

ISSN 1813-6230

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ**

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

№ 2 (56) 2019

**LENINGRAD LEGAL
JOURNAL**

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

