправления.

После анализа имеющихся в юридической литературе понятий публичных слушаний мы выделили две основные цели, которые достигаются путем их проведения:

1) информирование власти инициативными гражданами о наиболее острых проблемах, разрешение которых требует вмешательства органов власти, с предоставлением вариантов решения возникших трудностей;

2) получение сведений органами публичной власти о точке зрения граждан относительно вопроса, выносимого на обсуждение в публичных слушаниях и об их оценке предлагаемых проектов решения возникшей проблемы.

Рассматривая содержание публичных слушаний, Д.А. Владимиров говорит о том, что «особенность института публичных слушаний заключается в том, что он содержит в себе как материальные, так и процессуальные нормы. Материальные нормы института публичных слушаний устанавливают право населения на участие в публичных слушаниях. Процессуальные нормы определяют порядок их проведения и форму реализации материальных норм» [2, с. 108].

К формам непосредственной демократии относятся и гражданские инициативы. Представляется важным обращение внимания при определении природы гражданских инициатив на определенные положения методологического и мировоззренческого характера (рис. 2).



Рис. 2. Методологические и мировоззренческие особенности природы гражданской инициативы

Появление данной формы участия народа в управлении делами государства и местного самоуправления можно наблюдать на различных стадиях человеческой цивилизации, однако наибольшей популярностью она начинает пользоваться в кризисные периоды развития общества и зачастую способствует появлению новой политической идеи и лидеров, поддерживаемых широкими слоями населения, что приводит к эволюционному прогрессивному обновлению общества [18, с. 30].

Природа гражданской инициативы заключается в том, что формы ее проявления, как правило, заранее не предусмотрены действующей властью. Они проявляются через различные формы самоорганизации граждан, в том числе через массовые общественные движения. Действия непосредственного волеизъявления народа, в которых проявляется гражданская инициатива, имеют своей целью влияние на деятельность органов власти при принятии ими решений, чтобы они отвечали интересам обеих сторон (властной структуры и народа), а также осуществление гражданского контроля над реализацией принятых решений.

Основная сфера распространения гражданских инициатив – гражданский контроль над публичной властью, который представляет собой систематическое наблюдение за деятельностью органов публичной власти, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Целями общественного контроля являются проверка, анализ и оценка издаваемых этими органами актов и принимаемых решений. Субъектами гражданского контроля в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [10] являются федеральные и региональные общественные палаты, а также общественные палаты муниципальных образований. К этим категориям также относятся общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и при законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Формы гражданского контроля установлены в ч.1 ст.18 названного закона, в соответствии с которой «общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих настоящему Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия» [10]. В ч. 2 этой же статьи

предусмотрена возможность одновременного осуществления общественного контроля в нескольких формах.

Помимо общественного контроля, существует еще множество иных форм проявления гражданской инициативы (рис. 3). Подобная тенденция свидетельствует о понимании органами государственной власти и местного самоуправления важности данной формы гражданской инициативы и ее эффективности.

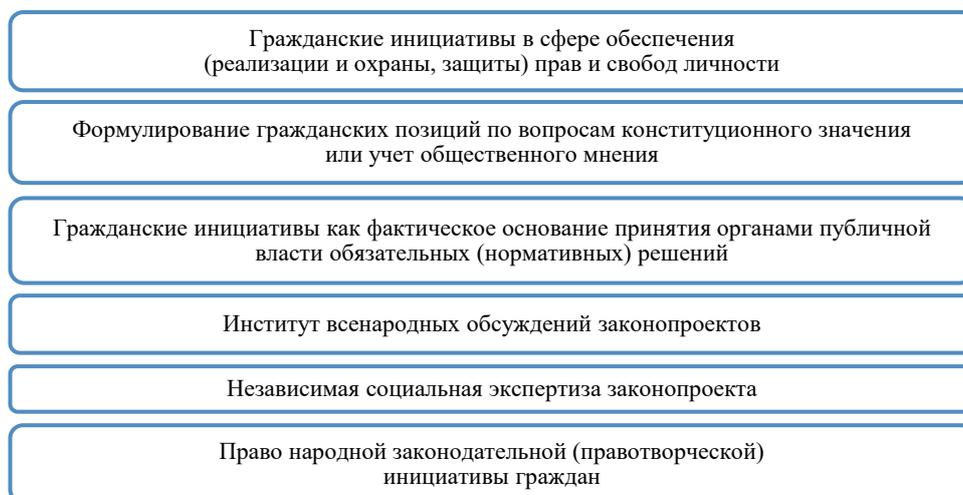
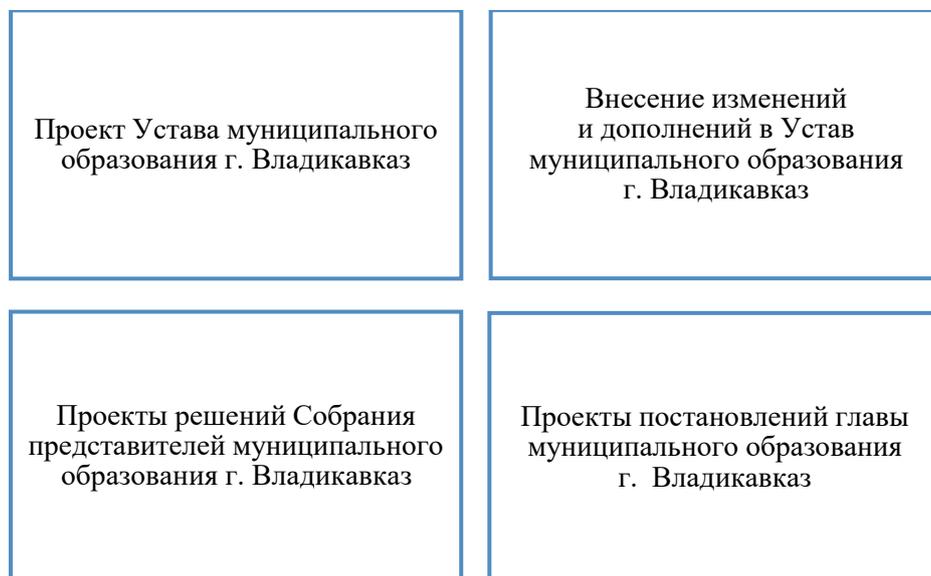


Рис. 3. Иные формы проявления гражданской инициативы

Особенного внимания заслуживает право народной правотворческой инициативы граждан, законодательное оформление которого имеет тенденцию становления общепринятой на региональном уровне.

Одним из примеров подобного оформления является закрепление в Уставе муниципального образования г. Владикавказ (Дзауджикау) права граждан вносить в органы местного самоуправления г. Владикавказа проекты правовых актов по вопросам местного значения [16]. Собранием представителей г. Владикавказа было принято Положение о правотворческой инициативе граждан в муниципальном образовании г. Владикавказ от 23 ноября 2010 года № 17/43, где был установлен перечень вопросов, по которым возможна правотворческая инициатива граждан [13] (рис. 4).



*Рис. 4.* Сферы правотворческой инициативы граждан, проживающих на территории муниципального образования г. Владикавказ

Развитие цифровых технологий и повсеместное распространение и использование сети Интернет способствовали появлению нового формата общения народа с властью, появилась возможность проявления гражданской инициативы в режиме онлайн. Указом Президента РФ от 04.03.2013 № 183 (ред. от 23.06.2014) утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [8].

Процедура рассмотрения общественных инициатив установлена ст. 14 Правил рассмотрения (рис. 5).



Рис. 5. Процедура рассмотрения общественных инициатив, направленных через интернет-ресурс «Российская общественная инициатива»

Несомненно, использование интернет-ресурсов в качестве площадок изъясления воли народа открывает новые возможности как для всех граждан нашей страны, так и для органов государственной власти и местного самоуправления, у которых появляются новые инструменты для выявления и учета общественного мнения по различным вопросам жизни общества.

Совершенно ясно, что следующим этапом развития гражданской инициативы является законодательное закрепление форм ее проявления и регламентация порядка ее осуществления в рамках правового поля Российской Федерации.

Снижение инициативности граждан и, как следствие, ослабление правового воздействия населения страны на публичную власть является социально вредным явлением, которое входит в противоречие с принципами демократического строя и концептуальной идеи народовластия. Несовершенство законодательства, которое выражается в отсутствии отчетливых юридических процедур осуществления гражданской инициативы, является причиной появления необоснованных притязаний государства. Единственно возможным и самым верным способом решения данной проблемы является принятие закона на федеральном уровне «О гражданских инициативах в Российской Федерации».

Таким образом, напрашиваются следующие выводы:

1. Непосредственное народовластие в Российской Федерации осуществляется в следующих формах: в форме реализации власти – выборы и референдум и в форме участия народа в осуществлении органами публичной власти своих полномочий – демонстрации, митинги, обращения граждан, публичные обсуждения. Главным отличием данных двух категорий форм осуществления непосредственного народовластия является императивность – отсутствие необходимости государственного санкционирования выборов и референдума и обязательность подобного разрешения для реализации других форм и их консультативный характер.

2. Одной из самых эффективных форм реализации гражданами права на участие в управлении государственными делами являются общественные или публичные слушания. Данная форма является, по сути, конституционно-правовым институтом, который выражается в строго регламентированном порядке обеспечения участия граждан нашей страны в управлении делами государства. Институт публичных слушаний основывается на общепризнанных конституционных принципах и его целью является всенародное обсуждение нормативных правовых актов и решений, а также вопросов деятельности органов государственной и муниципальной власти и организаций, имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, по результатам которых принимается выраженное в правовой форме решение.

3. Гражданские инициативы, дальнейшему развитию которых препятствует отсутствие законодательной регламентации порядка и форм их осуществления, также относятся к формам непосредственной демократии. Для решения указанной проблемы необходимо принять специальный законодательный акт – федеральный закон «О гражданских инициативах в Российской Федерации». Следующим этапом после принятия соответствующего федерального закона, регламентирующего данные правоотношения, является создание эффективного механизма реализации положений закона, неотъемлемой частью которого должно стать изменение в структуре представительной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Целесообразным видится вариант учреждения комитетов по гражданским инициативам в составе каждой из палат Федерального собрания, в законодательных (представительных) органах власти субъектов Федерации. А на муниципальном уровне возможно создание специальных комиссий по обеспечению гражданских инициатив в составе представительных органов местного самоуправления.

### Список литературы

1. Апелляционное определение Верховного суда Республики Мордовия от 24.11.2015 г. по делу № 33а-2812/2015. – URL: <http://www.consultant.ru/document/>
2. Владимиров Д.А. Понятийное содержание публичных слушаний как формы народовластия в России // Евразийское научное объединение. – 2015. – Т. 2. – № 7 (7). – С. 106–108.
3. Зенин С.С. Конституционно-правовое регулирование слушаний в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 4–8.
4. Игнатюк Е.В. Правовое регулирование проведения публичных слушаний на уровне субъекта Российской Федерации // Журн. рос. права. – 2008. – № 3. – С. 148–154.
5. Кассационное определение Верховного суда Российской Федерации № 5-КГ18-133 от 18.07.2018 г. – URL: <http://www.consultant.ru/cons>
6. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – М.: Юрист, 2010. – 559 с.
7. О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях: постановление Пленума Верховного суда РФ от 26 июня 2018 г. – URL: <http://www.consultant.ru/cons>
8. О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»): указ Президента РФ от 04.03.2013 г. № 183 (в ред. Указа Президента РФ от 23.06.2014 № 452). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_)
9. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федер. закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (с посл. изм. и доп. в ред. ФЗ от 11.10.2018 № 367-ФЗ). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48103/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/)
10. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ (с посл. изм. и доп. в ред. ФЗ от 27.12.2018 № 498-ФЗ). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_)
11. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области»: постановление Конституционного суда РФ от 18.07.2012 г. № 19-П // СЗ РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4470.
12. Полихович А. Верховный Суд признал незаконным отказ согласовать антивоенный митинг в 2016 г. – URL: <https://ovdinfo.org/news/2018/07/18/verhovnyy-sud-priznal-nezakonnym-otkaz-soglasovat-antivoenny-miting-v-2016-godu>

13. Положение о правотворческой инициативе граждан в муниципальном образовании город Владикавказ: решение Собрания представителей г. Владикавказа от 23 ноября 2010 года № 17/43. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/446537864>
14. Решение Московского городского суда от 12.07.2016 г. по делу № 7-8209/2016. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_)
15. Тарасенко М.Э. Некоторые проблемы правоприменения федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Инновационные тенденции развития российской науки: материалы IX Междунар. науч.-практ. конф. молодых учен. / отв. за вып. В.Л. Бопп. – 2016. – С. 102–107.
16. Устав муниципального образования город Владикавказ (Дзауджикау) от 27 декабря 2005 года (в ред. Решений Собрания представителей г. Владикавказа от 02.02.2018 № 40/2). – URL: <http://docs.cntd.ru/document/446538329>
17. Хвостунова Н.В. Правовое регулирование проведения публичных слушаний на местном уровне // Вестн. РУДН. Сер. Юрид. науки. – 2009. – № 2. – С. 12–20.
18. Червонюк В.И. Институт гражданских инициатив в системе народовластия: современная концепция и формы реализации в конституционной практике // Вестн. Моск. ун-та МВД России. – 2015. – № 8. – С. 30–35.

**Деятельность полиции Саратовской губернии  
в годы Первой мировой войны**

В статье рассматривается деятельность полиции Саратовской губернии в годы Первой мировой войны. Подчёркивается важность выполнения полицией новых функций, вызванных условиями военного положения и событиями, происходящими как стране, так и внутри самой Саратовской губернии.

The article deals with the activities of the Saratov province police during the First world war. The importance of the new functions performed by the police, caused by the conditions of martial law and the events taking place both in the country and within the Saratov province, is emphasized.

*Ключевые слова:* Саратовская губерния, полиция, Первая мировая война, функции.

*Key words:* Saratov, police, First World war, functions.

В последние годы в историко-правовой науке проявляется большой интерес к истории полицейских органов России. Особую значимость имеет изучение опыта деятельности полиции в период Первой мировой войны. Так, в начале XX в. в структуре полиции Российской империи произошли значительные изменения. Ситуация внутри страны была осложнена активным революционным движением народных масс, которые были недовольны политическим, социальным и экономическим режимом того времени.

В тяжёлые для Российской империи годы гарантом сохранения государственного порядка и общественной безопасности служила действующая полиция, которая являлась одним из немногих инструментов, помогающим государственной власти выполнять задачи как мирного, так и военного времени. Соответственно новые задачи полиции требовали новых кадров, например, в июле 1910 г. состоялся первый выпуск Саратовской губернской школы стражников [4].

В данной статье на примере деятельности полиции Саратовской губернии приведены яркие примеры того, с чем приходилось сталкиваться служителям порядка в провинциальной России.

Так, согласно телеграмме Саратовского уездного исправника от 3 января 1917 г. № 2552 приставы различных станов Саратовского уезда осуществляли надзор за исполнением врачебно-санитарных норм в области занятия проституцией, торговли ядовитыми и сильнодействующими средствами, шипучими напитками, кумысом, кефиром, за нарушение которых привлекали к судебной ответственности [1]. Также немаловажной задачей того времени, особенно летом, была борьба с холерой, тифом, кровавым поносом и другими желудочно-кишечными заболеваниями. Например, в июле 1915 г. циркуляром № 15756 Саратовского губернатора начальникам полиции Саратовской губернии конфиденциально было сообщено о том, что Саратовская губерния объявлена угрожаемой холере, без всеобщего опубликования. Земским и городским управам было указано заготовить и вывесить на видных местах в городах и селениях плакаты: «Не пейте сырой воды, от неё люди болеют» [2].

Циркуляром Саратовского губернатора от 15 декабря 1916 г. № 9595 начальникам полиций Саратовской губернии было доведено, что согласно ст. 349 и 350 Собрания узаконений от 2 февраля 1915 г. по всей России утратили силу договоры найма или аренды недвижимого имущества (кроме найма домов, квартир и иных помещений), заключённые неприятельскими подданными враждебных держав (Австро-Венгрии, Германии). В результате полиции была поставлена задача по поиску незаконного пользования недвижимого имущества неприятельскими подданными. В случае выявления нарушения, данных лиц следует привлекать к судебной ответственности, а имущество конфисковывать [1].

Для удовлетворения потребностей фронта действующей армии в хлебных продуктах циркуляром Саратовского губернатора от 14 декабря 1916 г. № 1605 уездным исправникам Саратовской губернии была поставлена задача по оказанию содействия уездным земским управам по описи наличных хлебных запасов у крестьян и земледельцев. При этом приходилось обращать внимание на необходимость разъяснения крестьянам смысла этой меры, согласовать удовлетворённость армии с потребностями местного населения. Для реализации данной задачи чинам полиции было необходимо относиться с особым терпением, вниманием и сердечностью, при этом немедленно устраняя всё, что может вселить недоверие в население к этому мероприятию [1].

Согласно секретному распоряжению главноначальствующего Саратовского губернатора от 30 апреля 1915 г. № 32 полиции была поставлена задача по борьбе с дороговизною, вызванной спекуляцией. При этом полицейским было необходимо обращать особое внимание на другие условия дороговизны, не зависящие от воли торговцев, как например, отсутствие или недостаток подвоза, тщательно исследуя их и докладывая об этом губернатору с целью устранения причин. Вообще, полиции надлежало в то исключительное время прилагать все усилия к предотвращению и устранению всяких основательных причин к недовольству среди населения и в этих вопросах солидарно действовать с местными городскими и городскими головами [1].

24 февраля 1915 г. циркуляром Саратовского губернатора за № 742 начальникам полиции было доведено обязательное постановление о низком качестве выпускаемой с заводов кожевенной продукции для нужд армии. Некоторые владельцы кожевенных заводов, используя значительный спрос на кожевенный товар, стали выпускать с заводов кожу, малообработанную и недостаточно продубленную. В результате непригодного товара стало невозможно построение солдатского сапога и других кожаных изделий, так как сапоги легко промокают и быстро снашиваются, а поэтому совершенно не пригодны для нужд военного времени. Определение качества продукции каждого завода устанавливалось уездной ревизионной комиссией. На полицейских возлагалась обязанность следить по предусмотренным обязательным постановлениям книгам за действительностью выпускаемой продукции. Для этого полиция должна была как можно чаще производить проверку наличного товара как на самих заводах, так и на складах, проверяя не только количество товара, но и его доброкачественность. При этом губернское управление требовало от подведомственных чинов полиции проявлять должную распорядительность и энергию. Так, по имеющимся сведениям, некоторые владельцы при ревизиях укрывали товар, а полицейские чины ограничивались лишь осмотром и описью наличности в помещении складов и магазинов. От полиции требовалось, помимо осмотра, производить поверку торговых и других книг. На лиц виновных в сокрытии товара составлялись протоколы о наложении на них взыскания [2].

В годы Первой мировой войны одним очень важным вопросом оставалась организация и безопасность уличного движения. Медлительность и нерешительность властей, помимо всего прочего, была связана и с техническими характеристиками автомобилей, использовавшихся в то время. С началом войны на улицах городов Российской империи сложилась непростая ситуация [3]. Много автомобильной техники и повозок передвигалось

через Саратовскую губернию, в результате чего были случаи травматизма, а порою и гибель мирного населения. Полицейским приходилось, помимо прочих задач, ещё и успевать контролировать движение эшелонов и техники через губернию.

Немаловажным вопросом того времени было проведение мобилизации в стране, в связи с чем 18 февраля 1915 г. за № 1519 Саратовский губернатор своим циркуляром предписал оказать всестороннее содействие заведовавшим военно-конскими участками и другим лицам по успешному и своевременному сбору лошадей, повозок и упряжи, а также принять полицейским чинам все меры к недопущению сокрытия владельцами лошадей, повозок и упряжи. Также необходимо установить наблюдение за теми местами, где может производиться тайная торговля, и принять действенные меры к недопущению повышения цен на предметы первой необходимости и особенно в базарных селениях. В местах наибольшего скопления населения приставам уездной полиции необходимо было присутствовать лично. О ходе проведения мобилизационных мероприятий уездные приставы должны были докладывать уездному исправнику ежедневно [2].

Через Саратовскую губернию по её дорогам и по железнодорожному пути на фронт проходили сотни эшелонов с личным составом, фуражом, техникой, оружием и др. Поэтому на основании ст. 15, 16 и 26 Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественной безопасности 6 февраля 1915 г. главноначальствующим Саратовской губернии было издано обязательное постановление, на основании которого запрещалось в пределах губернии покупать у нижних воинских чинов или приобретать у них иным путём всякого рода предметы воинского обмундирования (шинели, шапки, фуражи, ремни, сапоги, форменные рубахи, винтовки, патроны, шашки, штыки и т. п.). Виновные в неисполнении данного постановления подвергались в административном порядке денежному взысканию в размере 3 тыс. р., либо тюремному заключению или аресту на срок до трёх месяцев. Приобретённые у воинских чинов предметы подлежали отбиранию и передавались местным воинским начальникам [2].

Также во исполнение экстренного распоряжения губернатора Саратовской губернии от 20 февраля 2015 г. № 1327 полицмейстеры и уездные исправники были обязаны отбирать в принудительном порядке у турецких подданных сухопутные, перевозочные средства (самодвижущиеся экипажи, мотоциклеты, велосипеды) и запасные части к ним, а также все виды повозок, легковых экипажей, лошадей, морские и речные суда без уплаты денежного вознаграждения. Годные средства должны были быть обращены для

нужд войны и передавались управлению военного округа, а негодные подлежали продаже с аукциона [2].

Таким образом, в заключение необходимо подчеркнуть, что все вышеперечисленные мероприятия, возложенные на полицию в годы Первой мировой войны, носили неотложный (а порой и внезапный) характер. Полицейским, исходя из складывающейся общественно-политической обстановки и ситуации на фронте, приходилось фактически каждый день выполнять новые функции. При этом полиция одновременно стояла на «линии фронта» как с гражданским населением, так и с воинскими чинами. Также важно отметить, что полицейским приходилось выполнять хаотичные срочные задачи, поступающие от вышестоящей власти, разъяснять населению данную необходимость и при всём этом поддерживать общественный порядок и безопасность.

#### Список литературы

1. Лобанов А.В., Кузнецов О.В. История полиции Саратовской губернии: моногр. – Саратов, 2010.
2. Миняйленко Н.Н., Шныров А.Е. Деятельность полиции Российской империи по обеспечению безопасности дорожного движения в годы Первой мировой войны // Воен.-юрид. журн. – № 5. – 2017.
3. О каменоломнях, об исправлении дорог, о телефонограммах о доставлении зерна и др. 4 янв. 1917 г. – ГАСО – Ф. 65, оп. 5, д. 100.
4. Саратовское уездное полицейское управление, 24 апр. 1915 г. – ГАСО – Ф. 61, оп. 24, д. 191.

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 347.334.012.63(470)

*И. В. Бородушко, И. С. Кокорин*

### **Развитие нормативно-правовой базы малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации**

Статья содержит анализ развития нормативно-правовой базы малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. Раскрыто содержание основных на ней государственных программ и практических мер по поддержке малого бизнеса. Показаны недостаточная эффективность программ поддержки малого бизнеса и ограниченный уровень реализации потенциала данного сектора экономики России.

The article contains an analysis of the development of the regulatory framework for small and medium-sized businesses in the Russian Federation. The content of state programs based on it and practical measures to support small business are disclosed. The insufficient efficiency of small business support programs and the limited level of realization of the potential of this sector of the Russian economy are shown.

*Ключевые слова:* малое и среднее предпринимательство, нормативно-правовая база, приоритетный проект, программа поддержки, государственная политика, эффективность программы.

*Key words:* small and medium-sized businesses, regulatory framework, priority project, support program, government policy, program effectiveness.

Современная ситуация в российской экономике требует обеспечения ее устойчивого роста, и в том числе за счет расширения масштабов и перехода на новый качественный уровень малого и среднего предпринимательства (МСП). В числе наиболее слабых сторон российского малого бизнеса следует назвать крайне низкую долю субъектов МСП, относящихся к обрабатывающим производствам, к области научно-технических разработок и являющихся инновационно активными.

В результате научного исследования, проведенного С.В. Теревой, было установлено, что «большинство предприятий обрабатывающей промышленности во многих регионах относятся к малому бизнесу, что влечет за собой очень высокую зависимость от внешней среды и значительно повышает риски, связанные с финансовыми вложениями в инновации... у малых обрабатывающих компаний в регионах практически нет стимулов и ресурсов для укрупнения бизнеса» [15, с. 27]. Имеют место определенные сложности с привлечением квалифицированных кадров в сферу малого бизнеса, где зарплата «составляет лишь 60 % от средней по экономике». Исследование Теревой также показало, что при наращивании своего потенциала малые предприятия обычно не переходят в категорию средних, а искусственно делятся на несколько новых, чтобы сохранить право на пользование различными льготами.

Развитие МПС определяется многообразными факторами и условиями – экономическими, политическими, правовыми, социальными, демографическими, научно-техническими, международными, общественно-культурными, природно-климатическими. Среди них приоритетную роль играют правовые факторы, так как право выступает в качестве базового инструмента государственного регулирования общественных отношений и процессов, и в том числе в сфере малого и среднего предпринимательства. Поэтому вопросам совершенствования нормативной правовой базы МСП неизменно уделяется большое внимание. В данной статье представлен анализ состояния и проблем модернизации правовых механизмов государственного регулирования развития МСП в Российской Федерации.

Первые шаги на пути создания правовой базы малого предпринимательства были сделаны уже в завершающие годы существования СССР. Советом Министров СССР было принято постановление № 790 от 08.08.1990 г. «О мерах по созданию и развитию малых предприятий». Совет Министров РСФСР принял 18.07.1991 г. постановление № 404 «О мерах по поддержке и развитию малых предприятий в РСФСР». Аналогичные документы были приняты в 90-е годы в Российской Федерации: Указ Президента РФ № 1486 от 30.11.1992 г. «Об организационных мерах по развитию малого и среднего бизнеса в РФ»; постановление Совета министров – Правительства РФ № 446 от 11.05.1993 г. «О первоочередных мерах по развитию и государственной поддержке малого предпринимательства в РФ»; Постановление Правительства РФ № 409 от 29.04.1994 г. «О мерах по государственной поддержке малого предпринимательства в РФ на 1994–1995 годы»; Постановление

Правительства РФ № 1434 от 29.12.1994 г. «О сети региональных агентств поддержки малого бизнеса» и др.

Этими документами предусматривались прежде всего такие меры поддержки малого предпринимательства, как налоговые льготы, обеспечение доступности кредитов, предоставление гарантий иностранным инвесторам. В 1992 г. был учрежден Комитет по развитию кредитных союзов. В 1994 г. были созданы Фонд содействия развития малых форм предприятий в научно-технической сфере и Российская ассоциация развития малого предпринимательства.

По оценке М.Н. Рыбиной, на начальном этапе становления малого предпринимательства (1992–1994 гг.) в Российской Федерации ожидаемые результаты государственного регулирования сферы МСП не были достигнуты в силу слабой проработки механизмов реализации мер по поддержке малого бизнеса и неблагоприятной в целом экономической конъюнктуры в стране [13].

Некоторые успехи в развитии нормативной правовой базы МСП и реализации мер по его поддержке имели место в последующие годы. Например, вопросы поддержки малого предпринимательства были тщательно проработаны в утвержденной Постановлением Правительства РФ № 121 от 14.02.2000 г. Федеральной программе государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 2000–2001 гг. [6]. Паспортом программы определялись шесть направлений решения ее задач, первым среди которых названо нормативно-правовое обеспечение малого предпринимательства. По данному направлению предусматривалась реализация следующих мероприятий:

1. Анализ законодательных актов о малом предпринимательстве и на этой основе подготовка предложений по их совершенствованию, разработка «Концепции формирования правового поля государственной поддержки малого предпринимательства».

2. Подготовка проектов федеральных законов, в которых, в частности, определяются функции общественных организаций по поддержке малого предпринимательства, устанавливаются условия микрокредитования малого бизнеса, создаются правовые условия для страхования рисков, предусматриваются функции фондов поддержки малых предприятий, создаются льготные условия для инновационной деятельности малого предпринимательства.

3. Разработка предложений по внесению изменений и дополнений в трудовое законодательство, в Налоговый кодекс РФ, в федеральный закон о

поддержке малого предпринимательства, в проект федерального закона о развитии личных подсобных хозяйств.

4. Подготовка предложений по вопросам совершенствования законодательных актов субъектов РФ, касающихся правоотношений в области малого бизнеса.

Качественный новый уровень правовой базы малого и среднего предпринимательства был достигнут благодаря принятию Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ [5]. Данным законом (ст. 6) предусматривался комплекс мер государственной политики, направленный:

- на создание благоприятных условий для развития МСП и обеспечение его конкурентоспособности;

- поддержку субъектов МСП при продвижении ими своих товаров и услуг на внутренний и международный рынки;

- наращивание потенциала МСП России за счет роста числа субъектов МСП и численности занятых в данной сфере, увеличения доли МСП в совокупном объеме ВВП, увеличения доли МСП в доходах федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципалитетов.

Государственная политика в области МСП должна, как отмечено в вышеназванном федеральном законе, опираться на ряд основополагающих принципов: 1) четкое разграничение полномочий по поддержке МСП между органами власти разных уровней; 2) ответственность органов власти всех уровней за обеспечение благоприятных условий деятельности субъектов МСП; 3) участие субъектов МСП в разработке и реализации государственной политики в отношении МСП, в экспертизе правовых документов о МСП; 4) обеспечение равного доступа к мерам поддержки МСП в соответствии с программами развития МСП всех уровней – федеральными, субъектов РФ, муниципалитетов.

К числу предусмотренных данным Федеральным законом основных мер по реализации государственной политики в области МСП относятся: специальные налоговые режимы, упрощенные формы учета и отчетности, особый порядок участия субъектов МСП в закупках товаров и услуг для государственных нужд, специальные правила государственного контроля, инфраструктурная поддержка субъектов МСП и др. Реализацию этих мер осуществляют в пределах своих полномочий органы государственной власти – федеральные и субъектов РФ и органы местного самоуправления, а также ряд специализированных организаций (Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России»),

АО «Корпорация МСП» «Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства» и др.).

Особое место в комплексе мер по государственной поддержке МСП занимают мероприятия, реализуемые в рамках приоритетного национального проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам утвержден паспорт данного проекта. Федеральным законом № 209-ФЗ о МСП предусмотрена «ежегодная подготовка доклада о состоянии и развитии малого и среднего предпринимательства и мерах по его развитию».

Распоряжением Правительства от 02.06.2016 г. № 1083-р утверждена Стратегия развития малого и среднего предпринимательства до 2030 года и ее дорожная карта [8]. Как следует из текста программы, «В РФ сформированы нормативно-правовые и организационные основы государственной поддержки МСП». Но это не исключает необходимости совершенствования правового поля МСП. Это тем более актуально, что «динамика развития МСП является отрицательной», т. е. правовые и иные средства стимулирования МСП недостаточно действенны.

Цель данной программы – «развитие сферы малого и среднего предпринимательства как одного из факторов ... инновационного развития страны и улучшения отраслевой структуры экономики, ... социального развития и обеспечения стабильно высокого уровня занятости». Стратегией предусмотрены необходимые способы и механизмы достижения этих целей: стимулирование спроса на продукцию МСП, развитие конкуренции, поддержка МСП в социальной сфере, расширение доступа к государственным закупкам, развитие инфраструктуры поддержки МСП, кооперация МСП с крупными предприятиями, поддержка экспортной деятельности МСП, поддержка технологического развития МСП, обеспечение доступности финансовых ресурсов, совершенствование налоговой политики в отношении МСП, упрощение отчетности, укрепление кадрового потенциала и др., а также поэтапно определены целевые индикаторы реализации Стратегии.

При сравнении основных положений данной программы с ранее упомянутыми документами прослеживаются единство и преемственность подходов к проблемам, целям и направлениям государственного регулирования сферы МСП. Динамика же проявляется в последовательном углублении и конкретизации проработки каждого аспекта государственной поддержки малого и среднего предпринимательства.

Реализацию Стратегии развития МСП за три года, истекшие с момента ее принятия, можно оценить, опираясь на материалы текущей деятельности основных институтов власти, направленной на стимулирование предпринимательской активности малого бизнеса.

В ежегодных Посланиях Президента РФ Федеральному собранию неизменно затрагиваются проблемы малого и среднего предпринимательства. Так, в 2018 г. В. Путин отметил, что, после роста производительности труда и увеличения инвестиций, «третий масштабный резерв экономического роста – это развитие малого предпринимательства». Президент подчеркнул, что к числу ключевых проблем малого бизнеса относится трудность доступа к финансовым ресурсам [12].

Указом Президента РФ от 07.05.2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года» предусмотрена подготовка 12 национальных проектов (программ), одним из которых является «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Как отмечено в названном указе правительство РФ совместно с органами государственной власти субъектов РФ должны обеспечить к 2024 г. достижение следующих результатов (которые мы предлагаем структурировать по предметному содержанию) развития МСП, включая индивидуальных предпринимателей:

1. По основным параметрам состояния МСП:

- повышение численности занятых в сфере МСП до 25 млн чел.;
- доведение до 10% доли МСП в общем объеме несырьевого экспорта;
- преодоление ограниченной отраслевой структуры МСП (торговля и услуги населению) за счет расширения масштабов деятельности МСП в научно-технологической и социальной сфере, в области экологии и благоустройства городской среды.

2. В области мер поддержки МСП:

- улучшение условий ведения малого бизнеса и упрощение налоговой отчетности;
- создание цифровой платформы для поддержки производства и сбыта продукции МСП;
- модернизация системы поддержки экспортеров из числа субъектов МСП;
- инфраструктурная поддержка субъектов МСП;
- создание более благоприятных условий закупок крупным бизнесом у субъектов МСП;
- расширение льготного финансирования МСП;

- создание благоприятных условий деятельности самозанятых граждан «посредством создания нового режима налогообложения».

Одним из красноречивых подтверждений положительной динамики отношения российских институтов власти к такому экономическому феномену, как МСП может служить изменение положений о МСП в майском Указе Президента от 2018 г. в сравнении с Указом 2012 г.

Из 12 майских указов Президента 2012 г. только в одном из них (№ 596 «О долгосрочной государственной экономической политике») имеется упоминание о среднем предпринимательстве следующего содержания: Правительству РФ в области улучшения условий ведения предпринимательской деятельности предписывается «обеспечить до 01.11.2012 г. создание механизма предоставления государственных гарантий при осуществлении инвестиционных проектов на территории РФ, ориентированных в первую очередь на субъектов среднего предпринимательства, действующих в сфере, не связанной с добычей и переработкой полезных ископаемых» [3]. Здесь речь идет не о МСП в целом, а только о среднем бизнесе и лишь в разрезе конкретного частного вопроса экономического развития, в то время, как через 6 лет – в 2018 г. – президентом была провозглашена комплексная программа развития и поддержки МСП на последующие 6 лет.

Таким образом, 2018 г. для сферы малого и среднего предпринимательства ознаменовался: а) признанием данного сегмента экономики как третьего по значимости «масштабного резерва экономического роста»; б) установлением на период до 2024 г. ключевых параметров состояния МСП и основных направлений деятельности по поддержке МСП в рамках реализации приоритетного национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»; в) формированием комплекса нормативных актов (они далее будут нами кратко охарактеризованы), которыми определяются система мероприятий и конкретные механизмы реализации требований майского указа Президента 2018 г., относящихся к сфере МСП.

Определенный интерес представляет международный аспект деятельности по оптимизации правового поля МСП и организации государственной поддержки МСП. Как следует из текста отчета о деятельности Консультативного совета по поддержке и развитию малого предпринимательства в государствах – участниках СНГ (а следовательно, и ЕАЭС), «особое внимание уделяется вопросам нормативно-правового регулирования деятельности субъектов МСП». Консультативный совет осуществляет «выработку рекомендаций по сближению законодательства о малом предпринимательстве

государств-участников СНГ», что должно способствовать расширению экономического сотрудничества в рамках СНГ [9].

Возвращаясь к вопросу о внутренних аспектах совершенствования нормативно-правовой базы МСП, государственной политики и практической реализации программы развития МСП, следует уделить внимание вопросу о распределении полномочий в данной области.

Как гласит ст. 71 п. «е» Конституции РФ, «в ведении РФ находится... установление основ федеральной политики и федеральные программы в области ... экономического ... развития РФ». Президент РФ «в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» (ст. 80 п. 3).

Правительство, осуществляя законотворческую деятельность, вносит в Госдуму законопроекты, среди которых в 2018 г. по МСП были проекты следующих актов, направленных на реализацию национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» [1]:

- 1) от 22.01.2018 г. – «О совершенствовании государственной поддержки субъектов МСП и организаций»;
- 2) от 03.02.2018 г. – «О расширении имущественной поддержки субъектов МСП»;
- 3) от 07.04.2018 г. – «Об изменении в правовом регулировании отношений в сфере развития МСП»;
- 4) от 15.06.2018 г. – «Об обнулении госпошлины при регистрации юрлиц и индивидуальных предпринимателей»;
- 5) от 23.07.2018 г. «О внесении в Госдуму законопроекта, направленного на оптимизацию прохождения субъектами МСП добровольной сертификации»;
- 6) от 13.10.2018 г. – «Об установлении единого порядка пролонгации договоров аренды государственного и муниципального имущества без проведения торгов»;
- 7) от 26.11.2018 г. – «О расширении доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам».

За разработку и реализацию основных задач программы развития МСП ответственны Правительство РФ и Минэкономразвития. В структуре Правительства РФ представлен постоянно действующий орган – Правительственная комиссия по вопросам конкуренции и развития МСП, выполняющая ряд функций по обеспечению реализации государственной политики в

сфере МСП. В ежегодных отчетах правительства определенное внимание уделяется вопросам МСП [10].

В деятельности Минэкономразвития существенное место занимают вопросы развития МСП. Ответственным за данное направление работы является Департамент развития МСП и конкуренции. На 2018 г. было запланировано осуществить в области МСП ряд мер: 1) с целью улучшения условий ведения и поддержки ИМП осуществить «стандартизацию деятельности инфраструктуры поддержки МСП»; 2) внедрить «удобные сервисы для начала ведения бизнеса субъектами МСП»; 3) реализовать «принцип «одного окна»»; 4) запустить «онлайн-платформу знаний и сервисов»; 5) обеспечить «льготное кредитование субъектов МСП»; 6) обеспечить «развитие системы предпринимательского микрофинансирования» [7].

Дальнейшее развитие нормативно-правовой базы МСП осуществляет АО «Корпорация МСП» по таким направлениям, как «организация и реализация мер правовой поддержки субъектов МСП», работа по «формированию и постоянному расширению “базы правовых решений для субъектов МСП”», «инициирование и проработка предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере поддержки субъектов МСП», «экспертное участие в разработке проектов нормативных правовых актов, обеспечивающих создание необходимых условий для достижения ключевых показателей и индикаторов Стратегии развития МСП в РФ на период до 2030 года», Национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», иных документов стратегического планирования по вопросам развития МСП» [11].

Таковы некоторые примеры деятельности по реализации требований программы развития МСП на период до 2024 г. Логично возникает вопрос о результативности предпринимаемых мер по развитию МСП, включая совершенствование нормативно-правовой базы.

Так, из материалов отчета Правительства РФ за 6 лет (2012 – 2018) и данных МСП Банка [2] следует, что по ряду показателей развития МПС достигнуты некоторые успехи: доля продукции МСП в ВВП страны увеличилась с 21,0 до 22,3 %; численность занятых в МСП возросла на 6,6 % и составляет 19 млн чел.

Но в целом предстоит решить немало проблем в сфере МСП, содержание которых с особой полнотой раскрыто в обстоятельном исследовании института экономического роста им. Столыпина [14, с. 2, 6, 4]. Основные общие выводы по результатам данного анализа – «низкая эффективность

программ поддержки МСП», «Структура сектора МСП России примитивна и ухудшается», «В России остается нереализованным огромный потенциал развития сектора МСП». Таким образом, совокупный результат влияния комплекса факторов и условий, среди которых ведущую роль играет нормативно-правовая база, не обеспечивает пока России принципиальных позитивных сдвигов в развитии сектора малого и среднего предпринимательства. Для достижения программных целей развития МСП крайне важно обеспечить коренной перелом в трендах деятельности МСП, чему должна, в частности, способствовать усовершенствованная нормативно-правовая база государственного регулирования МСП.

#### Список литературы

1. Внесение законопроектов в Государственную Думу. Правительство России. – URL: <http://government.ru/activities/selection/301/> (дата обращения 10.01.2019).
2. Малый и средний бизнес в 2012 году: международный опыт регулирования и финансирования. Аналитический обзор. МСП Банк. – URL: <http://oldsmb.economy.gov.ru/content/statistic/analytics/m,f,723847/> (дата обращения 12.01.2019).
3. О долгосрочной государственной экономической политике: указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 596. – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/35260> (дата обращения 12.01.2019).
4. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года (в ред. Указа Президента от 19.07.2018 г. № 444): указ Президента РФ № 204 от 07.05.2018 г. – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения 12.01.2019).
5. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: федер. закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 27.12.2018). – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=314832&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.5021285622029785#08200929278266433> (дата обращения 15.01.2019).
6. О федеральной программе поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 2000–2001 годы: постановление Правительства РФ от 14.02.2000 г. № 121. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=26237&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.1011681981010969#08613373062940306> (дата обращения 15.01.2019).
7. Об итогах деятельности Минэкономразвития России за 2017 год и задачах на 2018 год. – URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/collegium/collegium2018> (дата обращения 12.01.2019).
8. Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р (ред. от 30.03.2018). – URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=294696&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.5577368919102814#006248219952481904> (дата обращения 12.01.2019).

9. Отчет о деятельности Консультативного совета по поддержке и развитию малого предпринимательства в государствах – участниках СНГ. – М., 2017. – URL: <http://www.e-cis.info/index.php?id=298> (дата обращения 10.01.2019).

10. Отчеты Правительства по МСП в 2018 г. – URL: <http://government.ru/rugovclassifier/57/events/> (дата обращения 10.01.2019).

11. Официальный сайт АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства». – URL: <https://corpmsp.ru/pravovaya-podderzhka/> (дата обращения 12.01.2019).

12. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01.03.2018 г. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_291976/#dst0](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/#dst0) (дата обращения 15.01.2019).

13. Рыбина М.Н. Основные этапы становления малого предпринимательства в условиях современных радикальных рыночных реформ // Менеджмент в России и за рубежом. – 2001. – № 2. – С. 47–50.

14. Сектор малого и среднего предпринимательства: Россия и мир. Институт экономического роста им. Столыпина П.А. – URL: <http://stolypin.institute/novosti/sector-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-rossiya-i-mir/> (дата обращения 12.01.2019).

15. Теребова С.В. Повышение инновационной активности российских промышленных предприятий в современных условиях: факторы, проблемы, механизмы: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. – Вологда, 2018.

*Л. Г. Ворона-Сливинская,  
Е. В. Воскресенская*

### **К вопросу о правовом обеспечении трансформации цифровой экономики**

В статье рассматриваются отдельные положения редакционных статей проекта федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации», принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 22 мая 2018 года в первом чтении. Важность законопроекта обусловлена назревшей необходимостью регулирования цифровой экономики, закрепления в гражданском законодательстве важных базовых положений, которые поспособствуют российскому законодателю создать нормативную правовую основу для адекватного регулирования рынка новых объектов экономических отношений, существующих в информационно-телекоммуникационной сети. Внесение изменений в гражданское законодательство позволит обеспечить совершение и исполнение сделок в цифровом пространстве с объектами, которые уже созданы и используются участниками информационно-телекоммуникационных сетей, к которым относятся и российские граждане или юридические лица. Однако российским законодательством упомянутые объекты не признаются. Критически оценивая предлагаемые новеллы гражданского законодательства, полагаем необходимым сформулировать ряд предложений по рассматриваемому вопросу.

The article deals with certain provisions of the editorial articles of the draft Federal law "on amendments to parts one, two and four of the Civil code of the Russian Federation", adopted by the state Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on may 22, 2018 in the first reading. The importance of the bill is due to the urgent need to regulate the digital economy, to consolidate in the civil legislation important basic provisions that will contribute to the Russian legislator to create a regulatory framework for adequate regulation of the market existing in the information and telecommunications network of new objects of economic relations. Amendments to the civil legislation will ensure the execution and execution of transactions in the digital space with objects that have already been created and used by participants of information and telecommunication networks, which include Russian citizens or legal entities. However, the mentioned objects are not recognized by the Russian legislation. The authors critically evaluated the proposed novelties of civil legislation, which allowed to formulate a number of proposals on the issue.

*Ключевые слова:* цифровая экономика, криптовалюта, токены, цифровое право, цифровая валюта.

*Key words:* digital economy, cryptocurrency, tokens, digital law, digital currency.

В целях реализации Программы развития цифровой экономики до 2035 г. [7] Государственной думой РФ 22 мая 2018 г. приняты в первом чтении три законопроекта, направленных на регулирование цифровой экономики: «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации», «О цифровых финансовых активах» и «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ». Рассмотрим гражданско-правовой аспект цифровой экономики и обратимся к проекту федерального закона № 424632-7 [5]. Согласно пояснительной записке к законопроекту закрепление в гражданском законодательстве базовых положений позволит законодателю создать адекватное правовое регулирование рынка новых объектов экономических отношений, которые уже появились в информационно-телекоммуникационной сети, что даст возможность обеспечить условия для совершения и исполнения сделок в цифровой среде. В качестве базовых положений проектируемый закон определяет «цифровые права» и «цифровые деньги» (в обиходе «токены» и «криптовалюта»). Принятие рассматриваемого проекта закона трудно переоценить, так как эти новые объекты уже создаются и используются российскими гражданами и юридическими лицами, однако рассматриваемые объекты не признаны российским законодательством.

Авторы законопроекта не ставят перед собой задачи описать те условия, при которых возможен оборот цифровых объектов, в частности установить требования к субъектам, создающим такие объекты или организующим такой оборот, закрепить те или иные публично-правовые предписания, в том числе касающиеся требований к обеспечению безопасности соответствующего оборота. Таким образом, предлагаемый к рассмотрению законопроект содержит только нормы гражданского права. Однако отсутствие таких норм влечет за собой невозможность даже ограниченного регулирования рынка «цифровых объектов».

Легализация новых цифровых сущностей позволит не только создать условия для регулирования их оборота, но и обеспечит судебную защиту прав и интересов участников деятельности. Вместе с тем следует отметить, что законопроект содержит недостатки, в том числе концептуального

характера, например вводит новые понятия «цифровые права» и «цифровые деньги», вместо общепринятых и применяемых в стране и мире терминов «токен» и «криптовалюта». Согласно пояснительной записке к законопроекту термин «цифровые права» более соответствует традициям российского права. Однако при этом под цифровым правом авторы предлагают понимать совокупность электронных данных – цифровой код или обозначение, что вряд ли можно соотнести с устоявшимися цивилистическими традициями.

С учетом высказанных замечаний текст законопроекта для рассмотрения во втором чтении, претерпел изменения. Проектируемая ст. 141<sup>1</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) о цифровых правах изложена в новой редакции таким образом: «Цифровыми правами признаются названные в таком качестве в законе обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам. Осуществление, распоряжение, в том числе передача, залог, обременение цифрового права другими способами или ограничение распоряжения цифровым правом возможны только в информационной системе без обращения к третьему лицу» [5]. Отметим отсутствие определенности в вопросах, о каких иных правах, кроме обязательственных, идет речь, и какое соотношение между обременением цифрового права и ограничением распоряжения им.

В первой редакции законопроекта предлагалось изменение ст. 128 ГК РФ путем включения в перечень объектов гражданских прав цифровых прав, приравняв их к таким объектам, как безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги. Таким образом, предполагается отнесение цифровых прав наряду с безналичными денежными средствами и бездокументарными ценными бумагами к имущественным правам. Вместе с тем действующая редакция ст. 128 Кодекса относит безналичные денежные средства и бездокументарные ценные бумаги к иному имуществу. Считаю необоснованным предлагаемое изменение гражданско-правовой квалификации данных объектов и отнесение к числу имущественных прав.

Предложенные авторами законопроекта редакционные поправки в ст. 128 ГК не содержат отнесение к объектам гражданских прав «цифровых денег». Цель такого решения требует пояснения и глубокого анализа с точки зрения его положительных и отрицательных сторон. По нашему мнению, понятие «цифровые права» представляется весьма неудачным, требуется выбрать иную специальную дефиницию. Дело в том, что при использовании

понятия «цифровые права» наблюдается смешение вида объектов гражданских прав и способа фиксации данного объекта. Объектом гражданского права не может быть цифровой код или обозначение. Наиболее отвечающим правовой природе токена представляется квалификация его как имущественного права, удостоверенного цифровым способом [2, с. 169; 3, с. 20]. В данном случае будет более уместным термин «токен» либо «цифровой знак» (или производные от него термины). Представляется, что при выборе термина следует учитывать трансграничность рынка криптовалют и, возможно, в связи с этим целесообразно сохранить применяемые во всех странах всеми участниками наименования «токен» вместо «цифровых прав», «криптовалюта» вместо «цифровых денег».

Анализируя предлагаемую в проекте закона дефиницию «цифровое право» представляется, что такие права фактически становятся способом оформления традиционных имущественных прав разной природы (вещные права, обязательственные права, корпоративные права, исключительные права), а также их фиксации и перехода от одного владельца к другому. Однако данные права могут существовать в электронной форме, не создавая при этом новый вид объектов гражданских прав. Авторы проектной редакции ст. 128 ГК РФ ошибочно определили содержание «цифрового права» как новую юридическую фикцию, по правовой природе близкой к такому объекту гражданских прав как ценная бумага. С учетом сказанного, под таким правом авторы законопроекта предлагают понимать «совокупность электронных данных (цифровой код, обозначение), что и удостоверяет права на объекты гражданских прав» (п. 1 редакционной ст. 141<sup>1</sup> ГК РФ). Однако согласно цивилистической доктрине, цифровое право может удостоверить только права на объекты гражданских прав: вещи, иное имущество, результаты работ, оказание услуг, исключительные права.

Рынок криптовалют фактически сложился как в международных экономических отношениях, так в национальной экономике. Однако в рамках российского правового порядка криптовалюты поставлены вне правового поля. Это приводит, в том числе, к известным проблемам, связанным с тем, что суды отказывают в судебной защите прав требований, относящихся к криптовалютам, правоохранительные органы требуют признавать информацию о криптовалютах запрещенной [8, 9, 10]. Законопроект не решает данную проблему, хотя она является острой, оборот криптовалют нужно поставить в правовые рамки. Россия должна усваивать передовой иностранный опыт и предлагать решения, которые позволят обеспечить прорыв в российской цифровой экономике, а не создавать нормы, которые

отрицают фактически сложившиеся рыночные отношения. В этой связи полагаем необходимым относить криптовалюту (цифровые деньги) к объектам гражданских прав, предусмотренным ст. 128 ГК РФ, наравне с цифровыми правами (токенами).

Использование в законопроекте некоторых формулировок требует существенного уточнения. Вот некоторые из них: «цифровой код или обозначение». Авторами редакционной ст. 141<sup>1</sup> ГК РФ не учтено, что в информационной системе все данные представлены в форме цифрового кода. Неясно по какому критерию разграничиваются «цифровой код» и «обозначение». Также в законопроекте говорится об «уникальном доступе» к цифровому коду или обозначению. Термин «уникальный» не имеет определенного правового значения. В каком смысле это слово используется – как синоним слова «исключительный» или такой доступ, который не имеет ни одно другое лицо? Если с содержанием объекта гражданских прав может ознакомиться только лицо, имеющее уникальный доступ, то как другие участники гражданского оборота должны достоверно установить его содержание.

В предлагаемых новых ст. 141<sup>1</sup>, 141<sup>2</sup> ГК РФ говорится о том, что «цифровые права и цифровые деньги удостоверяются в существующей информационной системе, отвечающей установленным законом признакам децентрализованной информационной системы». Учитывая наличие иных информационных систем, а также появление новых технологических решений, подобное определение информационной системы в ГК РФ создает правовую неопределенность статуса объектов, существующих в других, не децентрализованных системах. В целях устранения этой неопределенности и соблюдения принципа технологической нейтральности предлагаем исключить из текста законопроекта упоминание о децентрализованной системе, так как считаем неоправданным введение законодательных ограничений для существования цифровых прав исключительно в децентрализованных информационных системах.

Предлагаемые п. 2 новой ст. 141<sup>1</sup> нормы в отношении регулирования перехода прав на цифровые права требуют дополнительной проработки. Так, в частности, предусмотрено, что переход прав на объекты, удостоверенные цифровым правом, осуществляется исключительно посредством внесения сведений в информационную систему, что нереализуемо в отношении, например, вещных прав на объекты недвижимости. Предлагаемый авторами законопроекта принцип перехода прав не в момент наступления юридического факта, а в момент внесения

записи об этом в соответствующий реестр, требует установления объективно необходимых исключений, например в части перехода прав к наследнику со дня открытия наследства. Одновременно требуют решения такие проблемы, как окончательная утрата доступа к цифровым правам или необходимость обращения взыскания на право в электронной форме, равно как необходимость его принудительного перевода на другое лицо.

Редакционной ст. 141<sup>2</sup> ГК РФ предлагается ввести понятие «цифровые деньги», определяющее гражданско-правовую природу криптовалюты как не удостоверяющую право на какой-либо объект гражданских прав. Авторы законопроекта предусмотрели возможность в будущем использования криптовалют в качестве платежного средства в случаях и на условиях, установленных законом (редакционная ст. 141<sup>2</sup> ГК РФ). При этом внесенные в Государственную думу законопроекты «О цифровых финансовых активах» и «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ» не предусматривают случаев использования криптовалюты в качестве платежного средства. Это означает, что оборот криптовалюты в стране останется вне правового поля.

Мы присоединяемся к точке зрения, согласно которой необходимо разрешить физическим и юридическим лицам использовать криптовалюту в качестве платежного средства по соглашению между ними. Криптовалюта может быть квалифицирована как объект гражданских прав, так как она способна к обособлению и имеет имущественную ценность, признаваемую оборотом. Кроме того, криптовалюта может являться предметом обязательств, а также объектом защиты со стороны норм деликтного права. В связи с этим криптовалюту целесообразно относить к «иному имуществу» по смыслу ст. 128 Кодекса.

Также полагаем необходимым исключить нормы законопроекта о внесении изменений в ст. 160 и 432 ГК РФ в части соблюдения письменной формы сделки, поскольку заключение договоров в электронной форме уже допускается п. 2 ст. 434 ГК РФ.

В предлагаемой редакции п. 2 ст. 434 ГК РФ исключено определение «электронного документа». В связи с чем следует уточнить соотношение данного понятия в значении дефиниции, предусмотренной ст. 2 Федерального закона № 149-ФЗ [6], в соответствии с которой «под электронным документом понимается документированная информация, представленная в электронной форме», иными словами используется форма, пригодная для восприятия человеком информации с использованием

электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах, либо дать новое «универсальное» для ГК РФ определение [1, с. 150; 4, с. 272].

Итак, подводя итоги, отметим, что формирование правовой позиции сообщества осуществлялось с учетом следующих обстоятельств: криптовалюты, токены и их оборот в мире и в нашей стране уже существуют, следовательно, одна из задач регулирования обеспечить прозрачные правила, защищающие права и интересы всех участников, в том числе и государства; деятельность участников криптоиндустрии имеет трансграничный характер, поэтому национальное законодательство должно учитывать тенденции законодательства зарубежных стран; законы должны учитывать особенности технологии и производных продуктов, обеспечивающих ее функционирование и регулировать все отношения, возникающие на рынке, в том числе по поводу оборота токенов и криптовалют.

Необходимость принятия законопроекта не подвергается сомнению. Общая концепция законопроекта направлена на закрепление отправных гражданско-правовых норм, которые регулируют оборот цифровых прав и цифровых денег, совершение и исполнение сделок в цифровом, информационно-телекоммуникационном пространстве, что позволит решить ряд комплексных задач, в частности вопрос об обеспечении судебной защиты прав, которые возникают в правоотношениях по поводу таких объектов, в том числе защиты их правообладателей от злоупотреблений. Так, внесение изменений в гражданское законодательство поспособствует устранению существующих в современных реалиях условий для использования таких объектов в целях вывода активов в нерегулируемую цифровую среду и увода из-под обращения взыскания, в том числе при банкротстве, в целях легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма. В то же время включение цифровых объектов в число объектов гражданских прав сформирует правовую основу для построения системы норм в целях налогообложения таких объектов или деятельности по их созданию и обороту.

### Список литературы

1. Воскресенская Е.В. О необходимости правового регулирования виртуальных валют // Вестн. Омской юрид. акад. – 2018. – № 2. – С. 148–151.
2. Воскресенская Е.В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности как механизм регулирования рыночных отношений // Приоритетные направления развития науки и образования: моногр. / под общ. ред. Г. Ю. Гуляева. – Пенза: Наука и Просвещение. – 2018. – С. 168–175.
3. Воскресенская Е.В. Субъекты саморегулирования: теорико-правовой аспект // Ленингр. юрид. журн. – 2016. – № 1. – С. 17–24.
4. Конституционно-правовое значение интеллектуальной собственности: опыт евразийской интеграции // Евразийский юрид. журн. – 2018. – № 3. – С. 269–273.
5. О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 22.05.2018): проект федер. закона № 424632-7. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/424632-7> (дата обращения: 25.02.2019).
6. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (ч. I). – Ст. 3448.
7. Развитие цифровой экономики в России: программа до 2035 года. – М.: Центр изучения цифровой (электронной) экономики, 2017. – 40 с.
8. Voskresenskaya Elena, Snetkov Vitaly, Tebryaev Alexander, Askarov Zokhidjon. Atypical real estate objects: legal regime and control system // MATEC WEB OF CONFERENCES. 2017. Volume 106. Article Number 08055 / DOI <https://doi.org/10.1051/matecconf/201710608055>.
9. Voskresenskaya Elena, Snetkov Vitaly, Tebryaev Alexander. Current-day matters of administration and law in the field of high-rise construction // E3S Web of Conferences 33, 03051 (2018) doi.org/10.1051/e3sconf/20183303051.
10. Voskresenskaya Elena, Vorona-Slivinskaya Lubov. Development of national standards related to the integrated safety and security of high-rise buildings // E3S Web of Conferences 33, 03052 (2018) / <https://doi.org/10.1051/e3sconf/20183303052>.

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ

УДК 344.13

*В. Б. Малинин, В. П. Бодаевский*

### **Понятие и виды преступлений против военной службы**

В статье рассматриваются определения понятия «преступление против военной службы», раскрывается его сущность, а также содержание воинских преступлений. Анализируются виды преступлений против военной службы. Показывается, как отграничить преступления против военной службы от других посягательств, а также воинское преступление от правонарушений, не образующих преступление.

The article is devoted to the definition of the concept of crimes against military service, reveals its essence, the content of military crimes. Consider the types of crimes against military service. We show how to delimit crimes against military service from other attacks, as well as a military crime from offenses that do not constitute a crime.

*Ключевые слова:* военно-уголовное право, понятие преступлений против военной службы, виды этих преступлений.

*Key words:* military criminal law, the concept of crimes against military service, the types of these crimes.

Прежде, чем анализировать различные подходы к понятию «преступление против военной службы», необходимо определиться с термином «военная служба». Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» определяет военную службу как особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами в Вооруженных силах РФ, а также во внутренних войсках МВД России, войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти, Службе внешней разведки РФ, Федеральной службе безопасности РФ, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации и создаваемых на военное время специальных формированиях [1, с. 140].

Предусмотренные в гл. 33 УК РФ преступления против военной службы можно разделить на следующие группы:

- 1) преступления против порядка подчиненности и уставных взаимоотношений между военнослужащими (ст. 332 – 336);
- 2) уклонение от военной службы (ст. 337 – 339);
- 3) преступления против порядка несения специальных служб (ст. 340 – 344);
- 4) преступления против порядка использования и сбережения военной техники и другого военного имущества (ст. 345 – 348);
- 5) преступления против порядка обращения с оружием и эксплуатации военной техники (ст. 349 – 352).

В УК РФ в одной статье (ст. 332) объединены различные виды неисполнения подчиненным отданного по службе приказа командира (начальника), сохранены составы оказания сопротивления начальнику или принуждения его к нарушению обязанностей военной службы, а также совершения в отношении начальника насильственных действий в связи с исполнением или во время исполнения им обязанностей военной службы (ст. 333 и 334 УК РФ). Статья 335 УК РФ устанавливает ответственность за насильственные действия одного военнослужащего в отношении другого, равного с ним по служебному положению и воинскому званию либо старшего или младшего по воинскому званию, когда эти действия нарушают уставные правила взаимоотношений между военнослужащими, не состоящими в отношениях подчиненности. Воинским преступлением признается оскорбление одним военнослужащим другого во время исполнения или в связи с исполнением обязанностей военной службы (ст. 336 УК РФ) [1, с. 199]. Воинским преступлением признается оставление погибающего военного корабля командиром, не исполнившим до конца свои служебные обязанности, а равно лицом из состава команды корабля без надлежащего распоряжения командира (ст. 345 УК РФ).

Кроме того, к воинским преступлениям против порядка использования и сбережения военного имущества отнесены умышленное либо по неосторожности уничтожение или повреждение, а также утрата оружия, боеприпасов и предметов военной техники. Подобные действия в отношении других материальных ценностей, принадлежащих вооруженным силам и другим войскам, в гл. 33 УК РФ не предусмотрены, они могут быть квалифицированы по соответствующим статьям об общеуголовных преступлениях (ст. 167, 168 УК РФ).

Вооруженные силы оснащены различными видами оружия, боеприпасов, взрывчатых или иных веществ, поэтому весьма важное значение имеет обеспечение строгого соблюдения всеми военнослужащими установленных правил обращения с этими предметами и веществами. Статья 349 УК РФ предусматривает ответственность военнослужащих за нарушение правил обращения с оружием, боеприпасами и другими предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих. Воинскими преступлениями против порядка обращения с оружием и эксплуатации военной техники являются также нарушение правил вождения или эксплуатации боевой, специальной или транспортной машины (ст. 350 УК РФ), нарушение правил полетов или подготовки к ним либо иных правил эксплуатации военных летательных аппаратов (ст. 351 УК РФ) и нарушение правил вождения или эксплуатации военных кораблей (ст. 352 УК РФ). Уголовная ответственность за указанные нарушения, кроме нарушения правил вождения или эксплуатации боевых, специальных и транспортных машин, наступает, когда они повлекли за собой человеческие жертвы или иные тяжкие последствия.

Только по ст. 350 УК РФ не образует преступления нарушение правил вождения или эксплуатации боевых, специальных и транспортных машин, повлекшее, кроме человеческих жертв, иные тяжкие последствия, в том числе в виде крупного ущерба. В то же время в соответствии со ст. 264 УК РФ нарушение правил дорожного движения на автотранспорте влечет за собой уголовную ответственность как при наступлении человеческих жертв, так и при причинении крупного ущерба. Между тем результатом нарушения правил движения или эксплуатации боевых и специальных военных машин причиненный ущерб может быть намного более крупным, чем ущерб, причиненный транспортным средством вследствие нарушения правил дорожного движения.

Необходимо учитывать, что граждане проходят военную службу по призыву или по контракту. Во время прохождения военной службы они приобретают статус военнослужащего. Призыву на военную службу подлежат граждане Российской Федерации мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе, а также окончившие государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования и зачисленные в запас с присвоением

воинского звания офицера. Контракт о прохождении военной службы заключается гражданином с Министерством обороны Российской Федерации или федеральным органом исполнительной власти, в этом контракте предусмотрена военная служба, письменно, по типовой форме и в порядке, определяемом Положением о порядке прохождения военной службы [4].

Согласно этому Положению началом военной службы считается:

1) для граждан, призванных на военную службу, не пребывавших в запасе, – день убытия из военного комиссариата субъекта РФ к месту прохождения военной службы;

2) для граждан, поступивших на военную службу по контракту, – день вступления контракта в силу;

3) для граждан, поступивших в военно-учебные заведения и не проходивших военную службу или прошедших военную службу ранее, – день зачисления в указанные учебные заведения.

Срок военной службы истекает:

1) для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, – в соответствующее число последнего месяца срока военной службы по призыву;

2) для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, – в соответствующие месяц и число последнего года контракта либо в соответствующее число последнего месяца срока контракта, если контракт заключен на срок до одного года.

Днем окончания военной службы считается день исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части. Военнослужащий должен быть исключен из списков личного состава воинской части в день истечения срока его военной службы. Эти сроки имеют первостепенное юридическое значение при установлении уголовной ответственности за воинские преступления, поэтому они неотделимы от понятия «преступление против военной службы».

В ст. 331 УК РФ дано развернутое определение преступления против военной службы. Оно состоит из трех частей.

В ч. 1 ст. 331 УК РФ определено, что преступлениями против военной службы признаются предусмотренные в гл. 33 УК РФ деяния против установленного порядка прохождения военной службы, совершенные военнослужащими, проходящими военную службу по призыву либо по контракту в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и

воинских формированиях Российской Федерации, а также гражданами, пребывающими в запасе, во время прохождения ими военной службы.

В ч. 2 ст. 331 УК РФ указано, что ответственность за преступления против военной службы несут военные строители военно-строительных отрядов (частей) Министерства обороны РФ, других министерств и ведомств Российской Федерации.

В ч. 3 ст. 331 УК РФ сделана ссылка на то, что уголовная ответственность за преступления против военной службы, совершенные в военное время либо в боевой обстановке, определяется законодательством Российской Федерации военного времени.

Рассматриваемое определение преступления против военной службы базируется на общем понятии преступления, данном в ст. 14 УК РФ. Это единственное в кодексе родовое определение преступления. Его цель – общее раз-граничение преступлений против военной службы и иных преступлений. В нем раскрыты суть преступлений против порядка военной службы и их общие черты, что позволяет установить общие отличительные признаки воинского преступления от дисциплинарного проступка.

Как и всякая правовая норма, определение имеет обязательную силу, признаки преступления против военной службы имеют свой смысл, которого следует придерживаться, решая вопросы ответственности военнослужащих.

Определение понятия преступления против военной службы выполняет важную функцию: оно позволяет раскрыть сущность, содержание преступлений, относимых к воинским, и на этой основе отграничить преступления против военной службы от других посягательств, а также воинское преступление от правонарушений, не образующих преступления. Признаки, указанные в определении, учитываются как на уровне криминализации воинских правонарушений, когда законодатель решает, отнести ли то или иное деяние к числу воинских преступлений, так и на правоприменительном уровне, когда уясняется, можно ли данное деяние квалифицировать как преступление против военной службы.

Для того чтобы понять, почему Уголовный кодекс придает исключительное значение определению понятия преступления против военной службы, необходимо учесть ряд обстоятельств. Прежде всего это традиция. Во всех уголовных кодексах, принимавшихся в России в советский период, выделялись в самостоятельную группу нормы, предусматривающие ответственность за воинские преступления, и среди

них – общая норма, в которой формулировалось понятие воинского преступления.

В прежнем, дореволюционном, уголовном законодательстве России общего определения воинского преступления не было. Отсутствие его компенсировалось широко развитой системой конкретных составов преступлений против военной службы, которыми следовало руководствоваться при определении оснований уголовной ответственности за воинские преступления. Кроме того, ввиду отсутствия общего понятия воинского преступления создавалась возможность для его более широкого толкования: к числу воинских относили те преступления, которые таковыми по существу не были. Это характерно для так называемого военно-уголовного права. Кроме того, нормы о воинских преступлениях распространялись на лиц, не являвшихся военнослужащими.

Уголовное законодательство послереволюционной России отказалось от конструирования военно-уголовного права как подотрасли уголовного права, предназначенной для военнослужащих, перешло на конструирование военно-уголовного законодательства как системы норм, учитывающих только специфику воинских преступлений. Для того чтобы не допустить расширения понятия преступления против военной службы и возврата к военно-уголовному праву, предупредить несанкционированное расширение круга лиц, подлежащих ответственности за воинские преступления, было введено соответствующее определение понятия воинского преступления.

Благодаря такому определению была создана возможность упростить систему военно-уголовного законодательства, сократив число составов воинских преступлений, использовать при описании их диспозиций такие формулировки, которые охватывают более широкий круг деяний данного вида.

Помимо причин уголовно-политического характера следует указать и на иные обстоятельства, послужившие основанием выделения в УК РФ понятия воинского преступления. Ими являются своеобразный характер общественной опасности преступлений, посягающих на порядок прохождения военной службы и военную безопасность государства, а также особый смысл уголовной ответственности и наказания военнослужащих, состоящий в том, чтобы решать наряду с общими вопросами также и задачу воинского воспитания. В результате появляется необходимость выработки критериев, признаков преступления, по которым оно могло бы разграничиваться с общеуголовными.

Проблема разграничения осложняется тем, что наряду со специальными, явными воинскими преступлениями, аналогов которым нет в общеуголовных составах (неисполнение приказа, нарушение правил караульной службы и др.), существуют и такие преступления против военной службы, которые по отдельным внешним признакам сходны с общеуголовными составами, например насильственные действия в отношении начальника, нарушение правил вождения и эксплуатации машин и т. д.

Подобные деяния квалифицируются по нормам с общеуголовными составами преступлений, хотя их воинское содержание от этого не меняется. Они не включены в главу о преступлениях против военной службы только потому, что структура и санкции соответствующих общеуголовных норм в достаточной мере отражают характер и степень их опасности, в противном случае они были бы введены в круг преступлений против военной службы. Воинский характер подобных общеуголовных преступлений необходимо учитывать и при квалификации, и при назначении наказания, когда приходится определять характер и тяжесть совершенного преступления.

Для правильного определения деяний, относящихся к преступлениям против военной службы, отграничения последних от общеуголовных правонарушений и устанавливается понятие преступления против военной службы. Оно используется как в процессе правотворчества для решения задач криминализации воинских правонарушений, так и в правоприменительной деятельности при квалификации преступлений [2, с. 289].

Общественная опасность преступлений против военной службы характеризуется причинением либо угрозой причинения вреда боеспособности Вооруженных сил РФ. Их уголовная противоправность проявляется в совершении деяния, предусмотренного специальной гл. 33 УК РФ, а также специальными воинскими законами и иными нормативными актами. Всякое преступление против военной службы нарушает порядок прохождения военной службы. Все диспозиции воинских уголовно-правовых норм, по существу, являются бланкетными, требуют предметного анализа соответствующих нормативных актов (воинских уставов, наставлений, инструкций и т. п.) [3, с. 87].

Виновность представляет собой психическое отношение преступника к деянию и наступившим последствиям. В преступлениях против военной службы она отражает воинский характер и того, и другого. Виновный сознает или должен сознавать, что, являясь субъектом воинского преступления, совершает деяние, нарушающее порядок прохождения

военной службы, что он причиняет либо создает угрозу причинения вреда боевой готовности войск.

Таким образом, преступление против военной службы – это преступление против установленного порядка прохождения военной службы, совершаемое военнослужащими, проходящими военную службу по призыву или контракту в Вооруженных силах, в других войсках, воинских формированиях Российской Федерации, а также гражданами, пребывающими в запасе, во время прохождения ими военных сборов. Оно представляет собой деяние (действие или бездействие), характеризующееся единичными для всех преступлений признаками: общественной опасностью, уголовной противоправностью.

#### **Список литературы**

1. Военно-уголовное законодательство Российской Федерации: Научно-практический комментарий / под общ. ред. Н.А. Петухова. – М.: Изд-во: За права военнослужащих, 2014.
2. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Л.Л. Кругликов. – М.: Волтерс Клувер, 2005.
3. Куринов Б.А. Научные основы квалификации преступлений. – М.: Изд-во МГУ, 1984.
4. Положение о порядке прохождения военной службы: указ Президента РФ от 16.09.1999 № 1237 (ред. от 21.02.2019) // Рос. газета. – № 191, 28.09.1999 (до ст. 18 включительно), № 192, 29.09.1999 (до конца).

### **Проблемы совершенствования системы уголовных наказаний в УК РФ**

В данной статье рассматриваются современные проблемы уголовного наказания, предусмотренные в УК РФ 1996 г. Формулируются предложения по совершенствованию системы отдельных видов уголовных наказаний. С учетом современного состояния криминогенной обстановки в России, предлагается авторская концепция новой системы уголовных наказаний.

This article deals with the modern problems of criminal punishment provided for in the criminal code of 1996. Proposals for improving the system of certain types of criminal penalties are Formulated. Taking into account the current state of the criminal situation in Russia, the article proposes the author's concept of a new system of criminal penalties.

*Ключевые слова:* Уголовный кодекс Российской Федерации, система уголовных наказаний, совершенствование уголовного законодательства, вопросы превенции.

*Key words:* criminal Code of the Russian Federation, system of criminal penalties, improvement of criminal legislation, prevention issues.

Одной из наиболее сложных проблем в теории уголовного права и в правоохранительной деятельности является совершенствование системы уголовных наказаний в современной России. Такого рода положение в действующем уголовном законодательстве обусловлено прежде всего изменившимися политическими и экономическими реалиями в жизни страны, а также карательной политикой государства в отношении лиц, осуждённых за совершение различных преступлений.

В этой связи, если обратиться к истории вопроса, то, как отмечает Т.В. Непомнящая, система наказаний в отечественном уголовном законодательстве прошла длительный путь своего развития. При этом лишь в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. она действительно впервые была закреплена как система наказаний, представлявшая собой так называемую «лестницу наказаний» [9, с. 163].

В словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой под системой понимается «Нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей» [10, с. 719].

Вместе с тем, по мнению А.В. Наумова, под системой наказаний понимается установленный в уголовном законе исчерпывающий перечень видов наказаний, расположенных в определённом порядке [8, с. 369]. Аналогичной точки зрения, с некоторыми уточнениями, придерживается и А.А. Арямов, который определяет систему наказаний как установленный уголовным законом и обязательный для суда исчерпывающий перечень уголовных наказаний, которые расположены в определённой последовательности по степени их тяжести [1, с. 55]. В свою очередь, В.А. Якушин определяет её в своей интерпретации, считая, что система наказаний – это социально обусловленная, а также взаимосвязанная и обязательная для судов совокупность различных видов наказаний, установленная уголовным законом в качестве целостного и исчерпывающего перечня, расположенного в определённой иерархически заданной последовательности, а также характера и сравнительной тяжести преступления [12, с. 240].

Наряду с изложенным, следует отметить, что наиболее полно и убедительно сформулировал понятие системы наказаний в действующем уголовном законодательстве С.Ф. Милуков. По его мнению, систему наказаний можно определить «как совокупность предусмотренных уголовным законом видов государственного принуждения, которые находятся в отношениях взаимосвязи, взаимозависимости и взаимозаменяемости, способные обеспечить достижение целей кары (восстановления социальной справедливости), общего и специального предупреждения, а также исправления преступника, назначаются судом за конкретные преступления, исходя из принципов уголовного права» [6, с. 152].

При этом следует отметить, что каждая система уголовных наказаний постоянно структурно изменяется и на законодательном уровне совершенствуется. Так, например, если обратиться к УК РСФСР 1960 г., то в нём система наказаний, предусмотренная ст. 21 данного уголовного закона, строилась по принципу от более строгого к менее строгому. На первом месте в этой системе наказаний было лишение свободы, а самыми последними были указаны наказания – конфискация имущества, а также лишение воинского или специального звания. Всего в систему входило 11 видов уголовных наказаний.

Однако в УК РФ 1996 г. законодатель избрал другой принцип построения системы наказаний, а именно: от менее строго к более строгому. В настоящее время ст. 44 УК РФ предусматривает следующие виды наказаний:

- а) штраф;
- б) лишение права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью;
- в) лишение специального, воинского или почётного звания, классного чина и государственных наград;
- г) обязательные работы;
- д) исправительные работы;
- е) ограничение по военной службе;
- з) ограничение свободы;
- з<sup>1</sup>) принудительные работы;
- и) арест;
- к) содержание в дисциплинарной воинской части;
- л) лишение свободы на определённый срок;
- м) пожизненное лишение свободы;
- н) смертная казнь.

Разумеется, данная система наказаний с позиций сегодняшнего дня не является безупречной, так как она вызывает со стороны учёных и практических работников много вопросов. Само же построение новой системы наказаний зависит от множества факторов и (как ранее было отмечено), в частности, от карательной политики государства в современных условиях предупреждения преступности в нашей стране. Вместе с тем система уголовных наказаний нуждается и в существенной законодательной корректировке.

Смертная казнь является наиболее суровой мерой наказания (ст. 59 УК РФ) и в системе наказаний занимает последнее место (ст. 44 УК РФ). В этой связи, как отмечал А.С. Михлин, вряд ли есть более важная проблема в уголовном праве, по которой было бы больше споров среди учёных, политиков и практиков, чем проблема смертной казни. При этом дискуссии об отмене, а также сохранении смертной казни в России ведутся ещё с XVIII века [7, с. 702, 754].

Смертная казнь как исключительная мера наказания была предусмотрена в первых уголовных кодексах, а в дальнейшем и в уголовном законодательстве СССР. Так, например, УК РСФСР 1922 г. устанавливал смертную казнь по 28 наиболее опасным преступлениям, а УК РСФСР 1926 г. уже предусматривал 37 санкций, которые включали наказание в виде смертной казни [11, с. 762].

После окончания Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) произошли существенные изменения в уголовной политике Советского государства. Отменяются уголовные законы, действовавшие в период военного времени, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 мая 1947 г. «Об отмене смертной казни», данная мера наказания в мирное время на территории СССР не применялась [3, № 17].

Однако в дальнейшем произошло значительное реформирование всей правовой системы государства, что нашло своё отражение и в уголовном законодательстве. Важным этапом в развитии советского уголовного законодательства и его институтов является принятие Верховным Советом СССР 25 декабря 1958 г. Основ уголовного законодательства Союза ССР и Союзных республик. И здесь следует отметить, что Основы 1958 г. не включили смертную казнь в систему наказаний, а выделили её в самостоятельную статью (ст. 22) как исключительная мера наказания, впредь до её окончательной отмены.

В УК РСФСР 1960 г. смертная казнь как исключительная мера наказания (ст. 23) была предусмотрена в девяти составах преступлений, а также за различные воинские преступления при их совершении в военное время или в боевой обстановке.

В настоящее время УК РФ 1996 г. предусматривает назначение смертной казни как исключительной меры наказания лишь за преступления, связанные с посягательством на жизнь человека. К таким преступлениям относятся: убийство при отягчающих обстоятельствах (ч. 2 ст. 105 УК РФ); посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК РФ); посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295 УК РФ); посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317 УК РФ); а также геноцид (ст. 357 УК РФ),

При этом следует отметить, что согласно (ч. 2 ст. 59 УК РФ) смертная казнь как исключительная мера наказания не может быть назначена к женщинам, несовершеннолетним лицам, которые совершили преступления в возрасте от 14 до 18 лет, а также мужчинам, достигшим к моменту вынесения судом приговора 65-летнего возраста.

Далее следует сказать, что 28 апреля 1983 г. страны, входившие в Совет Европы, подписали протокол № 6 к Европейской конвенции по правам человека, в которой отмечается, что смертная казнь отменяется, а также никто не может быть приговорён к ней или казнён. Россия подписала протокол № 6 16 мая 1996 г., введя мораторий на исполнение смертных приговоров.

Вместе с тем протокол № 6 до настоящего времени не ратифицирован Федеральным собранием Российской Федерации [2, с. 180].

Таким образом, с позиций сегодняшнего дня вопрос об отмене смертной казни в России остаётся открытым, хотя данная проблема в уголовном законодательстве несомненно и настоятельно требует своего окончательного разрешения.

В настоящее время система уголовных наказаний, предусмотренная УК РФ 1996 г. (ст. 44), включает и такой вид основного наказания, как пожизненное лишение свободы, которое является альтернативой смертной казни.

Пожизненное лишение свободы устанавливается за совершение лицом особо тяжких преступлений, посягающих на жизнь либо за совершение особо тяжких преступлений против здоровья населения и общественной нравственности, а также общественной безопасности и половой неприкосновенности несовершеннолетних, которые не достигли 14-летнего возраста (в ред. Федеральных законов от 21 июля 2004 г. № 74-ФЗ; от 29 февраля 2012 г. № 14-ФЗ; от 1 марта 2012 г. № 18-ФЗ).

При этом пожизненное лишение свободы, как и смертная казнь, не назначается женщинам, а также несовершеннолетним в возрасте до 18 лет и мужчинам, достигшим к моменту вынесения судом приговора 65-летнего возраста (ст. 57 УК РФ).

К числу преступлений, за которые устанавливается пожизненное лишение свободы, относятся: убийство при отягчающих обстоятельствах (ч. 2 ст. 105 УК РФ); посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК РФ); посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295 УК РФ); посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317 УК РФ); геноцид (ст. 357); террористический акт при отягчающих обстоятельствах (п. «б» ч. 3 ст. 205 УК РФ).

Вместе с тем следует отметить, что осуждённые к пожизненному лишению свободы могут быть условно-досрочно освобождены, но только после отбытия 25-летнего срока и при отсутствии у осуждённого злостных нарушений в течение предшествующих трех лет и если суд придёт к выводу, что осуждённый не нуждается в дальнейшем отбывании наказания. Лицо, совершившее в период отбывания пожизненного лишения свободы новое тяжкое или особо тяжкое преступление, условно-досрочному освобождению не подлежит (ч.5 ст.79 УК РФ).

Отбывание уголовного наказания в виде пожизненного лишения свободы назначается в исправительных колониях особого режима, а также в специализированных колониях для осуждённых к данному виду наказания.

Учёные и практические работники на протяжении многих лет обращают внимание на несовершенство российской пенитенциарной системы, которая требует существенной реорганизации, в частности, когда речь идёт, о пожизненном лишении свободы. Уже сам факт, что осуждённые к пожизненному лишению свободы отбывают наказание в различных колониях, не оказывает эффективного воздействия на них и создаёт дополнительные трудности в реализации самого наказания в местах его отбывания. Данные обстоятельства требуют со стороны государства активнее решать вопросы, связанные с построением новых специализированных колоний по отбытию уголовного наказания в виде пожизненного лишения свободы.

Таким образом, пожизненное лишение свободы как бессрочная изоляция осуждённого от общества, в связи с тем, что в настоящее время государством не созданы соответствующие условия для реализации этого наказания, оно не достигает своих целей, предусмотренных ч. 2 ст. 43 УК РФ, в частности: 1) восстановления социальной справедливости; 2) исправления осуждённого и 3) предупреждения совершения новых общественно опасных деяний.

Другим видом в системе уголовных наказаний (ст. 44 УК РФ), требующим совершенствования, является арест (ст. 54 УК РФ), заключающийся в содержании осуждённого в условиях строгой изоляции от общества, который устанавливается на срок от одного до шести месяцев.

Арест относится к основным видам уголовного наказания, применяемым за преступления небольшой и средней тяжести. Для исполнения наказания в виде ареста предполагалось создать соответствующую инфраструктуру, т. е. специальные учреждения в виде арестных домов изоляционного направления. Однако до настоящего времени арестные дома в России не созданы, так как строительство такого рода учреждений пенитенциарной системы требует выделения значительных финансовых затрат, хотя законодатель предполагал их ввести в действие в 2001 г.

Следовательно, в связи с отсутствием в стране арестных домов в настоящее время данный вид уголовного наказания судами практически не применяется, а перспектива его весьма туманна, так как отсутствует и соответствующая поддержка со стороны государства.

В этом случае возникает закономерный вопрос о целесообразности исключения ареста из системы уголовных наказаний, который имеет много общего с лишением свободы на определённый срок (ст. 56 УК РФ). Если говорить об отношении учёных и практических работников к аресту, то они в основном противоречивы.

Требуя своего совершенствования и такое уголовное наказание – обязательные работы (ст. 49 УК РФ) как основной вид уголовного наказания (в ред. Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ и Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ). Обязательные работы заключаются в выполнении осуждённым в свободное от основной работы или учёбы время бесплатных каких-либо общественно полезных работ. При этом разновидности обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, как правило, определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями (ч. 1 ст. 49 УК РФ).

Правовая природа обязательных работ имеет достаточно отличительных признаков, позволяющих их отграничивать от исправительных работ (ст. 50 УК РФ), которые также назначаются осуждённым лицам в качестве основного наказания без изоляции от общества.

Практика показывает, что обязательные работы (ст. 49 УК РФ) в связи с несовершенством уголовного и уголовно-исполнительного законодательства применяются весьма ограниченно. По существу, обязательные работы, исходя из сути закона, являются общественно полезными. Слабая эффективность обязательных работ ещё состоит и в том, что данный вид уголовного наказания практически не применяется в отношении несовершеннолетних лиц, что предусмотрено ст. 88 УК РФ.

Особо следует отметить, что обязательные работы необходимо отличать от другого уголовного наказания (ст. 53<sup>1</sup> УК РФ) – принудительные работы, которые, по существу, в некоторой степени дублируют наказание, предусмотренное (ст. 49 УК РФ).

Таким образом, несмотря на то что ст. 53<sup>1</sup> УК РФ – принудительные работы была введена Федеральным законом 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ в редакции Федерального закона от 23 апреля 2018 г. № 96-ФЗ, тем не менее она требует существенной содержательной доработки со стороны законодателя.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что система уголовных наказаний, предусмотренная ст. 44 УК РФ, не соответствует современным реалиям по своему карательному и воспитательному воздействию в отношении лиц, осуждённых за различные преступления. В этой связи возникает закономерный вопрос: о каком качестве и эффективности уголовного закона

может идти речь, поскольку Федеральным законом от 08.12.2003 г. № 162-ФЗ из системы наказаний неоправданно была исключена конфискация имущества как вид уголовного наказания.

В дальнейшем Федеральным законом от 27 июля 2016г. №153-ФЗ конфискация была включена в раздел 6 УК РФ «Иные меры уголовно-правового характера». При этом дополненная гл. 15<sup>1</sup> стала называться «Конфискация имущества». В это связи новый институт уголовного права в настоящее время относится к иным принудительным мерам уголовно-правового характера и в систему наказания не входит. Таким образом, данные вопросы регулируются уголовно-правовыми нормами (ст.104<sup>1</sup> и ст.104<sup>2</sup>) УК РФ, которые малоэффективны и до сих пор вызывают противоречивые мнения среди теоретиков и практических работников правоохранительных органов.

Как свидетельствует судебно-следственная практика, подавляющее большинство виновных лиц уходит от уголовной ответственности и уголовного наказания в виде конфискации имущества, приобретённого преступным путём. Ещё раньше, например, Б.В. Волженкин считал, что «конфискацию имущества можно признать мерой государственного принуждения, связанной (входящей в содержание) с уголовной ответственностью» [4, с. 300].

В этой связи следует поддержать мнения учёных и практиков, которые настоятельно предлагают вернуть конфискацию имущества в систему уголовных наказаний. Основанием для её применения должно стать совершение лицом тяжкого или особо тяжкого преступления из корыстных побуждений.

И здесь следует заметить, что Конституционный суд ещё в 2007 г. принял определение о восстановлении конфискации имущества как вида наказания в УК РФ 1996 г. Вместе с тем конфискация имущества, предусмотренная ст.104<sup>1</sup> в виде меры уголовно-правового характера, по мнению Н.Ф. Кузнецовой, содержательно и юридико-технически неверна, так как в ней смешаны два разных института – конфискация и реституция [5, с. 210].

Следовательно, включение конфискации имущества вновь в систему наказаний (ст. 44 УК РФ) является необходимостью. От этого зависит эффективность и качество уголовного наказания, как правило, за имущественные преступления. Данное предложение диктуется также сложной криминогенной обстановкой в России в современных условиях предупреждения преступности в стране.

### Список литературы

1. Арямов А.А. Методология назначения наказания по уголовному законодательству Российской Федерации. – СПб., 2002. – С. 55.
2. Бриллиантов А.В. гл.9 Назначение наказания. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.В. Бриллиантова. – М.: Проспект, 2010. – С. 180.
3. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1947. – № 17.
4. Волженкин Б.В. Загадки конфискации // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. – М., 2007. – С. 300.
5. Криминология: учеб пособие / под ред. Н.Ф. Кузнецовой. – М., 2010. – С. 210.
6. Милоков С.Ф. Российское уголовное законодательство: опыт критического анализа. – СПб.: ИВЭСЭП, 2000. – С. 152.
7. Михлин А.С. Смертная казнь // Энциклопедия уголовного права. Т.8. Уголовная ответственность и наказание / под ред. В.Б. Малинина. – СПб.: ГКА, 2007. – С. 702, 754.
8. Наумов А.В. Уголовное право. Общая часть: курс лекций. – М., 1996. – С. 369.
9. Непомнящая Т.В. Система наказаний: истоки, реалии, перспективы совершенствования // Уголовное право: истоки, реалии, переход к устойчивому развитию: материалы VI рос. конгресса уголовного права (26–27 мая 2011 г.) / отв. ред. В.С. Комиссаров. – М., 2011. – С. 163.
10. Толковый словарь русского языка / под ред. С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой. – 4-е изд. – М.: ИТИ Технологии, 2006. – С. 719.
11. Уголовное право России: Общая часть: учеб. / под ред. Н.М. Кропачева, Б.В. Волженкина, В.В. Орехова. – СПб.: Изд. Дом, 2006. – С. 762.
12. Энциклопедия уголовного права. Т.8. Уголовная ответственность и наказание / под ред. В.Б. Малинина. – СПб.: ГКА, 2007. – С. 240.

## УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.14

*Е. А. Белоусова, Р. Г. Степанов*

### **О порядке подготовки производства выемки**

В статье проанализированы нормы законодательства, регулирующие вопросы подготовки производства выемки, а также приведены точки зрения некоторых ученых-процессуалистов по данной тематике.

The article analyzes the norms of legislation governing the preparation of the seizure, as well as the points of view of some scientists. Ключевые слова: выемка, постановление, следователь, дознаватель, суд, уголовное дело.

*Ключевые слова:* выемка, постановление, следователь, дознаватель, суд, уголовное дело.

*Key words:* seizure, decision, investigator, investigator, court, criminal case.

При необходимости изъятия определенных предметов и документов, имеющих значение для уголовного дела, и если точно известно, где и у кого они находятся, производится их выемка [10]. Осуществляется выемка на основании постановления следователя, дознавателя или суда.

Решение о производстве выемки должно быть мотивированным и обоснованным, однако такое требование не содержится в действующем УПК РФ применительно к постановлению о выемке, но существует общее правило об этом, предусмотренное ч. 4 ст. 7 УПК РФ, хотя закон, в свою очередь, не дает понятия мотивированного и обоснованного решения.

Вместе с тем необходимо отметить, что рекомендации и требования закона на практике отнюдь не всегда выполняются. Чаще всего это связано с тем, что часть следователей и дознавателей считают их имеющими второстепенное значение, поэтому при вынесении постановлений о производстве выемки этому не всегда уделяется должное внимание. В некоторых случаях необходимое описание фактического основания производства выемки отсутствует, стандартной формулировкой, раскрывающей необходимость

производства рассматриваемого следственного действия, является следующая: «в целях отыскания и изъятия предметов, имеющих значение для уголовного дела». В редких случаях в постановлениях четко и подробно описывается, что является основанием производства выемки, какие предметы должны быть найдены или изъяты. Очень часто при производстве выемки следователи (дознаватели) не указывают конкретные предметы и документы, которые подлежат изъятию, что, безусловно, является нарушением уголовно-процессуального закона.

Можно также отметить, что зачастую на практике постановления о производстве обыска и выемки выносятся одинаково, хотя законодатель разграничивает эти следственные действия, различны и основания их производства. Хотя порядок их производства схож, основное отличие данных следственных действий заключается в том, что при обыске следователь (дознаватель) не может точно указывать, какие предметы ему необходимо отыскать и изъять, а при производстве выемки он должен точно знать и указывать в постановлении, что ему надо изъять и где именно [9, с. 74].

Статья 6 УПК РФ закрепляет в качестве назначения уголовного судопроизводства защиту прав и законных интересов потерпевших и других участников процесса. Одной из эффективных гарантий защиты этих ценностей выступает осуществление судебного контроля за производством предварительного расследования.

Согласно ч. 2 ст. 29 УПК РФ только суд правомочен принимать решения о производстве выемки в жилище, выемки заложенной или сданной на хранение в ломбард вещи, выемки предметов и документов, содержащих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, а также предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах граждан в банках и иных кредитных организациях.

Таким образом, процессуальным основанием производства указанного следственного действия является получение следователем (дознавателем) судебного разрешения на его производство.

Как справедливо отмечает С.А. Шейфер, смысл судебного контроля в этом случае заключается в «проверке обоснованности ходатайства, ибо только в этом случае можно решить вопрос – насколько оправданным является вторжение органов государства в сферу охраняемых конституцией прав личности» [12, с. 181].

Согласно ст. 25 Конституции Российской Федерации [6] жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли про-

живающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральном законом, или на основании судебного решения. Эти положения Конституции оказали непосредственное влияние на формирование норм уголовно-процессуального права, регулирующих производство таких следственных действий, как обыск, выемка и осмотр жилища. Законодатель, устанавливая правила выемки в жилище, предусмотрел в ч. 2 ст. 183, ч. 3 ст. 182 УПК РФ, что данное следственное действие производится только на основании судебного решения.

Многочисленные гарантии охраны прав и интересов личности провозглашены в большинстве международно-правовых актов, например: ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [5], ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах [8] и другие, устанавливающие неприкосновенность жилища и обязательные для всех государств – членов ООН и Совета Европы.

В Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, принятой резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1998 г., сказано, что каждый человек может подвергаться только таким ограничениям, которые согласуются с соответствующими международными обязательствами и которые установлены законом исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований нравственности, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе (ст. 17) [7, с. 274].

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 2005 г. «Права человека при отправлении правосудия» указывается важность полного и эффективного применения всех стандартов ООН в области прав человека при отправлении правосудия и предлагается государствам-членам приложить все усилия для их реализации (п. 1,2) [7, с. 289]. Поэтому у следователя должны быть очень весомые основания, чтобы вторгаться в право человека на неприкосновенность его жилища.

Х.П. Шептунова справедливо отмечает, что право личности на неприкосновенность жилища это гарантированная нормами международного права, Конституцией РФ и отраслевым законодательством возможность человека самостоятельно, обособленно и свободно проживать в жилище, удовлетворять свои «хозяйственно-бытовые потребности на» основании собственного усмотрения, реализовать право на частную жизнь, а также закрепленная в законе и охраняемая им возможность рассчитывать на защиту

от незаконного и необоснованного проникновения в жилище государственными органами, должностными лицами, осуществляющими производство по делу [13, с. 116].

Г.З. Адигамова указывает, что особенность процедуры осуществления следственных действий, проводимых по судебному решению, заключается в том, что законом предписано исполнение следователем определенной последовательности действий, а именно:

а) принятие следователем процессуального решения о производстве следственного действия и обеспечение его достаточной обоснованности материалами уголовного дела;

б) обоснование и получение согласия руководителя следственного органа на обращение в суд с ходатайством о проведении следственного действия;

в) возбуждение ходатайства о производстве следственного действия перед судом, уполномоченным законом разрешить его проведение;

г) процессуальное закрепление полученного разрешения соответствующего органа;

д) проведение следственного действия в соответствии с предписанием УПК РФ;

е) оформление результатов следственного действия в виде протокола [1, с. 17].

Для получения судебного согласия на производство выемки судье должны быть представлены материалы уголовного дела и иные данные, из которых усматривается необходимость проведения выемки (протоколы допросов потерпевшего, свидетелей, а также иных следственных действий).

Некоторые авторы предлагают также к ходатайству следователя прилагать краткую официальную справку, которая должна убедить суд в том, что другие способы получения имеющих значение для уголовного дела объектов, названных в постановлении, неэффективны, а производство выемки обусловлено наличием заслуживающей доверия информацией, содержащейся в конкретных процессуальных источниках. При этом соответствующие сведения и их источники не должны приводиться ни в ходатайстве следователя, ни в постановлении судьи о разрешении производства выемки в жилище. Необходимость составления данной справки, остающейся в материалах суда, может стать дополнительной гарантией принятия следователем максимально продуманного решения по вопросу о выемки в жилище [3, с. 63], однако следует отметить, что уголовно-процессуальным законом не предусмотрен документ подобного рода.

В постановлении о возбуждении перед судом ходатайства о производстве выемки в жилище следователь должен привести обоснование данных следственных действий и указать, какие конкретно объекты подлежат отысканию и изъятию, например: орудия преступления, иные предметы, а также имущество, деньги и другие ценности, полученные в результате преступления.

Однако в УПК РФ (ч. 1 ст. 165, ч.2 ст. 182) ничего не говорится о содержании постановления следователя о возбуждении перед судом ходатайства о производстве в жилище выемки, вследствие чего остается непонятным, чем продиктована необходимость выемки в данном жилище и что именно подлежит изъятию.

Информация, обосновывающая необходимость производства выемки, должна быть объективной и достоверной, подтверждаться показаниями потерпевшего или свидетелей, результатами личного обыска лица, задержанного по подозрению в совершении преступления, и т. д.

Согласно требованию ч. 2 ст. 165 УПК РФ ходатайство о производстве следственного действия подлежит рассмотрению не позднее 24 часов с момента поступления указанного ходатайства.

Производство выемки является неотложным следственным действием, и любое затягивание с получением судебного разрешения на производство выемки со стороны следователя (дознателя) может повлечь утерю информации, имеющей доказательственное значение. Однако, как правило, судебное разрешение на производство выемки или выемки следователя (дознателя) получают в день вынесения ими соответствующего постановления.

Судья не должен давать разрешение на производство выемки, когда оно представляется ему избыточным, например, если искомый документ хотя и имеет значение для установления определенного обстоятельства уголовного дела, но в деле уже достаточно других доказательств, подтверждающих этот документ, что нашло свое отражение в замечаниях к ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах Комитета по правам человека, созданного в соответствии со ст. 28 данного пакта: «Обыск жилища должен ограничиваться поиском необходимых доказательств и при этом не причинять излишнее беспокойство проживающим в нем лицам».

В исключительных случаях, когда производство выемки в жилище, а также выемки заложенной или сданной на хранение в ломбард вещи, не терпит отлагательства, они могут быть произведены на основании постановления следователя без получения судебного решения (ч. 5 ст. 165 УПК РФ).

Однако уголовно-процессуальный закон не определяет, что можно отнести к исключительным случаям.

Можно согласиться с М.А. Фоминым в том, что в этой ситуации «следователю законом предоставляется возможность руководствоваться только своим собственным правосознанием...» [11, с. 43], однако как положительный момент нужно отметить тот факт, что следователи и дознаватели редко используют свое право производства выемки без судебного разрешения. В.М. Быков справедливо связывает это с тем, что при недостаточной ясности и конкретности нормы ч. 5 ст. 165 УПК РФ следователи не хотят рисковать полученными при этом доказательствами [2, с. 220].

В уголовно-процессуальном законе предусмотрены некоторые гарантии защиты прав и законных интересов лица, в отношении которого была произведена выемка, в виде последующего судебного контроля.

Так, согласно ч. 5 ст. 165 УПК РФ следователь в течение 24 часов с момента начала производства следственного действия уведомляет судью и прокурора о производстве следственного действия. К уведомлению прилагаются копии постановления о производстве следственного действия и протокола следственного действия для проверки законности решения о его производстве. Получив указанное уведомление, судья не позднее 24 часов с момента его поступления проверяет законность произведенного следственного действия и выносит постановление о его законности или незаконности. В случае если судья признает произведенное следственное действие незаконным, все доказательства, полученные в ходе такого следственного действия, признаются недопустимыми. Помимо этого, законность производства выемки и (или) выемки проверяется также прокурором и руководителем следственного органа.

Указанные государственные органы оценивают производство выемки без судебного решения с точки зрения законности и обоснованности их производства. Под законностью производства указанных следственных действий понимается соблюдение требований уголовно-процессуального закона, регламентирующего основание и порядок их производства. Поэтому последующий контроль необходимо проводить и на предмет обоснованности производства следственного действия, т. е. «имелись ли достаточные фактические основания» для его проведения.

Европейским судом по правам человека были выработаны стандарты обеспеченности права человека на неприкосновенность жилища. Так, в соответствии с практикой применения Европейским судом ст. 8 Конвенции о

защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., «договаривающиеся Стороны могут посчитать необходимым прибегнуть к таким мерам, как выемка в жилых помещениях и изъятие с целью получения фактических доказательств определенных преступлений. Суд займется определением, были ли соответствующими и достаточными основания, оправдывающие эти меры ... Суд должен рассматривать конкретные обстоятельства каждого дела с целью определить в каждом конкретном случае соразмерность вмешательства, о котором идет речь, с преследуемой целью» [4, с. 603].

М.А. Фомин высказывает точку зрения, согласно которой в случае, если следователь (дознатель) запоздает с направлением в суд уведомления о производстве следственного действия без судебного разрешения, проведенное процессуальное действие будет являться незаконным, что влечет признание его недопустимым доказательством по делу [11, с. 43]. Данная позиция представляется обоснованной, поскольку в этом случае судье будет необходимо установить причины задержки в уведомлении о производстве выемки. Если причины были уважительными, тогда необоснованным будет признание полученных доказательств недопустимыми только на данном основании. Если же следователь без уважительных причин осознанно не предоставляет судье материалы производства следственных действий, тогда возможно вынесение решения о признании полученных доказательств недопустимыми, поскольку следователь (дознатель) тем самым препятствует восстановлению и защите прав лиц, чьи интересы были затронуты проведением выемки.

Таким образом, можно сделать вывод, что производство выемки без судебного разрешения обусловлено необходимостью неотложного проведения указанных следственных действий с целью сохранения и собирания доказательств по уголовному делу. Однако при этом затрагиваются конституционные права лиц на неприкосновенность жилища, личной, семейной и иной тайны, поэтому следователь (дознатель) только в исключительных случаях может воспользоваться этим предоставленным ему уголовно-процессуальным законом правом.

#### **Список литературы**

1. Адигамова Г.З. Совершенствование надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания в современных условиях: учеб. пособие. – Уфа: УЮИ МВД РФ, 2012. – С. 17.
2. Быков В.М. Актуальные проблемы уголовного судопроизводства. – Казань: Познание, 2015. – С. 220.

3. Викторова Е.Н., Викторова Л.Н. Особенности тактики обыска, производимого по судебному решению // Уголовный процесс. – 2014. – № 3. – С. 63.
4. Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2014. – С. 603.
5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_29160/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/) (дата обращения 28.12.2018).
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения 28.12.2018).
7. Международные акты по вопросам уголовного судопроизводства: хрестоматия: в 3 т. Т. 1. Документы ООН / сост. З.Д. Еникеев, Л.М. Аширова, Е.Г. Васильева. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2012. – С. 274.
8. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_5531/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_5531/) (дата обращения 28.12.2018).
9. Соловьев А.Б. Система следственных действий как средство уголовно-процессуального доказывания (проблемы уголовного процесса и криминалистики): науч.-метод. пособие. – М.: Юрлитинформ, 2013. – С. 74.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. – М., 2019.
11. Фомин М.А. Обыск в современном уголовном процессе России: учеб.-практ. пособие. – М.: Юрлитинформ, 2012. – С. 43.
12. Шейфер С.А. Следственные действия. Основания, процессуальный порядок и доказательственное значение. – М.: Юрлитинформ, 2014. – С. 181.
13. Шептунова Х.П. Механизм защиты права личности на неприкосновенность жилища в уголовном судопроизводстве // Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики России и стран СНГ: материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию со дня рождения профессора, доктора юридических наук, заслуженного деятеля высшей школы Лившица Юрия Даниловича. 2–3 апр. 2009 г. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2009. – С. 116.

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 341.23(470):621.039.58

*А. Ю. Курашвили*

### **Международно-правовое сотрудничество Российской Федерации в сфере ядерной безопасности**

Современные достижения атомной промышленности подталкивают государства не только к увеличению доли вырабатываемой энергии посредством АЭС, но и к постоянному повышению внимания в области ядерной безопасности. Ущерб, который может быть нанесен при авариях на АЭС, перевозке или хранении радиоактивных веществ, может легко выйти за пределы государственных границ и поэтому требуются совместные усилия всех стран для превенции негативных последствий атомной деятельности. В статье дается определение ядерной безопасности при мирном использовании атомной энергии, а также рассматриваются различные уровни сотрудничества Российской Федерации по заявленной теме. Анализируются как международно-правовые нормы, так и нормы внутреннего права, выявляются закономерности и противоречия.

Modern achievements of the nuclear industry push states not only to increase the share of energy produced by nuclear power plants, but also to constantly raise attention in the field of nuclear safety. The damage that can be caused by accidents at nuclear power plants, during transportation or storage of radioactive substances can easily go beyond national borders and therefore require joint efforts of all states to prevent the negative consequences of nuclear activities. The article provides a definition of nuclear safety in the peaceful use of nuclear energy, as well as analyzes the different levels of cooperation of the Russian Federation on the mentioned topic. The author examines both international and domestic law norms, reveals regularities and contradictions.

*Ключевые слова:* ядерная безопасность, международное сотрудничество, АЭС, международные договоры, МАГАТЭ, Росатом.

*Key words:* nuclear safety, international cooperation, nuclear power plants, international treaties, IAEA, Rosatom.

Ядерная безопасность представляет собой многогранную комплексную структуру, состоящую из целого ряда составных частей и элементов, характеризующих ее сущность. Специфика атомной деятельности обусловлена большой концентрацией выделяемой энергии и достаточно долгим периодом существования продуктов распада, которые в случае ненадлежащего использования и контроля могут оказать значительное трансграничное влияние на человека и природу. К сожалению, в настоящий момент нет единого общепринятого подхода к определению ядерной безопасности. При этом мы можем выделить основные направления обеспечения ядерной безопасности, которые подразделяются на военную и мирную составляющие.

Военный аспект обеспечения ядерной безопасности включает в себя соблюдение режима нераспространения ядерного оружия, сокращение ядерных потенциалов, регламентацию противоракетной обороны и т. д., что в итоге ведет к недопущению ядерных конфликтов между государствами, имеет свою специфику и лежит за пределами границ данной статьи. Предметом нашего исследования являются понятие и содержание ядерной безопасности при мирном использовании атомной энергии, а также международно-правовое сотрудничество Российской Федерации по заявленной теме.

Атомная энергетика представляет собой потенциально неисчерпаемый источник энергии, что подталкивает государства не только к увеличению доли вырабатываемой энергии посредством АЭС, но и к постоянному повышению внимания в области ядерной безопасности. Вопросы обеспечения ядерной безопасности актуальны при любой атомной деятельности, в том числе при работе стационарных и передвижных АЭС, хранении и утилизации радиоактивных веществ, перевозке ядерного топлива и отходов. Как следствие этого, в современном мире изменились подходы к мирному использованию атома, ускорило развитие ядерных технологий, повысились контроль и информированность населения, что выводит безопасность на качественно новый уровень. На наш взгляд, справедливо и точно отмечает в своем исследовании О.Г. Парамузова, что: «Постулируя перспективность атомной энергетике в мире, требуется подчеркнуть особо, что определяющим фактором приоритетности использования данного источника энергии является его безопасность, которая зависит от способности человечества управлять этой потенциально опасной силой и от способности государств своевременно обуздывать свои желания, дабы мирный атом не стал причиной гибели цивилизации» [11, с. 428].

Российская Федерация как одно из государств, добившихся значительных успехов в области мирного использования атомной энергии и обладающих целым рядом современных технологий, уделяет значительное

внимание обеспечению безопасности в ядерной сфере. При этом очевидно, что создание национальной системы ядерной безопасности напрямую связано с созданием соответствующей мировой системы. Ущерб, который может быть нанесен при авариях на АЭС, перевозке или хранении радиоактивных веществ, может легко выйти за пределы государственных границ и поэтому требуются совместные усилия всех стран для превенции негативных последствий атомной деятельности.

Необходимость сотрудничества ради обеспечения ядерной безопасности выводится из общепризнанного принципа международного права по обязанности государств сотрудничать друг с другом. Данный принцип содержится в Уставе ООН [13, п. 3 ст. 1], расширен в связи со спецификой в Уставе Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) [12, п. В ст. III], подтвержден в Заключительном акте СБСЕ [3, ст. IX] и ряде других международных документов. Конкретные виды сотрудничества и его объемы зависят от возможностей и потребностей каждого государства, принятых на себя международных обязательств и действующих норм внутреннего права.

Международно-правовое сотрудничество государств в ядерной сфере направлено на унификацию и адаптацию нормативно-правового и нормативно-технического регулирования в области использования атомной энергии в мирных целях, а также обращения с радиоактивными веществами. Только слаженные действия в единой системе координат позволят государствам добиться максимальной безопасности и надежности в отношении потенциально опасных объектов и материалов.

К сожалению, на международном уровне нет однозначного определения ядерной безопасности. Например, в Конвенции о ядерной безопасности 1994 г. отсутствует соответствующая дефиниция, хотя по тексту неоднократно используется словосочетание «ядерная безопасность». Циркуляры МАГАТЭ также не проливают свет на данную проблему. Нет такого определения и в российском законодательстве. В сложившейся ситуации существуют только научные выводы ряда авторов, которые изучали данный вопрос. При этом суть и наполнение термина «ядерная безопасность» в каждом случае зависит от приоритетности в подходах каждого отдельного исследователя: экологическая безопасность, энергетическая безопасность, военная безопасность и т. п. [1, 4, 6].

Полагаем необходимым разделить понятия ядерной безопасности в военном и мирном измерениях. Военная ядерная безопасность имеет особое конвенционное и внутригосударственное регулирование и, как говорилось выше, обладает своей спецификой.

На наш взгляд, ядерная безопасность в мирном измерении представляет собой целый системный комплекс действий и мероприятий правового, экономического и технического характера, направленных: 1) на обеспечение безаварийной эксплуатации действующих ядерных установок и радиационных источников; 2) физическую защиту объектов с ядерными установками и радиационными источниками, а также ядерных материалов и радиоактивных веществ; 3) ликвидацию неблагоприятных последствий, связанных с эксплуатацией ядерно- и радиационно опасных объектов.

В современном мире уже сложилась система нормативных актов в области ядерной безопасности, которая позволяет нам выделить четыре уровня сотрудничества Российской Федерации по обозначенной теме.

Первым можно назвать международный многосторонний уровень. Основным координирующим игроком на данном уровне является Международное агентство по атомной энергии со штаб-квартирой в Вене. Оно относится к специальным организациям, однако не обладает правами специализированного учреждения ООН. Под эгидой МАГАТЭ было принято подавляющее большинство конвенций, затрагивающих разные аспекты ядерной безопасности. Агентство в качестве своей основной цели определяет развитие международного сотрудничества в области мирного использования атомной энергии и гарантирует, что помощь и знания этой международной организации не будут использоваться в военных целях. Сегодня в агентство входят 170 государств, включая Российскую Федерацию, а Советский Союз стоял у истоков создания данной организации в 1957 г.

Реализуя свое право на международно-правовое сотрудничество, Российская Федерация является участником целого ряда многосторонних конвенций, например: Конвенции о физической защите ядерного материала (1979), Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии (1986), Конвенции о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации (1986), Конвенции о ядерной безопасности (1994), Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами (1997), Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб (1997) и т. д.

В рамках МАГАТЭ члены этой организации разработали и ввели в действие следующие документы: Руководящие принципы Группы ядерных поставщиков 1978 года в отношении ядерного экспорта и экспорта материалов, оборудования и технологий двойного применения; Кодекс поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников

2003 года и т. п. Как правило, такие документы МАГАТЭ признаются государствами в качестве юридически обязательных норм и строго соблюдаются.

Российская Федерация также активно сотрудничает на региональном уровне. В рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) действует Соглашение об основных принципах сотрудничества в области мирного использования атомной энергии (1992). Также в Казани в 2017 г. было подписано Соглашение государств – участников СНГ о сближении подходов по нормативно-правовому и нормативно-техническому регулированию, оценке соответствия, стандартизации, аккредитации и метрологическому обеспечению в области использования атомной энергии в мирных целях и т. д.

Сотрудничество в атомной сфере пытается охватить самые разные стороны современной жизни. При этом мы согласны с утверждением К.К. Кожевникова, что «...защита окружающей среды не всегда рассматривалась в качестве первоочередной задачи, стоявшей перед международным сообществом в области обеспечения ядерной безопасности. Так, только произошедшая в 1986 г. авария на Чернобыльской АЭС инициировала международный диалог по вопросу обеспечения глобальной ядерной безопасности» [5, с. 73].

Второй стадией сотрудничества можно назвать международный двусторонний уровень, который представлен договорами Российской Федерации с международными организациями или иностранными государствами, например: Соглашение между Российской Федерацией и Международным агентством по атомной энергии о подготовке младших профессиональных кадров (2010), Соглашение между Министерством иностранных дел Российской Федерации и Международным агентством по атомной энергии о добровольном взносе в Фонд физической ядерной безопасности (2010).

За все время существования атомной отрасли Российской Федерацией было заключено несколько десятков двусторонних договоров с другими государствами. По предмету регулирования их можно разделить на две большие группы: договоры общего (рамочного) характера в области мирного использования атомной энергии, которые определяют основные принципы сотрудничества между участниками (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Камбоджа о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях (2017), Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Венгрии о сотрудничестве в области использования атомной энергии в мирных целях (2014) и др.) и договоры, регулирующие конкретные вопросы по атомной тематике (Соглашение

между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Замбии о сотрудничестве в сооружении Центра ядерной науки и технологий на территории Республики Замбии (2017), Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения об оперативном оповещении о ядерной аварии и обмене информацией в области ядерной и радиационной безопасности (2015) и др.).

Стоит отметить, что в подобных двусторонних соглашениях не прописаны механизмы обеспечения ядерной безопасности, а формулировки носят достаточно общий характер. Рамочные договоры содержат в себе отсылки к международным многосторонним актам, таким как Договор о нераспространении ядерного оружия (1968), Конвенция о физической защите ядерного материала (1979), Информационный циркуляр МАГАТЭ № 254 и т. п. Также двусторонние договоры говорят о возможности заключить в дальнейшем детальный договор между двумя государствами. В свою очередь договоры, регулирующие конкретные вопросы в атомной сфере, помимо упоминания международных многосторонних актов, указывают на необходимость соблюдения норм национального права договаривающихся сторон в области стандартизации, лицензирования, экологии и т. д.

Отсылки к международным многосторонним договорам и нормам национального законодательства при формировании положений двусторонних соглашений позволяют нам говорить о правовых связях между всеми уровнями сотрудничества и желанием государств выработать единую систему координат в области обеспечения ядерной безопасности.

Третьим, регламентирующим международное сотрудничество, мы определяем национальный законодательный уровень, который представлен рядом законов как специального характера («Об использовании атомной энергии» № 170-ФЗ, «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» № 317-ФЗ и др.), так и общего («О международных договорах Российской Федерации» № 101-ФЗ, «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ и др.).

Закон «Об использовании атомной энергии» определяет правовую основу и принципы регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии и, кроме всего прочего, призван содействовать укреплению международного режима безопасного использования атомной энергии [9, преамбула].

В соответствии с этим законом Правительство Российской Федерации в области использования атомной энергии осуществляет контроль за выполнением обязательств Российской Федерации по международным договорам

Российской Федерации и координирует международное сотрудничество Российской Федерации в области использования атомной энергии [9, ст. 9].

Органы государственного регулирования безопасности (*в том числе Госкорпорация «Росатом»* – [курсив наш – А.К.]) в пределах своей компетенции обладают полномочиями осуществлять контроль за выполнением международных обязательств Российской Федерации в области обеспечения безопасности при использовании атомной энергии [9, ст. 25].

Таким образом, общее наблюдение за выполнением обязательств государства по международным договорам в области использования атомной энергии возложено на правительство, а компетенция федеральных органов государственной власти и уполномоченных организаций сужена до мониторинга в области ядерной безопасности.

На наш взгляд, данный подход вступает в определенные противоречия с законом «О международных договорах Российской Федерации». В соответствии с данным законом общее наблюдение за выполнением международных договоров Российской Федерации осуществляет Министерство иностранных дел Российской Федерации [8, п. 4 ст. 32]. А федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами Российской Федерации, обеспечивают выполнение обязательств Российской Стороны по договорам и осуществление прав Российской Стороны, вытекающих из этих договоров, а также наблюдают за выполнением другими участниками договоров их обязательств [8, п. 2 ст. 32].

Как видно из формулировок, полномочия федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций по закону «О международных договорах Российской Федерации» шире и не ограничиваются только вопросами безопасности. Аналогичного подхода придерживается и закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»», который почти полностью повторяет формулировки именно закона о международных договорах, а не закона об использовании атомной энергии [7, ч. 1 ст. 14].

Внутригосударственный контроль за соблюдением международных договоров Российской Федерации является основным звеном в обеспечении выполнения таких договоров. Механизмы законодательного контроля разрабатываются государством самостоятельно с учетом международных и внутренних правовых норм. Для того чтобы такая система контроля работала эффективно, необходимо обеспечить ее отраслевую координацию и слаженность. Но, как и в любом многоуровневом и достаточно развитом механизме, могут наблюдаться правовые коллизии между актами различных отраслей,

которые со значительной вероятностью повлекут за собой сложности и путаницу в правоприменении.

Госкорпорация «Росатом» была создана в 2007 г. и является специализированным органом, наделенным Российской Федерацией полномочиями по управлению использованием атомной энергии, управлению при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, а также по нормативно-правовому регулированию в области использования атомной энергии [7, п. 1 ст. 2]. Корпорация не считается органом государственной власти [2], но она вправе представлять Российскую Федерацию на международной арене, а также заключать международные договоры межведомственного характера.

Таким образом, основная нагрузка по кооперации и международному сотрудничеству от лица Российской Федерации возложена на госкорпорацию «Росатом». Но, несмотря на это, закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» содержит всего одну статью, касающуюся международного сотрудничества, которая определила полномочия и функции корпорации по участию в международном сотрудничестве в области использования атомной энергии. В соответствии со ст. 14 «Корпорация является уполномоченной организацией, представляет Президенту Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации предложения о заключении, выполнении и прекращении международных договоров Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Корпорация заключает международные договоры межведомственного характера по вопросам, входящим в ее компетенцию, в соответствии с указанным Федеральным законом» [7, ч. 2 ст. 14].

При логическом и систематическом толковании ст. 14 закона, участие госкорпорации «Росатом» в международно-правовом сотрудничестве можно подразделить на два уровня. Ведомственный уровень, где «Росатом» выступает не только в качестве уполномоченной экспертной организации, но и от лица государства подписывает международный договор. Второй уровень можно условно обозначить как надведомственный (межправительственный и межгосударственный), где госкорпорация является лишь уполномоченной экспертной организацией, привлекаемой на отдельных стадиях заключения международного договора, а подписание производят вышестоящие государственные органы.

Четвертый уровень, охватывающий международное взаимодействие в области ядерной безопасности, это подзаконные акты, представленные нормативно-правовыми актами президента, правительства, федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций. Такие документы направлены на исполнение и развитие положений законов, главным образом закона «Об использовании атомной энергии», и даже международных директив, циркуляров и соглашений. Например, Постановление Правительства № 973 от 15.12.2000 «Об экспорте и импорте ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий» конкретизирует и развивает отдельные положения Руководящих принципов Группы ядерных поставщиков 1978 г. в отношении ядерного экспорта и экспорта материалов, оборудования и технологий двойного применения, принятых в рамках МАГАТЭ.

Подзаконные акты могут также задавать определенный вектор развития в области ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации [10], что в конечном итоге должно сказаться и на обеспечении соответствующей глобальной безопасности, так как Российская Федерация эксплуатирует значительное количество АЭС, а также обладает весомым запасом ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Международно-правовое сотрудничество государств в сфере ядерной безопасности имеет особое значение для всего современного мира. Достичь высокой степени ядерной безопасности возможно только на основе совместных усилий на международном уровне, а также через совершенствование национального законодательства с учетом богатого опыта как Российской Федерации, так и других стран. Процессы по улучшению международных и внутренних норм должны носить перманентный характер, где результатом такой работы будет повышение эффективности правового регулирования в области мирного и безопасного использования атомной энергии на благо всего человечества.

#### **Список литературы**

1. Андросов М.В. Экологическая безопасность в области использования атомной энергии // Тр. Ин-та гос-ва и права Рос. акад. наук. – 2010. – № 1. – С. 124–133.
2. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 // СЗ РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.
3. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.: сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностр. гос-вами. – Вып. XXXI. – М., 1977. – С. 544–589.

4. Иойрыш А.И. Непростые ответы на неудобные вопросы // Моск. журн. междунар. права. – 1996. – № 3. – С. 61–78.
5. Кожевников К.К. Эколого-правовая сущность ядерной безопасности // Актуальные проблемы рос. права. – 2015. – № 4. – С. 73–77.
6. Метельков А.Н. Физическая ядерная безопасность в системе мер противодействия ядерному терроризму // Мир юрид. науки. – 2013. – № 1–2. – С. 56–65.
7. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: федер. закон Российской Федерации от 01.12.2007. № 317-ФЗ // СЗ РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6078.
8. О международных договорах Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 15.07.1995. № 101-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2757.
9. Об использовании атомной энергии: федер. закон Российской Федерации от 21.11.1995. № 170-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4552.
10. Об утверждении Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу: указ Президента Российской Федерации от 13.10.2018 № 585 // СЗ РФ. – 2018. – № 42 (часть II). – Ст. 6447.
11. Парамузова О.Г. Ренессанс атомной энергетики в мире и его отражение в современной энергетической политике России и США (правовые аспекты) // Вестн. С.-Петерб. ун-та. – Сер. 6. – 2007. – Вып. 3. – С. 422–430.
12. Устав Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) 1956 г.: сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностр. гос-вами. – Вып. XIX. – М., 1960. – С. 195–218.
13. Устав Организации Объединенных Наций 1945 г.: сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностр. гос-вами. – Вып. XII. – М., 1956. – С. 14–47.

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.9:796.034.2(470)

*Т. Ю. Бойкова, С. И. Смирнов*

### **Правовое регулирование государственной политики развития и поддержки массового спорта в Российской Федерации**

В статье проведен анализ правового регулирования государственной политики развития и поддержки массового спорта на федеральном, региональном и муниципальном уровне как одного из приоритетных направлений физкультурно-спортивной политики государства.

The article analyzes the legal regulation of the state policy of development and support of mass sports at the federal, regional and municipal levels as one of the priorities of the state's physical culture and sports policy.

*Ключевые слова:* государственная политика, массовая физическая культура; федеральные и региональные правовые акты.

*Key words:* state policy, mass physical culture; Federal and regional legal acts, acts of international sports law.

В современном обществе формирование здорового образа жизни, гармоничное и полноценное развитие подрастающего поколения через систему ценностей физической культуры и спорта является одним из основных направлений национальной политики в Российской Федерации. В этой связи органы власти на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) наравне с улучшением качества жизни и благосостояния россиян уделяют особое внимание укреплению здоровья, физическому развитию детей, духовному воспитанию молодежи, а также вопросам создания материально-технической базы спорта и повышению значимости физической культуры как инструмента решения социальных и экономических задач.

Возросшая включенность государственных структур в регулирование общественных отношений, возникающих в процессе реализации гражданами своего конституционного права на свободный доступ к физической

культуре и спорту как к необходимому условию развития физических, интеллектуальных и нравственных способностей личности, проявляется в большом количестве правовых актов, регулирующих данные отношения. Вместе с тем говорить об упорядоченности правового регулирования сферы физической культуры и спорта представляется преждевременным.

Государственная политика развития и поддержки массового спорта в Российской Федерации формируется на основе совокупности правовых актов разной юридической силы, которые содержат как общие, так и специальные меры регулирования государственной физкультурно-спортивной политики. В зависимости от уровня субъекта управления сферы физической культуры и спортом необходимо выделить федеральное, региональное и муниципальное правовое регулирование.

Федеральный уровень управления в области физической культуры и спорта, на котором формируются определяются стратегические цели и задачи развития физической культуры и спорта, на сегодняшний день представлен следующими нормативно-правовыми и иными актами:

1. Федеральный закон <О физической культуре и спорте в Российской Федерации>, который устанавливает правовые, организационные, экономические и социальные основы деятельности в области физической культуры и спорта в Российской Федерации, определяет основные принципы законодательства о физической культуре и спорте. Касательно норм, регламентирующих поддержку массового спорта, следует отметить ст. 28, содержащую нормы организации физической культуры и спорта в образовательных учреждениях, которые самостоятельно определяют формы занятий физкультурой и спортом на основе государственных образовательных стандартов и нормативов физической подготовленности. Статья 30 Закона содержит нормы относительно организации физической культуры и спорта по месту работы, месту жительства и месту отдыха населения. Предусмотрено, что в соглашениях, коллективные договоры и трудовые договоры могут включаться положения о создании работникам и членам их семей занятий физической культурой и спортом [3].

2. Федеральный закон <Об образовании в Российской Федерации>, который к компетенциям образовательной организации относит создание условий для занятия обучающимися физической культурой и спортом, а также определяет особенности реализации образовательных программ в области физической культуры и спорта [4].

3. Указ Президента от 24.03.2014 №172 о введении в действие Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса <Готов к труду и обороне>,

основной целью которого является дальнейшее совершенствование государственной политики в области физической культуры и спорта, создание эффективной системы физического воспитания, направленной на развитие человеческого потенциала и укрепление здоровья населения [1].

Особое значение в системе правового регулирования государственной политики занимают программные документы стратегического планирования, которые с точки зрения правовой науки являются подзаконными актами и направлены на реализацию законодательных положений и решение долгосрочных и текущих проблем развития сферы физической культуры и спорта. Система стратегического планирования, отражающая конкретные предложения и ожидаемые результаты реализации государственной политики реализации и поддержки массового спорта, дает возможность систематизировать цели и задачи государственной политики с учетом этапов планирования на всех уровнях управления сферой физической культуры и спорта.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. определяет основные направления реализации государственной политики в сфере поддержки массового спорта. В том числе совершенствование законодательства сферы, организация площадок развития массового спорта, финансирование и обеспечение инфраструктурой, кадровое обеспечение, развитие системы соревнований и спортивных мероприятий, пропаганда физической культуры и спорта; улучшение инфраструктуры и совершенствование финансирования сферы физической культуры и спорта [2].

Для обеспечения реализации поставленной цели и задач государственной политики в сфере физической культуры и спорта в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» разработан отраслевой документ – «Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года», который содержит оценку состояния сферы физической культуры и спорта и направлен на решение проблем государственного значения: ухудшение здоровья, физического развития и физической подготовленности населения, отсутствие эффективной системы детско-юношеского спорта, отбора и подготовки спортивного резерва для спортивных сборных команд, усиление глобальной конкуренции в спорте высших достижений, значительное отставание от ведущих спортивных держав в развитии и внедрении инновационных спортивных технологий. Целью решения выяв-

ленных проблем является «создание условий, обеспечивающих возможность для граждан страны вести здоровый образ жизни, систематически заниматься физической культурой и спортом, получить доступ к развитой спортивной инфраструктуре, а также повысить конкурентоспособность российского спорта» [7].

Для достижения приоритетов и целей государственной политики, а также для эффективного решения системных проблем в рамках практической реализации Стратегий развития сферы физической культуры и спорта на федеральном уровне управления разработана государственная программа Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» и федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы». Данные стратегические документы являются инструментом реализации целей государственной политики и определяют основные показатели, которые должны реализовывать органы государственной власти в рамках своих полномочий и возможностей [6].

В наиболее общем виде полномочия субъектов РФ в области физической культуры и спорта сформулированы в ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [3]. Региональное правовое регулирование физкультурно-спортивной политики по развитию и поддержке массового спорта подразумевает самостоятельное формирование субъектами Российской Федерации органов, которые ответственны за реализацию положений закона на практике. Так, например, Закон Санкт-Петербурга «Об основах политики Санкт-Петербурга в области физической культуры и спорта» определяет основные цели, принципы, механизмы реализации политики Санкт-Петербурга в области физической культуры и спорта, определяет полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований в Санкт-Петербурге в области физической культуры и спорта и массового спорта, а также дополнительные меры социальной поддержки спортсменов и тренеров [5]. Наряду с принятым законом «О спортивной политике» в Санкт-Петербурге действуют программные документы, которые направлены на реализацию законодательных положений и решение долгосрочных и текущих проблем развития сферы физической культуры и спорта на уровне субъекта Федерации. За период программного развития физической культуры и спорта реализованы три программы развития отрасли физической культуры и спорта в Санкт-Петербурге. Данный вид правовых актов является отправной точкой реализации региональной политики в сфере физической культуры и спорта.

На муниципальном уровне регулирование вопросов развития физической культуры и спорта осуществляется соответствующим структурным подразделением, на который возложены обязанности организации осуществления местного самоуправления на территории муниципального образования, обеспечения повседневной жизнедеятельности населения. Создание условий для занятий физической культурой граждан по месту жительства и в местах массового отдыха осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с муниципальными программами развития физической культуры и спорта.

Таким образом, на федеральном уровне создаётся модель отношений в сфере физической культуры и спорта, которая определяет основные цели, задачи, принципы и методы осуществления физкультурно-спортивной политики. Существующая на федеральном уровне нормативная и ресурсная база позволяет планомерно и последовательно добиваться поставленных целей, прогнозировать высокую эффективность развития, своевременно реализовывать задачи на региональном муниципальном уровне управления сферой физической культуры и спорта.

#### Список литературы

1. О Всероссийском физкультурно-спортивном комплексе «Готов к труду и обороне»: указ Президента РФ от 24.03.2014 № 172 (ГТО) // СЗ РФ. – 31.03.2014. – № 13. – Ст. 1452.
2. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года): распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) // СЗ РФ. – 24.11.2008. – № 47. – Ст. 5489.
3. О физической культуре и спорте в Российской Федерации: федер. закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242.
4. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. – 31.12.2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.
5. Об основах политики Санкт-Петербурга в области физической культуры и спорта: закон Санкт-Петербурга от 14.12.2009 № 532-105 (ред. от 04.12.2018) (принят ЗС СПб 11.11.2009) // Вестн. Законодательного собрания Санкт-Петербурга. – № 33. – 28.12.2009.
6. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 302 (ред. от 29.03.2019) // СЗ РФ. – 05.05.2014. – № 18 (часть I). – Ст. 2151.
7. Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 07.08.2009 № 1101-р // СЗ РФ. – 17.08.2009. – № 33. – Ст. 4110.

### **Пути совершенствования деятельности полиции по обеспечению транспортной безопасности**

В статье рассматриваются вопросы обеспечения транспортной безопасности в современный период. Делается акцент на необходимости совершенствования действующего законодательства в сфере транспортной безопасности на всех видах транспорта. Сформулированы предложения по внесению дополнений, касающихся некоторых определений в законодательстве «О транспортной безопасности». Предлагается принять концепцию транспортной безопасности с отражением в ней основ кадрового и материально-технического обеспечения деятельности полиции на транспорте, а также внести дополнения (изменения) в действующую Комплексную программу обеспечения безопасности населения на транспорте.

In the article the authors consider the issues of transport security in the modern period; emphasis is placed on the need to improve current legislation in the field of transport security, paying particular attention to all modes of transport; formulated proposals for making amendments to the part concerning certain definitions in the law “On transport security”; It is proposed to adopt the Concept of transport security, reflecting in it the basics of personnel and material and technical support of police activities in transport, as well as making additions (changes) to the current Comprehensive program to ensure public safety in transport.

*Ключевые слова:* транспортная безопасность, транспортная полиция, транспорт, транспортный комплекс, законодательство.

*Key words:* transport security, transport police, transport, transport complex, legislation.

На современном этапе количество фактов совершения террористических актов, а также хулиганских и экстремистских проявлений, к сожалению, растет. Поэтому целесообразно обратить внимание на необходимость дальнейшего совершенствования деятельности полиции в этом направлении, что подтверждают и требования установленных в данной сфере международных правовых стандартов. В 2014 г. в Федеральные законы «О транспортной безопасности», «О полиции», а также в Кодекс Российской

Федерации об административных правонарушениях были внесены изменения, расширившие компетенцию полиции в сфере обеспечения транспортной безопасности. Теперь сотрудники полиции имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях за нарушение требований транспортной безопасности, а также участвовать в проверках, проводимых Федеральной службой по надзору в сфере транспорта. Все это требует повышения профессиональной подготовки и квалификации сотрудников полиции, осуществляющих свои функции в сфере работы транспорта.

Совершенствование деятельности полиции по обеспечению транспортной безопасности должно касаться и иных аспектов. Так, значительное количество норм административного права, которые содержатся в законах и подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих отношения, связанные с обеспечением транспортной безопасности, не является гарантией защиты транспорта и транспортной инфраструктуры от аварий и катастроф. Различного рода чрезвычайные ситуации происходят как на воздушном, водном, так и на железнодорожном транспорте. Причинами таких происшествий с большим числом человеческих жертв и пострадавших являются не только акты незаконного вмешательства, т. е. внешние факторы, но и технические транспортные неполадки, ошибки пилотов, устаревшие воздушные суда, теплоходы, поезда. Внутренние угрозы приобретают достаточно серьезную опасность: устаревшее транспортное оборудование постоянно дает сбои, тем не менее, транспортные средства с таким оборудованием все ещё используются для перевозки не только грузов, но, что вызывает особое беспокойство, и пассажиров, членов экипажа. И здесь транспортную безопасность в первую очередь должны обеспечивать соответствующие технические специалисты, сотрудники государственного транспортного надзора, государственные транспортные инспекторы, на чьи обязанности нами уже указывалось.

От них, а не от деятельности сотрудников транспортной полиции и служб транспортной безопасности сейчас в большей степени зависит жизнь и здоровье пассажиров. Они не должны допускать транспортное средство к эксплуатации, если оно не соответствует тем техническим требованиям, которые к нему предъявляются нормативными правовыми актами. И ответственность, вплоть до уголовной, за допуск к эксплуатации неисправных транспортных средств должны нести именно они, а не водители, машинисты, пилоты.

Кроме того, акты незаконного вмешательства в работу транспортного комплекса, в числе которых наибольшую опасность представляют террористические акты, представляют большую угрозу для жизни и здоровья людей. Считаем, что наиболее уязвимыми объектами транспортного комплекса для совершения терактов являются гражданская авиация, железнодорожный транспорт, метрополитен. Данные факты подтверждают необходимость правового, организационного и информационного совершенствования деятельности полиции и иных субъектов по обеспечению транспортной безопасности.

Думается, что назрела острая необходимость совершенствования действующего транспортного законодательства, в частности регулирующего деятельность полиции по обеспечению транспортной безопасности именно на различных видах транспорта. Поэтому предлагаем дополнить понятие транспортной безопасности, определенное в Федеральном законе «О транспортной безопасности» [5], следующего содержания: *«Транспортная безопасность – это состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, а также находящихся в них либо рядом с ними людей от актов незаконного вмешательства, а также иных угроз природного, техногенного и социального характера».*

Данное определение более полно отражает сущность транспортной безопасности, включая при этом не только объекты транспортного комплекса, но и наиболее охраняемые субъекты – человеческие жизни. Более того, такое определение не ограничивается угрозами внешнего характера. Оно включает угрозы и природного (наводнения, землетрясения, паводки, ураганы и т. д.), и техногенного (техническая неисправность транспортных средств) характера.

Нельзя не согласиться с мнением С.М. Зырянова и В.И. Кузнецова, которые отмечают, что «...ограничение угроз транспортной безопасности только актами незаконного вмешательства, направленность этих актов не на конкретных лиц или их права, а на неопределенный круг субъектов сближает транспортную безопасность с антитеррористической безопасностью. Акты вмешательства в деятельность транспорта имеют целью не нарушение нормальной работы транспортного комплекса, они адресуются государственной власти. В этой связи под обеспечением транспортной безопасности следует понимать противодействие терроризму» [2, с. 10]. Солидарны в этом с ними и ряд исследователей правовых проблем обеспечения авиационной безопасности, которые отмечают, что «обязанность по обеспечению транспортной безопасности, исходя из определения понятий “транспортная

безопасность” и “обеспечение транспортной безопасности”, должна включать в себя также необходимость профилактических мер, предотвращения и пресечения террористических актов. Исследование законодательства о транспортной безопасности показывает, что на транспорте органы государственной власти способны эффективно выполнять деятельность по обеспечению транспортной безопасности только во взаимодействии и с использованием достижений науки и техники» [1, с. 41].

Однако транспортная безопасность далеко не исчерпывается угрозами террористического характера, но законодатель почему-то ограничивает её только антитеррористической составляющей, что, на наш взгляд, не в полной мере соответствует действительности, в связи с чем мы и предлагаем более широкое и объёмное определение транспортной безопасности.

Анализируя правовые и финансовые аспекты транспортной безопасности, не остаются без внимания угрозы, которые отмечены А.А. Скуз, в том числе:

«...- технико-технологического характера (большая степень износа и устарелость технических средств транспорта, недостаточный уровень подготовки и квалификации рабочего персонала, нарушение либо откровенное незнание законов и недисциплинированность);

- социального характера (низкая эффективность государственного контроля и надзора), неправомерное вмешательство в работу транспорта, акты терроризма);

- природного характера (землетрясения, извержения вулканов, сход снежных лавин и т. д.)» [6, с. 77].

В свою очередь, О.Е. Трофимов, также подчеркивает, что «...в связи с высоким уровнем террористической угрозы при эксплуатации водного и воздушного транспорта обоснована необходимость усиления роли транспортной полиции при осуществлении мероприятий по досмотру пассажиров, багажа, грузов, а также совершенствования системы управления безопасностью в аэропортах, морских и речных портах, автовокзалах в управлениях МВД России на транспорте» [7, с. 9].

Исследуя вопросы обеспечения авиационной безопасности, В.В. Комаров обращает внимание на то, что «...безусловно, что охрана правопорядка, обеспечение общественной и личной безопасности, борьба с преступностью на всех видах транспорта, включая контроль за оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, должны являться функцией линейных органов внутренних дел на транспорте, в то время как вопросы предполетной подготовки, технического оснащения

средствами безопасности, наблюдения за пассажиропотоком должны быть отнесены к компетенции служб безопасности аэропортов и иных авиационных объектов» [3, с. 202].

Действительно, транспортная полиция должна прежде всего вести борьбу с преступностью, в которую входят террористические акты, экстремистские действия, хулиганские действия, иные акты незаконного вмешательства. Вопросы внутренней безопасности должны решаться государственными транспортными инспекторами, службами авиационной безопасности, подразделениями ведомственной охраны Минтранса России.

Транспортная полиция должна, как отмечалось выше, оказывать данным службам и сотрудникам всяческую помощь и содействие. В этой связи подразделения транспортной безопасности, легальное определение которых отражено в Федеральном законе «О транспортной безопасности», должны включать в себя не только сотрудников ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти, работающих в сфере транспорта, аккредитованных для обеспечения транспортной безопасности юридических лиц, но и сотрудников полиции линейных органов МВД России.

В связи с этим предлагаем внести изменения в части определения понятия «подразделения транспортной безопасности», изложенное в ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности»: «...подразделения транспортной безопасности – осуществляющие защиту транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства и иных угроз природного, техногенного и социального характера подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта или аккредитованные для этой цели в установленном порядке юридические лица, а также подразделения органов государственного надзора в сфере транспорта и органов внутренних дел на транспорте». Подобное определение даст возможность полиции не просто оказывать содействие подразделениям, обеспечивающим режим транспортной безопасности, но и быть активным субъектом её обеспечения в рамках предоставленных Федеральным законом «О полиции».

Рассматривая вопрос обеспечения авиационной безопасности, следует согласиться с мнением В.В. Комарова, который справедливо отмечает, что «...основными направлениями гармонизации законодательства в сфере обеспечения безопасности на воздушном транспорте должны быть:

- введение новых терминов и понятий в действующее транспортное законодательство в связи с происходящими изменениями, как на воздушном транспорте, так и в процессе обеспечения его безопасности;

- четкое указание задач и функций всех органов и служб, причастных к предупреждению и пресечению актов незаконного вмешательства в деятельность воздушного транспорта;

- подробное раскрытие компетенции органов полиции в обеспечении безопасности организации и функционирования воздушного транспорта;

- определение прав и обязанностей собственников, пользователей объектов за предупреждение и пресечение актов незаконного вмешательства в деятельность воздушного транспорта;

- уточнение задач и функций подразделений авиационной безопасности» [3, с. 203].

Считаем, что вышеуказанные направления совершенствования законодательства в области обеспечения транспортной безопасности должны быть применены не только к воздушному транспорту, но и к железнодорожному и водному, где угрозы безопасности не менее серьезные, а работа полиции должна осуществляться не менее ответственно.

Некоторые исследователи совершенно справедливо, на наш взгляд, предлагают создать специализированный орган по координации всех сил и средств обеспечения транспортной безопасности. Так, например, анализируя проблемы обеспечения транспортной безопасности в сфере охраны имущества на железнодорожном транспорте, В.А. Некрасов предлагал «...создать специальный орган, в чьи обязанности будет входить координация деятельности всех сил и средств, задействованных для охраны имущества и общественного порядка на конкретном объекте железнодорожного транспорта» [4, с. 310].

На наш взгляд, такие подразделения должны быть созданы на всех видах транспорта. Во-вторых, применительно к теме нашего исследования, одним из путей совершенствования деятельности полиции по обеспечению транспортной безопасности является создание в структуре органов внутренних дел на транспорте специальных подразделений по обеспечению безопасности на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта отдельно для каждого вида транспорта. В их ведение должны входить исключительно вопросы обеспечения транспортной безопасности. Такие подразделения должны иметь специфические, только им свойственные задачи и функции по непосредственному обеспечению транспортной безопасности на том или ином виде транспорта именно от внешних угроз, т. е. от различных актов незаконного вмешательства в деятельность транс-

портного комплекса. В этом состоит сущность организационного совершенствования органов внутренних дел для усиления эффективности их деятельности по обеспечению транспортной безопасности.

В целях совершенствования законодательства о транспортной безопасности, а также для более четкого закрепления функций транспортной полиции в деле обеспечения транспортной безопасности целесообразно принять «Кодекс транспортной безопасности Российской Федерации». В нем максимально детально, без отсылки к другим федеральным законам и подзаконным нормативным правовым актам, следует закрепить основные вопросы обеспечения транспортной безопасности тем или иным органом при эксплуатации всех видов транспорта. Данный кодифицированный нормативный правовой акт позволит четко распределить права и обязанности компетентных органов по обеспечению транспортной безопасности в широком смысле этого слова, т. е. не только от внешних, но и, что немаловажно, от внутренних угроз.

#### Список литературы

1. Александров А.Н., Тетерюк А.Г., Котов А.А. Сверхлегкая авиация в деятельности транспортных органов МВД России на транспорте, возможности межведомственного взаимодействия, проблемы эффективности выбора // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2016. – № 1. – С. 41.
2. Зырянов С.М., Кузнецов В.И. Транспортная безопасность и система субъектов её обеспечения // Журн. рос. права. – 2012. – № 12. – С. 10.
3. Комаров В.В. Правовые вопросы обеспечения безопасности на объектах воздушного транспорта // Пробелы в рос. законодательстве. – 2014. – № 3. – С. 202–203.
4. Некрасов В.А. Ведомственные субъекты предупреждения краж грузов в сфере грузовых перевозок на объектах железнодорожного транспорта // Актуальные проблемы борьбы с преступностью. – Челябинск, 2013. – С. 310.
5. О транспортной безопасности: федер. закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 12.02.2007. – № 7. – Ст. 837.
6. Скуз А.А. Транспортная безопасность в РФ: правовые и финансовые аспекты // Вестн. Аксор. – 2012. – № 2. – С. 77.
7. Трофимов О.Е. Административно-правовое регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. – С. 9.

### **Правовая природа муниципального унитарного предприятия и его административная правосубъектность**

Муниципальное образование является сложным механизмом, выступающим как структурный элемент системы административно-территориального устройства власти, так и экономический субъект, предоставляющий общественные блага гражданам определенной территории. В решении последней задачи важнейшая роль принадлежит муниципальным унитарным предприятиям. Этим объясняются длительные дискуссии вокруг формирования эффективной системы управления муниципальной собственностью, перспектив дальнейшего существования муниципальных унитарных предприятий в контексте развития законодательства о юридических лицах. Здесь также присутствует теоретический интерес, обусловленный сложной правовой природой муниципальных унитарных предприятий.

Целью исследования является выявление сложной правовой природы муниципального унитарного предприятия, определение его административной правосубъектности.

В статье раскрыта сложная правовая природа муниципального унитарного предприятия. Рассмотрены точки зрения на институт административной правосубъектности юридического лица, в частности муниципального унитарного предприятия. Дана характеристика административной правосубъектности муниципального унитарного предприятия, показаны особенности ее реализации в отношениях с органами муниципальной власти.

The municipal unit is the difficult phenomenon representing an element of the administrative-territorial structure of the authority organizational system, and at the same time it is the economic entity providing public good to citizens of a certain territory. In the solution of the former task the major role belongs to municipal unitary enterprises. Long discussions around formation of an effective control system of municipal property, the perspectives for further existence of municipal unitary enterprises in the context of development of the legislation on legal entities are explained by it. There is also a theoretical interest caused by the difficult legal nature of municipal unitary enterprises.

The object of research is identification of the difficult nature of municipal unitary enterprise, determination of its administrative legal entity.

The article is devoted to the definition of the difficult legal nature of municipal unitary enterprise; points of view on institute of administrative legal entity, in particular,

of municipal unitary enterprise are considered by the authors. Characteristic of administrative legal entity of municipal unitary enterprise is given and also features of its realization in the relations with bodies of municipal authority are revealed.

*Ключевые слова:* муниципальное унитарное предприятие, правовая природа административная правосубъектность, административно-правовой статус, гражданская правосубъектность.

*Key words:* municipal unitary enterprise, legal nature, civil legal entity, administrative legal entity, administrative legal status.

В Российской Федерации муниципальные унитарные предприятия (МУП) действуют на основе Гражданского кодекса РФ, который в параграфе 4 гл. 4 закрепляет среди иных организационно-правовых форм юридических лиц такую форму, как унитарное предприятие, которые может быть государственным и муниципальным. Кроме того, Федеральный закон № 161-ФЗ детально регулирует деятельность МУП на территории России, являясь специальным по отношению к ГК РФ нормативным правовым актом [6].

Таким образом, основу правового регулирования института муниципальных унитарных предприятий составляют частно-правовые акты, которые рассматривают МУПы в первую очередь как институт частного (гражданского) права, делая акцент на имущественных особенностях деятельности унитарных предприятий, особенностях гражданско-правовых отношений МУПов с иными лицами и государственными органами, что предопределяет изучение правовой природы и уяснение понятия категории «муниципальное унитарное предприятие» в рамках, прежде всего, гражданского права. В рамках данной работы такая необходимость оправдывается прямой зависимостью административно-правового статуса МУПов от их гражданско-правового положения в системе юридических лиц, особенностей владения, пользования и распоряжения имуществом, что регулируется нормами и актами частного права. Кроме того, административная правосубъектность МУПов тесно связана с возникновением у него гражданской правосубъектности, что, в свою очередь, является предметом регулирования частно-правовых норм.

Так, согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные

предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию [6].

Таким образом, на основе легального определения унитарного предприятия мы можем охарактеризовать основные признаки МУП.

Во-первых, МУП как юридическое лицо является коммерческой организацией, т. е. организацией, преследующей извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности [1].

Во-вторых, МУП не является собственником имущества, которое за ним закреплено. Согласно п. 1 ст. 11 ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», имущество МУП формируется:

- за счет имущества, закрепленного за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления собственником этого имущества;
- доходов унитарного предприятия от его деятельности;
- иных, не противоречащих законодательству источников.

Таким образом, имущество, закрепленное за МУП, находится у него на ограниченном вещном праве, что не позволяет ему в полной мере исполнять все правомочия в отношении указанного имущества, действуя лишь в рамках правомочий, предоставленных ему собственником.

Говоря о правовой природе МУП, необходимо отметить, что в соответствии со ст. 8 Конституции Российской Федерации, «в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности» [4]. Это значит, что по субъектному составу собственность на уровне публично-правовых образований подразделяется на государственную и муниципальную. Однако в рамках гражданско-правовых отношений для более эффективного и качественного пользования, владения и распоряжения государственным и муниципальным имуществом государственные и муниципальные органы власти создают муниципальные и государственные предприятия, передавая им на определенных правомочиях государственное и муниципальное имущество, которое, в свою очередь, используется в коммерческих целях в рамках, установленных законом. Таким образом, МУП – некий посредник в осуществлении муниципальной властью правомочий собственника имущества.

Такое посредничество следует из некоммерческой правовой природы муниципального образования как общественной системы, в своей деятельности направленной на организацию жизни общества, что не может быть связано с извлечением прибыли как его главенствующей цели.

Характеризуя МУП как адресата административно-правовых норм, необходимо сказать, что, как и любой субъект права, наделенный правами и обязанностями, а также способный их реализовывать, МУП обладает правосубъектностью. Однако в силу параллельного существования в частно-правовом и публично-правовом полях МУП обладает как гражданской правосубъектностью, связанной со способностью быть субъектом гражданско-правовых отношений, так и административной правосубъектностью, т. е. способностью быть адресатом административно-правовых норм и, следовательно, быть участником административно-правовых отношений.

В научной среде сложилось несколько точек зрения на момент возникновения у унитарного предприятия административной правосубъектности. Согласно одной из них, административная правосубъектность возникает из гражданской правосубъектности одновременно с ней. Это означает, что административная правосубъектность, как и гражданская, возникает с момента государственной регистрации унитарного предприятия как юридического лица (п. 2 ст. 3 Федерального закона № 161-ФЗ) [6]. В частности, такое отношение к моменту возникновения административной правосубъектности у унитарного предприятия прослеживается в работах И.П. Грешникова [2, с. 48].

В рамках указанной точки зрения, унитарное предприятие приобретает с момента государственной регистрации комплексную правосубъектность, включающую в себя способность быть субъектом как гражданско-правовых, так и административно-правовых отношений. Такая точка зрения создает правовую неопределенность в плане определения правомочий и места унитарного предприятия в этих правоотношениях, с момента принятия административного акта – решения о создании унитарного предприятия, до момента государственной регистрации унитарного предприятия в реестре юридических лиц. Не вызывает сомнения, что, несмотря на отсутствие государственной регистрации, унитарное предприятие с момента принятия решения о его учреждении входит в административно-правовое поле.

В противовес указанной точке зрения, в современной отечественной доктрине и законодательстве наметился другой взгляд, выражающийся в признании публичной (административной) правосубъектности организаций, не имеющих статуса юридического лица. Согласно ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая обладает определенными признаками. Административное и иное публичное законодательство не содержит императивной нормы, например об обязательной регистрации общественных объединений в качестве юридических лиц, за исключением

случаев, оговоренных в федеральном законе. Общественная организация приобретает публично-правовую правосубъектность с момента принятия на учредительном съезде решения о его создании, об утверждении его устава и формировании руководящих и нормативно-ревизионных органов [8, с. 15–17].

В контексте данного понимания, характерного для публичного права, формируется и концепция административной правосубъектности унитарного предприятия, предложенная М.А. Дрыгой. Он вполне обоснованно выдвигает положение, согласно которому административная правосубъектность унитарного предприятия возникает на стадии его создания путем принятия определенного административно-правового акта [3, с. 39]. Действительно, с момента издания такого акта об учреждении унитарного предприятия возникает определенный комплекс управленческих отношений, а сам этот акт в соответствии со ст. 8 Закона о государственных предприятиях уже содержит определение целей и предмета его деятельности. Доказывая наличие управленческих отношений сразу после издания учреждающего административного акта, М.А. Дрыга приводит факты, связанные с назначением руководителя предприятия, предоставлением предприятию необходимых служебных помещений. Думается, в число этих отношений входят также отношения по поводу регистрации унитарного предприятия в качестве юридического лица, в которых оно выступает, не будучи юридическим лицом. Его устав утверждается (ст. 9 Закона о госпредприятиях) уполномоченным органом, т.е. административным актом в форме приказа по соответствующему ведомству.

Для возникновения административной правосубъектности унитарного предприятия важен не столько факт его государственной регистрации, сколько издание административно-правовых актов о его учреждении и утверждении его устава. С этого момента оно может считаться формально созданным как государственная организация и субъект публичного права, который для осуществления хозяйственной деятельности должен еще реализовать публично-правовую обязанность по регистрации в качестве юридического лица [5, ст. 10].

Таким образом, административная правосубъектность как правовая категория понимается достаточно определенно, а именно как правовая конструкция, отражающая состав юридических фактов, наличие которых позволяет конкретному лицу (или вынуждает его) выступить в качестве субъекта административно-правовых отношений, имеющего соответствующий правовой статус [7, с. 797–799].

На наш взгляд, стоит отметить, что административная правосубъектность – это, в общем смысле, способность быть адресатом административно-правовых норм, однако сами по себе административно-правовые нормы могут касаться как императивных отношений (власти и подчинения) между организацией (МУП) и органами государственной и муниципальной власти, так и отношений организации с другими организациями, а также органами власти в гражданско-правовом поле, где административная ответственность как элемент административной правосубъектности работает параллельно с институтом гражданско-правовой ответственности.

Таким образом, административная правосубъектность, как и любой институт права, состоит из определенных элементов, которые в данном случае раскрываются на различных этапах юридической «жизни» организации (МУП), что сказывается на различиях в моментах возникновения тех или иных прав и обязанностей.

Необходимо сказать, что с момента принятия административного акта об учреждении унитарного предприятия, оно входит в административно-правовое поле, но становится адресатом лишь ограниченного спектра административно-правовых норм, связанного с обязанностью соблюдения надлежащего порядка регистрации в качестве юридического лица и привлечением к административной ответственности за нарушение этого порядка, а полноценная административная правосубъектность в формально-юридическом смысле этого понятия возникает у унитарного предприятия одновременно с государственной регистрацией, а значит параллельно с гражданской правосубъектностью.

Это значит, что административная правосубъектность – многоэлементная юридическая категория, которая применительно к организациям имеет временные особенности возникновения тех или иных своих элементов у конкретного лица, выражающиеся в первоначальном возникновении части правосубъектности, связанной с подчинением процедурным нормам и порядку регистрации МУПа, и последующем формировании полной правосубъектности с момента вхождения МУПа в гражданско-правовое поле.

#### **Список литературы**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СПС КонсультантПлюс.
2. Грешников И.П. Субъекты гражданского права: юридическое лицо в праве и законодательстве. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002.

3. Дрыга М.А. Административно-правовой статус государственных унитарных предприятий: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2005.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс.
5. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: федер. закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 31.12.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.01.2018) // СПС КонсультантПлюс.
6. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федер. закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Рос. газета. – № 229. – 03.12.2002 // СПС КонсультантПлюс.
7. Хабибуллина А. Р. Понятие и содержание административно-правового статуса государственного унитарного предприятия // Молодой учен. – 2015. – № 24.
8. Шабоганова Н.Ю. Конституционно-правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.
9. Ястребов О. А. Административная правосубъектность унитарного предприятия как государственной организации // Вестн. РУДН, сер. Юрид. науки. – 2009. – № 1.

## ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 347.9:347.78

*Е. А. Нахова, Д. В. Волков*

### **Подведомственность и подсудность дел, касающихся защиты нарушенных или оспоренных интеллектуальных прав, и дел, связанных с авторскими и смежными правоотношениями**

В статье проанализированы особенности определения подведомственности и подсудности дел, связанных как с защитой нарушенных или оспоренных интеллектуальных прав, так и дел с авторскими и смежными правоотношениями. Делается вывод, что при определении подведомственности споров определяющее значение имеют предметный критерий разграничения подведомственности дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, а также субъектный состав правоотношения. Проблемные вопросы подведомственности и подсудности иллюстрируются примерами из судебной практики.

The article analyzes the features of the definition of jurisdiction and jurisdiction of cases related to the protection of violated or disputed intellectual rights, and cases arising from copyright and related legal relations. It is concluded that in determining the jurisdiction of disputes, the subject criterion of differentiation of jurisdiction of cases between the courts of General jurisdiction and arbitration courts, as well as the subject composition of the legal relationship, are of decisive importance. Problematic issues of jurisdiction and jurisdiction are illustrated by examples from judicial practice.

*Ключевые слова:* интеллектуальные права; авторские и смежные права; защита прав; споры; подведомственность; подсудность.

*Key words:* intellectual rights; copyright and related rights; protection of rights; disputes; jurisdiction; jurisdiction.

В силу ст. 1248 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ [2]) споры, связанные с защитой нарушенных или оспоренных интеллектуальных прав [10], рассматриваются и разрешаются судом (п. 1 ст. 11). В случаях, предусмотренных ГК РФ, защита интеллектуальных прав

в отношениях, связанных с подачей и рассмотрением заявок на выдачу патентов на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения, товарные знаки, знаки обслуживания и наименования мест происхождения товаров, с государственной регистрацией этих результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, с выдачей соответствующих правоустанавливающих документов, с оспариванием предоставления этим результатам и средствам правовой охраны или с ее прекращением, осуществляется в административном порядке (п. 2 ст. 11) соответственно федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности и федеральным органом исполнительной власти по селекционным достижениям, а в случаях, предусмотренных ст. 1401 – 1405 ГК РФ, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации (п. 2 ст. 1401). Решения этих органов вступают в силу со дня принятия. Они могут быть оспорены в суде в установленном законом порядке.

Правила рассмотрения и разрешения споров в порядке, указанном в п. 2 ст. 1248 ГК РФ, федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности, а также федеральным органом исполнительной власти по селекционным достижениям устанавливаются соответственно федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере интеллектуальной собственности, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере сельского хозяйства. Правила рассмотрения и разрешения в указанном в п. 2 ст. 1248 ГК РФ порядке споров, связанных с секретными изобретениями, устанавливаются уполномоченным органом (п. 2 ст. 1401).

Таким образом, законом установлен судебный и административный порядок защиты интеллектуальной собственности. При обращении в суд с требованием, подлежащим рассмотрению в административном (внесудебном) порядке, соответствующее заявление подлежит возвращению. При рассмотрении судом дел о нарушении интеллектуальных прав возражения сторон, относящиеся к спору, подлежащему рассмотрению в административном (внесудебном) порядке, не должны приниматься во внимание и не могут быть положены в основу решения [7, п.22].

Судебный порядок защиты может быть реализован в зависимости от субъектного состава и объекта правоотношения в суде общей юрисдикции, арбитражном суде, в том числе Суде по интеллектуальным правам, или третейском суде в соответствии с их компетенцией. Споры о том, кто является

автором результата интеллектуальной деятельности, подведомственны судам общей юрисдикции как не связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Подведомственность споров о нарушениях интеллектуальных прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, об установлении патентообладателя, о праве преждепользования и послепользования, а также споров по вопросу договоров об отчуждении исключительного права и лицензионных договоров, определяется исходя из субъектного состава участников спора, если такой спор связан с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности [7].

Споры, связанные с авторскими правоотношениями, в зависимости от субъектного состава и объекта правоотношения рассматриваются в суде общей юрисдикции, арбитражном суде в соответствии с их компетенцией.

В силу ст. 24, 28 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) [3] исковое заявление предъявляется в районный суд по месту жительства ответчика – физического лица или по месту нахождения ответчика – организации. На основании ч. 6.1 ст. 29 ГПК РФ иски о возмещении убытков и (или) компенсации морального вреда, могут предъявляться также в суд по месту жительства истца. На основании ст. 35 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) [1] иск предъявляется в арбитражный суд субъекта Российской Федерации по месту нахождения или месту жительства ответчика.

Иски, связанные с авторскими договорами или договорами о передаче смежных прав, в которых указано место исполнения, могут быть предъявлены также в суд по месту исполнения договора. Примерами исполнения договора являются: представление рукописи в редакцию, выплата гонорара, представление авторских экземпляров [5]. Аналогичное положение содержится в ч. 4 ст. 36 АПК РФ.

В силу ч. 3 ст. 26 ГПК РФ Московский городской суд рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела, которые связаны с защитой авторских и (или) смежных прав, кроме прав на фотографические произведения и произведения, полученные способами, аналогичными фотографии, в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, и по которым им приняты предварительные обеспечительные меры в соответствии со ст. 144.1 ГПК РФ. В случае рассмотрения Московским городским судом дела, производство по которому было возбуждено по иску истца после вступления в законную силу решения, вынесенного

этим же судом в пользу этого же истца по другому делу о защите авторских и (или) смежных прав в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, Московский городской суд также разрешает вопрос о постоянном ограничении доступа к сайту в сети Интернет, на котором неоднократно и неправомерно размещалась информация, содержащая объекты авторских и (или) смежных прав, или информация, необходимая для их получения с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет.

Верховный суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела: об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов; об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, в том числе, затрагивающие авторские и смежные права [4, ч.2, ст.2].

На основании ч. 6 ст. 27 АПК РФ независимо от того, являются ли участниками правоотношений, из которых возникли спор или требование, юридические лица, индивидуальные предприниматели или иные организации и граждане, арбитражные суды рассматривают дела по спорам о защите интеллектуальных прав с участием организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами [6]. На основании ч. 2 ст. 33 АПК РФ указанные споры не могут быть отнесены на рассмотрение третейского суда.

Дела по спорам о защите интеллектуальных прав с участием организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами, после 8 декабря 2011 г. рассматриваются арбитражными судами, независимо от того, в интересах правообладателей какой категории (физических или юридических лиц) выступает такая организация в суде и от характера спорных правоотношений. Аккредитованная организация по управлению правами на коллективной основе вправе в интересах третьих лиц предъявлять в суд требования о защите авторских и смежных прав, управление которыми она осуществляет [9, п.44–45].

В силу ст. 43.4 Федерального конституционного закона от 28.04.1995 № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «Об арбитражных судах в Российской Федерации» Суд по интеллектуальным правам в качестве суда первой инстанции

рассматривает: 1) дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии; 2) дела об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; 3) дела по спорам о предоставлении или прекращении правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий (за исключением объектов авторских и смежных прав, топологий интегральных микросхем), в том числе: об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) федерального органа исполнительной власти по интеллектуальной собственности, федерального органа исполнительной власти по селекционным достижениям и их должностных лиц, а также органов, уполномоченных Правительством Российской Федерации рассматривать заявки на выдачу патента на секретные изобретения; об оспаривании решения федерального антимонопольного органа о признании недобросовестной конкуренцией действий, связанных с приобретением исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, товаров, работ, услуг и предприятий; об установлении патентообладателя; о признании недействительными патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец или селекционное достижение, решения о предоставлении правовой охраны товарному знаку, наименованию места происхождения товара и о предоставлении исключительного права на такое наименование, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их признания недействительными; о досрочном прекращении правовой охраны товарного знака вследствие его неиспользования.

Указанные дела рассматриваются Судом по интеллектуальным правам независимо от того, являются ли участниками правоотношений, из которых возник спор, организации, индивидуальные предприниматели или граждане. Таким образом, с 3 июля 2013 г. в системе арбитражных судов

начал работу первый специализированный суд – Суд по интеллектуальным правам, который в качестве суда первой инстанции рассматривает отдельные дела об оспаривании нормативных правовых актов в сфере правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, а также дела по спорам о предоставлении или прекращении правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий (за исключением объектов авторских и смежных прав, топологий интегральных микросхем) [9]. Суд по интеллектуальным правам в качестве суда кассационной инстанции рассматривает: 1) дела, рассмотренные им по первой инстанции; 2) дела о защите интеллектуальных прав, рассмотренные арбитражными судами субъектов Российской Федерации по первой инстанции, арбитражными апелляционными судами [8, ст. 43.4].

Таким образом, споры, связанные с авторскими и смежными правоотношениями, рассматриваются Судом по интеллектуальным правам в качестве суда кассационной инстанции.

#### Список литературы

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Рос. газета. – № 137. – 27.07.2002.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 23.05.2018) // Рос. газета. – № 289. – 22.12.2006.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Рос. газета. – № 220. – 20.11.2002.
4. О Верховном суде Российской Федерации: федер. конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (ред. от 30.10.2018) // Рос. газета. – № 27. – 07.02.2014.
5. О вопросах, возникших у судов при рассмотрении гражданских дел, связанных с применением законодательства об авторском праве и смежных правах: постановление Пленума Верховного суда РФ от 19.06.2006 № 15 // Рос. газета. – № 137. – 28.06.2006.
6. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении споров с участием организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами: постановление Пленума ВАС РФ от 18.07.2014 № 51 (ред. от 21.01.2016) // Вестн. экон. правосудия РФ. – № 9, сент. – 2014.
7. О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного суда РФ № 5, Пленума ВАС РФ № 29 от 26.03.2009 // Рос. газета. – № 70. – 22.04.2009.

8. Об арбитражных судах в Российской Федерации: федер. конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ (ред. от 15.02.2016) // Рос. газета. – № 93. – 16.05.1995.

9. Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о защите интеллектуальных прав (утв. Президиумом Верховного суда РФ 23.09.2015). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_186586/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186586/) (дата обращения 14.03.19).

10. Особенности рассмотрения дел в арбитражном процессе: практ. пособие / Л.А. Анисимов, А.А. Ануфриев, А.А. Арифалин и др.; отв. ред. А.А. Арифалин, И.В. Решетникова. – М.: НОРМА, 2005. – 560 с.

11. Пункты 44-45 Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о защите интеллектуальных прав (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.09.2015). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_186586/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186586/) (дата обращения 14.03.19).

### **Понятие и виды цифровых доказательств**

В статье обоснована актуальность самостоятельного правового регулирования цифровых доказательств их социальной значимостью. Раскрыта проблема отнесения цифровых доказательств к иным, сложившимся традиционно видам судебных доказательств. Дано понятие и предложено деление цифровых судебных доказательств на виды. Предлагается авторский вариант закрепления единого правового статуса цифровых доказательств в качестве самостоятельного вида в процессуальном законе. Указанный подход обуславливает единообразное отношение ко все цифровой информации, отказ от отнесения того или иного цифрового доказательства к письменным, вещественным или иным видам доказательств, создание и действие единых правил для всех судебных цифровых доказательств.

The article substantiates the relevance of independent legal regulation of digital evidence of their social significance. The problem of attribution of digital evidence to other, traditional types of judicial evidence is revealed. The concept is given and the division of digital forensic evidence into types is proposed. The author's variant of fixing the uniform legal status of digital proofs as an independent type in the procedural law is offered. This approach leads to a uniform attitude to all digital information, the rejection of the reference of a digital evidence to written, material or other types of evidence, the creation and operation of uniform rules for all judicial digital evidence.

*Ключевые слова:* доказывание, судебные доказательства, виды судебных доказательств, цифровые доказательства, электронные доказательства, вещественные доказательства, письменные доказательства, иные документы, правила доказывания, доказательственное право.

*Key words:* evidence, forensic evidence, types of forensic evidence, digital evidence, digital evidence, physical evidence, written evidence, other documents, rules of evidence, law of evidence.

*Социальная значимость цифрового доказательства.* Развитие обмена информацией и возможностью мгновенной передачи цифровой информации в больших объемах посредством сети Интернет внутри и вне границ государств и континентов стремительно вошло в нашу повседневную жизнь.

Электронные устройства постоянно изменяют нашу жизнь. Девайсы фирмы «Apple» поддерживают цифровую технологию «Siri» по поиску необходимой электронной информации в самом цифровом устройстве и сети Интернет. Общество стремительно изменяется. Набирают популярность цифровые формы средств массовых коммуникаций TV технологии «YouTube». Операторы сотовой связи предлагают устанавливать доступный телевизионный цифровой контент на смартфоны и планшеты. В сети популярны цифровые мессенджеры для общения в социальных сетях: «Одноклассники», «ВКонтакте», «Facebook», «Twitter» и др. Домашние коммуникации становятся цифровыми по технологии «Умный дом». Навигация и цифровая фиксация стоят в большинстве наших автомобилей, автомобили «научились» парковаться самостоятельно под контролем цифрового контента. Идет процесс создания и тестирования цифровых программ для беспилотных авто. Хранение информации в облачных сервисах и копий личного контента, типа iCloud, стало привычным для пользователей смартфонов и компьютеров. Смартфоны с приложениями от Сбербанка, ВТБ и др. изменили наш подход к деньгам, зарплаты и платежи стали цифровыми. Использование в смартфонах функции цифровой оплаты входит в нашу привычную жизнь. Цифровой стала оплата турпоездов, отелей, средств общественного национального и международного транспорта. Цифровые фотографии моментально публикуются в сети Интернет через программу «Instagram». Набирает обороты региональная, российская и мировая электронная торговля товарами для частных лиц через системы «Avito», «Юла», «AliExpress» и др. Электронная почта стала официальной формой общения среди участников гражданских и бизнес-правоотношений.

Функционируют не только отдельные сайты частных лиц и компаний, но крупных государственных структур (министерств и ведомств РФ). Примером могут служить сайты «Электронное правительство» или судебной системы «ГАС Правосудие».

Вся эта цифровая информация способна быть доказательством в суде. Создаются и работают специализированные цифровые правовые программы, «Госуслуги», СПС «Консультант плюс», СПС «Гарант» и др.

Общение гражданина с государством происходит через программу «Госуслуги», «Налоги ФЛ», «РосНалоги» и др. Цифровые иски, электронные подписи входят в документооборот российских судов по гражданским и арбитражным делам. Будущее цифровых доказательств, как видится, за искусственным интеллектом. Цифровая информация используется, сохраняется, передается, транслируется общедоступным способом и т. п.

Доказательственное право оказалось не готово к стремительной цифровой эволюции общественной жизни.

*Понятие цифрового доказательства.* В этой связи на рубеже XX–XXI вв. существенное развитие в судебном правоведении получила категория электронных (позднее цифровых) доказательств.

В законодательстве и доктрине доказывания медленно, но верно формируются различные подходы к цифровой информации, что крайне плохо для правоприменительной практики.

Законодателем и учеными для обозначения цифровых доказательств используются такие названия, как «цифровые доказательства», «электронный документ», «письменные доказательства», «письменные и вещественные доказательства», «иные документы». Как правило, аналогом цифрового доказательства именуют электронный документ, видео- и аудиоинформацию в цифровой форме, передаваемую суду на компакт-дисках и флеш-картах. Страх перед дефектами интернет-технологий не позволяет предоставлять цифровые доказательства суду по сети Интернет, как мы делаем это в привычной личной и общественной жизни.

В цифровой форме доказательственная информация записывается, обрабатывается (изменяется), сохраняется и (или) передаётся (по каналам цифровой связи или через электронные носители). Нам остается своевременно реагировать на происходящие в социальной среде цифровые изменения. Следует признать, что законодательная регламентация существенно отстаёт от происходящих в обществе «цифровых» изменений.

Ключевая проблема современного доказательственного права состоит в том, что предпринимаются попытки встраивания цифровой информации в существующие и привычные виды доказательств. Происходит этот процесс незаметно для большинства юристов. Ряд исследователей полагает, что все они относятся к уже существующим, законодательно закрепленным доказательствам [2].

С. П. Воровбит считает, что «в зависимости от того, какие из данных, сохраненных в электронной форме, имеют доказательственное значение, то есть содержат сведения, необходимые для установления обстоятельств дела, будет зависеть отнесение их к письменным, вещественным доказательствам, аудио- или видеозаписи» [4].

А.П. Вершинин полагает, что «электронные документы следует рассматривать в качестве письменных доказательств» [3].

По этому пути пошел и законодатель. Цифровые доказательства упоминаются в ст. 71 ГПК РФ «Письменные доказательства», ч. 2 ст. 64, 75 АПК

РФ, ч. 2 ст. 59, ст. 70 КАС РФ. В ГПК, АПК, КАС РФ они отнесены к письменным доказательствам, ч. 2 ст. 89 АПК РФ не исключает приобщение цифровых доказательств в качестве иных документов и материалов, что еще более запутывает стороны и третьих лиц при представлении цифровых доказательств.

В соответствии ст. 84 УПК РФ цифровые доказательства – это иные документы. Видео- и аудио-доказательства (сегодня в судах они преимущественно цифровые) в цивилистической кодификации выделены в отдельный вид судебных доказательств (ст. 77 ГПК, ст. 76 КАС РФ).

Очевидна полная путаница во взглядах законодателя на цифровые доказательства.

Понятие «электронный документ» законодатель раскрывает в п. 21 ст. 2 Федерального закона от 29.12.2015 г. № 382 через совершаемые с ним действия: «...Электронный документ, передаваемый по каналам связи, - информация, подготовленная, отправленная, полученная или хранимая с помощью электронных, магнитных, оптических или аналогичных средств, включая электронный обмен данными и электронную почту» [9].

В материальном законодательстве категория «электронных документов» встречается в ГК РФ, в Федеральном законе от 27.07.2006 № 149 в ред. от 19.12.2016 с изм. и доп. от 01.01.2017. Так, в ст. 11.1 указанного закона: «Электронный документ – документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи информации по информационно-телекоммуникационным сетям или обработке в информационных системах» [10].

В ч. 2 ст. 434 ГК РФ «Электронным документом, передаваемым по каналам связи, признается информация, подготовленная, отправленная, полученная или хранимая с помощью электронных, магнитных, оптических либо аналоговых средств, включая обмен информацией в электронной форме и электронную форму» [6].

Наиболее краткое понятие электронного документа приведено в п. 10 ГОСТа 7.0.8-13 Национального стандарта Российской Федерации: «Электронный документ: Документ, информация которого представлена в электронной форме» [5].

Федеральные правила гражданского процесса США (<https://www.uscourts.gov>) содержат термин электронной информации, к которой относят информацию, представленную в виде документов, рисунков, графиков, переписки, фотографий, звуковых записей, изображений, а также

других данных и их комбинаций, хранящихся на любом носителе информации, с которого они могут быть получены либо непосредственно, либо, если необходимо, после перевода противоположной стороной в необходимую форму.

В этой связи представляется верной позиция А.Т. Боннера, который разделил средства доказывания на «традиционные» (известные процессуальному законодательству) и «нетрадиционные» (аудио- и видеозаписи) [1]. Это первый правильный шаг.

Процессуальное законодательство о нетрадиционных (цифровых доказательствах) должно развиваться дальше. Следует поддержать мнение Т.В. Сахновой о том, что формулировка п. 2 ч. 1 ст. 55 ГПК РФ не учитывает возможностей современных технологий, в результате которых возможно получение информации, имеющей значение в судебном процессе [11].

Представляется, что законодателю надлежит изменить свой подход у цифровой информации:

1) отказаться от двойственного подхода к цифровой информации в судебном доказывании, при ее закреплении в нормах об иных видах судебных доказательств. Провести «ревизию» источников права и выделить все нормы о цифровых доказательствах в самостоятельные статьи (прежде всего, процессуальной кодификации);

2) приоритетным при решении вопроса о том, к какому виду относится цифровое доказательство должна стать самостоятельная цифровая форма закрепления доказательственной информации;

3) законодателю надлежит создать самостоятельные правила доказывания для оперирования цифровой информацией субъектами доказывания;

4) правила доказывания в отношении цифровых доказательств должны регламентировать собирание (поиск, закрепление), исследование и оценку цифровых доказательств.

Как любое другое судебное доказательство, цифровое доказательство имеет процессуальную форму (цифровой носитель) и содержание (саму информацию, сведения о факте), подобно письменным документам, в которых бумага (вещь) содержат доказательственную информацию как текст и по этому относится к письменным, а не вещественным доказательствам.

Под судебным цифровым доказательством предлагаем понимать сведения о фактах в виде цифрового файла, сохраненного на цифровом носителе, локальной сети или Интернет. Цифровая информация – это цифровые фото-, аудио-, видеофайлы.

*Средство доказывания.* Сведения о судебных фактах в цифровой форме (файлах) собираются (копируются), сохраняются (напр., заверяются у нотариуса), предоставляются в суд, осматриваются и подлежат оценке.

Файл может храниться в двух вариантах (или источниках):

1) на серверах в Интернете, локальной сети и может быть скопирован для целей доказывания;

2) либо на флеш-носителях (внешних жестких дисках, флеш-картах и т. п.), реже – CD, DVD дисках, показания специальных технических средств, записанные цифровыми файлами на переносных носителях и т. п.

М.В. Жижина верно отмечает, что в отличие от традиционного доказательства, электронный документ в качестве доказательства имеет сложную структуру, которая должна включать как электронно-цифровое содержание, так и возможность актуализации. В ином случае говорить об электронном документе как доказательстве, подлежащем судебному осмотру, исследованию и использованию, лишено всякого смысла. Осмотр и исследование файлов в компьютерной сети – предмет не судебного, а экспертного исследования [7]. Судебная практика идет по другому пути. Экспертные исследования цифровых доказательств – редкость. Суд исследует цифровые доказательства сам, принимая так называемые распечатки (копии в бумажном формате), нотариально заверенные скриншоты и т. п.

*Виды цифровых доказательств.* Содержание цифрового файла выступает критерием классификации цифровой информации и позволяет разделить сведения о фактах на следующие группы:

1. Если бумажный документ – это материальный (обычно бумажный) объект, содержащий информацию в зафиксированном виде, то цифровой документ – это файл, содержащий письменную или графическую доказательственную информацию (сведения о фактах).

Как правильно отмечает Н.Н. Лебедева: «...любой документ – и электронный, и бумажный – представляет собой информацию, а также обладает способностью хранить и передавать во времени и пространстве определенные сведения и выполнять другие функции (коммуникация, использование в различных публично-правовых и гражданско-правовых отношениях)» [8].

Отличительная особенность цифрового документа от иных цифровых доказательств состоит в том, что это отражение информации содержится именно в цифровой буквенно-графической форме.

В ряде случаев цифровое доказательство имеет электронную подпись с разной степенью защиты.

2. Цифровая фотография – это файл с фотографией, сделанной цифровым фотоаппаратом, телефоном, смартфоном, фото или видеокамерой, отсканированный (оцифрованный) файл, содержащий доказательственную информацию.

Цифровые фотографии содержат статическую фиксацию изображений.

3. Цифровое видео – совокупность технологий записи, обработки, передачи и хранения файлов или потока изображения и звука.

Видеофайлы запечатлевают информацию о динамике и статике объектов в изображениях. Цифровое видео может распространяться на различных видеоносителях, посредством цифровых интерфейсов в виде потока или файлов.

Можно выделить основные носители цифровой видеoinформации и учесть их специфику при формировании правил доказывания о ее хранении и сборе:

- большинство видеофайлов хранится на серверах в сети Интернет, другие – на персональных цифровых носителях (телефонах, планшетах, плеерах и т. п.), при этом они сжимаются для удобства хранения;
- «корпоративные» файлы видеонаблюдения и служебные ведомственные файлы (напр., ГИБДД) – на жёстких дисках систем видеофиксации и переносных устройствах видеофиксации;
- видеотрансляции в зал судебных заседаний показаний свидетеля получили распространение из другого региона в арбитражных судах, в уголовных делах – трансляции из СИЗО.

В самом недалеком будущем развитие науки и техники, а также общественных отношений заставит законодателя дополнить и (или) сделать открытым перечень допустимых в гражданском и арбитражном процессах средств доказывания [1].

Вопросы публикуются в постановочном плане и требуют дальнейшего обсуждения в доктрине правоведения.

#### **Список литературы**

1. Боннер А.Т. Традиционные и нетрадиционные средства доказывания в гражданском и арбитражном процессе: моногр. – М., 2015. – С. 7.
2. Борискина Н.И. Электронные доказательства в гражданском судопроизводстве // Законодательство, № 4, апрель 2018 г. – С. 58–63.
3. Вершинин А.П. Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде. – М., 2000.

4. Ворожбит СП. Электронные средства доказывания в уголовном и гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2011. – С. 8.
5. ГОСТ 7.0.8-13 Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Определения и термины. Утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1185-ст. // СПС Консультант плюс, 2019.
6. Гражданский кодекс РФ (с изм. и доп. на 20.05.2018). – М.: Эксмо, 2018.
7. Жижина М.В. Документ как носитель доказательственной информации в современном цивилистическом процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – № 2. – С. 43–48.
8. Лебедева Н.Н. Электронный документ как доказательство в российском процессуальном праве // Право и экономика, № 11, ноябрь 2006.
9. Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2015 г. № 382 // СПС Консультант плюс, 2019.
10. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон 27.07.2006 ФЗ № 149 в ред. от 19.12.2016 с изм. и доп. от 01.01.2017 // СПС Консультант плюс, 2019.
11. Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса. – М., 2014. – С. 426–427.

**О некоторых вопросах претензионного урегулирования споров  
в договорной работе авиакомпании**

В статье содержится анализ правовых норм, научных взглядов и доктринальных положений по вопросу претензионного урегулирования споров в договорной работе авиакомпании. На примере сложившейся практики претензионной работы основное внимание уделяется рассмотрению и анализу проблемных вопросов правового регулирования деятельности авиакомпании по разрешению претензионных споров пассажиров и авиакомпании за нарушение исполнения условий договора перевозки.

The article contains an analysis of legal norms, scientific views and doctrinal provisions on the issue of claims settlement of disputes in the contractual work of the airline. On the example of the established practice of claim work, the authors focus on the consideration and analysis of problematic issues of legal regulation of the airline to resolve disputes between passengers and the airline for violation of the terms of the contract of carriage.

*Ключевые слова:* претензия, правовое регулирование, претензионная работа авиакомпании, Воздушный кодекс Российской Федерации, задержка рейса, сроки подачи и рассмотрения претензии, подача иска.

*Key words:* claim, legal regulation, claim work of the airline, the Air code of the Russian Federation, flight delay, terms of filing and consideration of the claim, filing a claim.

Претензионный порядок урегулирования спора как одна из форм защиты гражданских прав используется авиакомпанией достаточно часто, что свидетельствует не только об императивном характере данного института в отечественном и зарубежном законодательстве, но и о его эффективности в решении спорных вопросов между контрагентами по реализуемым договорам. В самом общем виде претензия представляет собой заявление кредитора, покупателя, заказчика, клиента об уплате долга, возмещении убытков, устранении обнаруженных недостатков, неисправности в приобретенном

товаре или выполненной работе; требование кредитора к должнику о добровольном урегулировании спора, связанного с нарушением прав кредитора [6].

Претензионный порядок урегулирования спора предполагает направление контрагенту-нарушителю предусмотренного избранным способом защиты требования с предложением о его добровольном удовлетворении. По общему правилу претензионный порядок урегулирования спора факультативен, т. е. при нарушении права можно без предварительного направления претензии сразу обратиться в суд. Однако законом, иными правовыми актами или даже самим договором претензионный порядок может быть признан обязательным, и его несоблюдение повлечет возвращение искового заявления истцу на стадии возбуждения дела в суде либо оставление иска без рассмотрения, если заявление ранее было принято судом к производству.

При этом претензионный порядок заключается не только в направлении претензии контрагенту-нарушителю, но также и ожидании ответа на претензию в течение срока, определенного законом или договором. Так, в спорных правоотношениях, возникающих из транспортных обязательств, претензионный порядок является обязательным (п. 1 ст. 797 Гражданского кодекса Российской Федерации; далее – ГК РФ), поэтому факт отказа в удовлетворении претензии, либо игнорирование ее, позволяет заинтересованной стороне обратиться за судебной защитой нарушенного права [1, с. 230].

Претензионную работу условно можно разделить на два этапа: подготовительный и (условно назовем его так) процессуальный. Первоначальный этап относится к стадии согласования условий договора, когда стороны определяют с самой возможностью использования обязательного претензионного порядка, а также предусматривают механизм его реализации. При незначительных разногласиях и взаимной добросовестности контрагентов обязательный обмен претензиями может быть достаточно эффективен для разрешения спорной ситуации. При этом, отталкиваясь от наиболее распространенного 30-дневного срока рассмотрения претензии (п. 3 ст. 124 Воздушного кодекса Российской Федерации – далее «Воздушный кодекс» или «ВК РФ»), стороны могут согласовать иные, более реалистичные сроки применительно к возникающим правоотношениям. На практике зачастую для выставления и рассмотрения претензий достаточно 5–10 рабочих дней, что при четко поставленной работе юридического и договорного подразделения компании и с учетом времени доставки претензии позволяет сторонам ориентироваться на этот срок [8].

На втором этапе претензионной работы контрагенты сталкиваются с непосредственной работой по направлению, рассмотрению претензий, подготовке ответа и направления его адресату. Иначе говоря, в данном случае стороны сталкиваются с выполнением процессуальных действий: направление претензии (ответ на претензию) установленным порядком, рассмотрение претензии в установленные сроки и т. п.

Например, деятельность по выставлению претензии представляет собой последовательное выполнение следующих действий: 1) получение информации о нарушении договорных правоотношений; 2) определение нарушенных положений договора и норм права; 3) подготовка и направление претензии контрагенту; 4) получение ответа на претензию и определение путей дальнейшего разрешения конфликта.

После получения ответа на претензию или истечения срока, отведенного договором на ее рассмотрение, к работе подключается юридическая служба. Соответственно, дальнейшие действия определяются содержанием ответа и готовностью контрагента выполнять свои обязательства. В этот момент заинтересованной стороне важно установить с контрагентом обратную связь с целью согласования плана разрешения возникшего конфликта. В противном случае претензионная работа переходит в исключительную компетенцию юридической службы и начинается судебная работа. Однако важно подчеркнуть, что отсутствие ответа на претензию не должно служить препятствием для дальнейшего разрешения спора. Поэтому в содержании договора должен предусматриваться предельный срок, по истечении которого сторона вправе передать спор на рассмотрение судебных органов [8].

Во избежание недоразумений, связанных с отсутствием ответа на претензию, предлагается формулировать положения претензии таким образом, чтобы молчание одной стороны имело юридические последствия, например: «В том случае, если сторона-нарушитель, получившая претензию, не направила свой ответ на нее в установленный настоящим договором срок, требования, указанные в претензии считаются не выполненными полностью, а сторона, направившая претензию, считается исполнившей все требования по обязательному досудебному урегулированию спора».

В авиакомпании досудебный порядок урегулирования спора регламентируется локальным нормативно-правовым актом «Положение о порядке ведения претензионно-исковой работы». Для рассмотрения претензий, возникающих при нарушении договоров воздушной перевозки пассажиров и багажа, договоров воздушной перевозки грузов или договоров

воздушной перевозки почты, создан отдельный локальный нормативно-правовой акт – «Положение о порядке рассмотрения претензий, вытекающих из нарушений договоров воздушной перевозки». Он направлен на улучшение обслуживания пассажиров и клиентуры. Досудебным урегулированием занимается договорной отдел, при этом правовой департамент осуществляет методическое руководство претензионной работой.

В Воздушном кодексе установлены следующие сроки подачи претензии перевозчику:

при внутренних воздушных перевозках (ст. 126 ВК РФ) – в течение шести месяцев;

при международных воздушных перевозках (ст. 127 ВК РФ) – в течение: 1) семи дней со дня получения багажа и четырнадцати дней со дня получения груза, багажа – в случае недостачи или повреждения (порчи) багажа, груза; 2) двадцати одного дня со дня передачи багажа, груза – в случае просрочки доставки багажа, груза.

В свою очередь перевозчик обязан в течение тридцати дней со дня поступления претензии рассмотреть ее и в письменной форме или в форме подписанного электронной подписью электронного документа уведомить заявителя об удовлетворении или отклонении претензии (ст. 127.1 ВК РФ).

Анализ воздушного законодательства позволяет говорить о существовании основной проблемы претензионной работы с пассажирами именно в сфере сроков. Это объясняется тем, что если по грузам и багажу сроки установлены, то по билетам и задержке рейса сроки отсутствуют, что позволяет пассажирам требовать рассмотрения претензии в трехдневный срок, ссылаясь на Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» [2].

Поэтому представляется необходимым внести изменения в Воздушный кодекс с целью установления оснований для подачи претензии в случае задержки рейса. Для этого ч. 2 ст. 124 ВК РФ следует дополнить п. 5 следующего содержания:

«5) при задержке рейса, а также задержке (отказе, невозможности) замены билета пассажиру или возврату денежных средств на приобретение пассажиром билета в случае его не использования из-за задержки рейса».

Кроме того, требуется закрепить соответствующее право пассажира на предъявление перевозчику заявления в случае нарушения договора воздушной перевозки пассажира. Для этого необходимо ч. 1 ст. 125 ВК РФ дополнить п. 3 следующего содержания:

«3) в случае задержки рейса, а также задержки (отказа, невозможности) замены билета пассажиру или возврата пассажиру денежных средств на приобретение билета в случае его не использования из-за задержки рейса – пассажир».

Правильная организация процесса договорной работы в авиакомпании основывается на четком планировании договорных отношений, умелом управлении деятельностью всех заинтересованных должностных лиц (подразделений) на всех этапах продвижения (реализации) договора, в том числе и на стадии урегулирования возникших споров [7, с. 141].

Участниками гражданского оборота в деловой практике и судами в практике рассмотрения гражданских дел выработаны правила, которых следует придерживаться при составлении соглашения о претензионном порядке рассмотрения споров, составления и направления претензий, урегулирования возникших разногласий и для дальнейшего беспрепятственного обращения в суд. Однако для большинства категорий арбитражных дел претензионный порядок обязателен, поэтому несоблюдение досудебного порядка или ошибки в претензии могут дорого обойтись авиакомпании, последствия различны: от оставления заявления без рассмотрения судом до отказа в удовлетворении части требований (например при взыскании неустойки).

Например, суд может не признать правомерность в подобном соглашении следующей формулировки: *«... все споры и разногласия между сторонами, разрешаются путем переговоров. Срок ответа на претензию устанавливается в 10 рабочих дней. При не достижении согласия путем переговоров, стороны вправе обратиться в Арбитражный суд...»* [3].

При невозможности урегулировать спор в досудебном порядке, дело направляется на разрешение в суд. Правовой департамент ведет исковую работу в авиакомпании по взысканию денежных сумм с контрагентов в качестве возмещения убытков за неисполнение обязательств по договору.

Иск – выдвигаемое, предъявляемое истцом в судебном или арбитражном порядке требование к ответчику, основанное на условиях заключенного между ними договора или на праве истца в соответствии с законом [6]. Состав убытков определяется как реальный ущерб (денежная стоимость утраченного имущества, настоящие и будущие расходы для устранения последствий нарушения) и упущенная выгода (недополученные вследствие правонарушения доходы).

Применение данной меры наказания за неисполнение договорных обязательств является общим правилом, безотносительно того, предусмотрено ли это договором. Убытки должны быть возмещены в полном объеме.

Это максимальная мера ответственности, применяемая к должнику, тогда как все прочие засчитываются при ее исчислении.

Законом или договором может предусматриваться ограничение возмещения убытков в части упущенной выгоды. Если таковое правило не установлено, то, определяя размер возмещения убытков, стоит руководствоваться принципом разумности.

Смысл возмещения убытков состоит в том, что нарушитель договора выплачивает добросовестной стороне денежные средства или передает ему какое-то иное имущество. В результате за счет своего имущества нарушитель возвращает имущественное положение добросовестной стороны в то состояние, каким оно было до нарушения. Так, согласно ст. 15 ГК РФ под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Таким образом, законодатель классифицирует убытки на реальный ущерб и упущенную выгоду. Кроме того, если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения (наряду с другими убытками) упущенной выгоды в размере, не меньшем, чем такие доходы.

Чтобы получить с нарушителя возмещение понесенных убытков, добросовестной стороне необходимо доказать определенный круг обстоятельств. В теории права существует правило о четырехэлементном составе гражданского правонарушения как основании договорной ответственности, а именно:

- ✓ наличие убытков у добросовестной стороны;
- ✓ противоправное поведение нарушителя;
- ✓ причинно-следственная связь между действиями нарушителя и наступившими у добросовестной стороны убытками;
- ✓ вина нарушителя.

Вместе с тем круг обстоятельств, подлежащих доказыванию в арбитражных судах, по данным категориям дел несколько упрощается. Это объясняется тем, что стороны договора несут ответственность за нарушение обязательств, по общему правилу, безотносительно к вине (презумпция виновности). Правовым основанием является п. 3 ст. 401 ГК РФ [5].

Таким образом, получаем следующий «усеченный» круг обстоятельств, подлежащих доказыванию: неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, наличие убытков, причинно-следственная связь между первым и вторым пунктами. Кроме того, необходимо доказать не просто наличие убытков, но и их размер (реальной и/или упущенной выгоды) [4].

Наиболее распространенный вид нарушения договорных обязательств это, конечно же, незаконное пользование чужими денежными средствами. Для предотвращения подобных ситуаций законодателем предусмотрено несколько правовых инструментов. Уплата процентов за пользование чужими денежными средствами – самый простой из них. Фактически, для реализации этой нормы в договоре специальную оговорку делать необязательно, так как это диспозитивная норма (она действует, если стороны не предусмотрят в договоре иной порядок). Если контрагент по договору допустил подобные нарушения, вы вправе требовать с него уплаты процентов на всю сумму денежных средств, которыми он незаконно пользовался, если, конечно же, договором или законом не предусмотрено иное (ст. 395 ГК РФ).

#### Список литературы

1. Договорное право: учеб. пособие для студ. вузов / под ред. Н.Д. Эриашвили, В.Н. Ткачёва. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 308 с.
2. О защите прав потребителей: закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 140.
3. Постановление 9 ААС от 24.11.2015 № 09АП-47896/2015-ГК по делу № А40-67632/15. – URL: [http://regforum.ru/posts/2280\\_pretenzionnyu\\_poryadok\\_uregulirovaniya\\_sporov\\_prakticheskie\\_rekomendacii/](http://regforum.ru/posts/2280_pretenzionnyu_poryadok_uregulirovaniya_sporov_prakticheskie_rekomendacii/)
4. Постановление Пленума Верховного суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8.
5. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 21.04.2008 № А56-35813/2006
6. Положение о порядке ведения претензионно-исковой работы: прилож. № 1 к приказу АО «Авиакомпания «Россия» № 74 от 03.03.2011 г. Документ для служебного пользования.
7. Прозванченков А.В., Шахбазов Р.А. Сущность и источники правового регулирования договорной работы в авиакомпании // Ленингр. юрид. журн. – 2017. – № 2 (48). – С. 136–142.
8. Россол С. Претензионная работа в организации // Корпоративный юрист. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – № 2. – С. 45–49.

## Сведения об авторах

**Акишин Михаил Олегович** – доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, Ленинградский государственный университет им. А. С. Пушкина. E-mail: akishinmo@yandex.ru

**Андреева Елена Михайловна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и международного частного права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: Elenaandreeva09@mail.ru

**Белоусова Евгения Алексеевна** – кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой уголовно-правовых дисциплин, Санкт-Петербургский им. В.Б. Бобкова филиал Российской таможенной академии. E-mail: lifegale777@yandex.ru

**Бодаевский Виктор Петрович** – кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой уголовного права. Крымский филиал Российского государственного университета правосудия. E-mail: Bvp70@ Rambler.ru

**Бойкова Татьяна Юрьевна** – кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и теории государства и права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: boikova\_tatiana@bk.ru

**Бородушко Ирина Васильевна** – доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры гражданского и международного частного права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: bi08@me.com

**Волков Дмитрий Владимирович** – кандидат юридических наук, зав. кафедрой предпринимательского права, Северо-Западный институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России). E-mail: dmi25011964@yandex.ru

**Ворона-Сливинская Любовь Григорьевна** – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и международного частного права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: elenvoskr@mail.ru

**Воскресенская Елена Владимировна** – доктор юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого.

**Гацолати Виктор Эдуардович** – студент-магистрант, Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова, г. Владикавказ. E-mail: aleftina.57@mail.ru

**Глушаченко Сергей Борисович** – доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой государственного права, Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена. E-mail: gospravorgpu@gmail.com

**Кокорин Игорь Сергеевич** – кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой гражданского и международного частного права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: only\_igor@mail.ru

**Константинова Сабина Муслимовна** – юрист, МУП «ТеплоВодоСнабжение», г. Кандалакша, Мурманская обл. E-mail: ocheredkovp@mail.ru

**Курашвили Автандил Юрьевич** – кандидат юридических наук, главный юрисконсульт, Дирекция по юридическим вопросам ПАО «Силловые машины – ЗТЛ, ЛМЗ, Электросила, Энергомашэкспорт». E-mail: avtand-reserv@yandex.ru

**Малинин Василий Борисович** – доктор юридических наук, профессор, академик РАМ, академик РОАН, действительный член Петровской академии наук и искусств, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: Malininvasily@mail.ru

**Манакова Лидия Константиновна** – независимый исследователь. E-mail: lidiya\_manakova@mail.ru

**Махина Светлана Николаевна** – доктор юридических наук, профессор, Белгородский юридический институт МВД России им. И. Д. Путилина. E-mail: zhanna.dorofeeva.77@mail.ru

**Миняйленко Николай Николаевич** – кандидат юридических наук, профессор, начальник адъюнктуры, Санкт-Петербургский военный институт войск национальной гвардии Российской Федерации. E-mail: minialenko@mail.ru

**Наумов Виктор Борисович** – кандидат юридических наук, зав. сектором цифрового и регионального развития НОЦ урбанистики и киберантропологии Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. E-mail: nau@russianlaw.net

**Нахова Елена Александровна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: nahova.elena@yandex.ru

**Новицкая Лада Юрьевна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: infolady1@gmail.com

**Новицкий Виталий Анатольевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: infolady1@gmail.com

**Орехова Наталья Леонидовна** – кандидат юридических наук, доцент, Институт правоведения и предпринимательства, г. Пушкин. E-mail: Natalia.1972@inbox.ru

**Очередыко Виктор Пантелеевич** – доктор юридических наук, профессор, заместитель директора по научной работе, Северо-Западный филиал Российского государственного университета правосудия. E-mail: ocheredkovp@mail.ru

**Павлов Владимир Григорьевич** – доктор юридических наук, профессор, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: kafupp@lengu.ru

**Павлов Дмитрий Владимирович** – кандидат юридических наук, доцент, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: kafupp@lengu.ru

**Петров Константин Васильевич** – кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой теории и истории государства и права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: [1petrov\\_kv@mail.ru](mailto:1petrov_kv@mail.ru)

**Плиева Зарина Эдуардовна** – студент-магистрант, Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова, Россия, г. Владикавказ. E-mail: [aleftina.57@mail.ru](mailto:aleftina.57@mail.ru)

**Прозванченков Александр Васильевич** – старший преподаватель кафедры гражданского и международного частного права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: [prozvanchenkov@mail.ru](mailto:prozvanchenkov@mail.ru)

**Смирнов Станислав Игоревич** – кандидат педагогических наук, начальник отдела, Центр подготовки спортивных сборных команд Санкт-Петербурга. E-mail: [stas-proect@mail.ru](mailto:stas-proect@mail.ru)

**Смирнова Марина Геннадьевна** – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры правоведения, Российский государственный университет правосудия. E-mail: [msm777@inbox.ru](mailto:msm777@inbox.ru)

**Старовойтова Ольга Эдуардовна** – доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: [o.starovooytova@rambler.ru](mailto:o.starovooytova@rambler.ru)

**Степанов Радик Геннадьевич** – кандидат юридических наук, декан юридического факультета, Санкт-Петербургский им. В.Б. Бобкова филиал Российской таможенной академии. E-mail: [stepanovrg@bk.ru](mailto:stepanovrg@bk.ru)

**Тарасевич Ксения Александровна** – ст. преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, юрист 2 класса. E-mail: [89219505168lgu@gmail.com](mailto:89219505168lgu@gmail.com)

**Целих Антон Леонидович** – адъютант, Белгородский юридический институт МВД России им. И.Д. Путилина, капитан полиции. E-mail: [zhanna.dorofeeva.77@mail.ru](mailto:zhanna.dorofeeva.77@mail.ru)

**Шахбазов Роман Агамедович** – кандидат юридических наук, офицер отдела, Главное управление подготовки войск (сил) Росгвардии. E-mail: [romanalog@rambler.ru](mailto:romanalog@rambler.ru)

**Шныров Андрей Евгеньевич** – преподаватель кафедры теории и истории государства и права, Саратовский военный ордена Жукова Краснознаменный институт войск национальной гвардии Российской Федерации. E-mail: [shnirovae@yandex.ru](mailto:shnirovae@yandex.ru)

### **Информация о ретракции статьи**

Редакционной коллегией Ленинградского юридического журнала 30 марта 2019 г. принято решение об отзыве (ретракции) статьи Р.С. Ягодина, П.А. Волкова «Причины и условия сексуальной эксплуатации несовершеннолетних» (Ленинградский юридический журнал. 2018. № 2. С. 217–222), протокол № 1 от 30 марта 2019 г., по заявлению авторов.

## **АВТОРАМ СТАТЕЙ, ПРИСЫЛАЕМЫХ В ЖУРНАЛ**

К публикации в Ленинградском юридическом журнале принимаются статьи, отражающие широкий спектр вопросов современной юриспруденции.

Необходимым условием публикации результатов научных работ для кандидатских исследований является наличие отзыва научного руководителя. Рецензирование поступивших в редакцию материалов осуществляется в установленном редакцией порядке. Редакция журнала оставляет за собой право отбора статей для публикации.

Материалы, направляемые в редакцию по электронной почте [lenjurmag@lengu.ru](mailto:lenjurmag@lengu.ru), должны быть представлены тремя файлами:

### **1. Статья**

Объем статьи не менее 18 и не более 26 тыс. знаков с пробелами. Поля по 2,0 см; красная строка – 1,0 см. Шрифт Times New Roman, для основного текста размер шрифта – 14 кегль, межстрочный интервал – 1,5 пт.; для литературы и примечаний – 12 кегль, межстрочный интервал – 1,0 пт.

Фамилия автора помещается в правом верхнем углу страницы над названием статьи.

Ссылки на литературу оформляются постранично, нумерация сквозная.

В конце статьи приводится список литературы (не менее 5–7 позиций).

### **2. Автореферат**

Автореферат содержит:

- название статьи и ФИО автора – на русском и английском языках;
- аннотацию статьи на русском и английском языках объемом 300–350 знаков с пробелами;
- ключевые слова и словосочетания (7–10 слов) на русском и английском языках.

### **3. Сведения об авторе**

Фамилия, имя, отчество полностью, место работы и занимаемая должность, ученая степень, звание, почтовый адрес, электронный адрес, контактный телефон.

**В случае несоблюдения настоящих требований редакционная коллегия вправе не рассматривать рукопись.**

Статьи принимаются в течение года.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую и корректорскую правку (не меняющую смысл) авторского текста.

При передаче в журнал рукописи статьи для опубликования презюмируется передача автором права на размещение текста статьи на сайте журнала в системе Интернет.

Плата за опубликование рукописей аспирантов не взимается.

Гонорар за публикации не выплачивается.

Редакционная коллегия:

*196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин,  
Петербургское ш., 10  
тел. 8 (812) 470-56-74, 8 (812) 451-83-49*

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

2019  
№ 1 (55)

Редактор *Т. Г. Захарова*  
Технический редактор *Е. Ю. Березина*  
Оригинал-макет *Е. Ю. Березиной*

---

Подписано в печать 29.03.2019. Формат 70х90 1/16.  
Гарнитура *Times New Roman*. Печать цифровая.  
Усл. печ. л. 14,6. Тираж 500 экз. Заказ № 1542

---

Ленинградский государственный университет  
имени А. С. Пушкина  
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское ш., 10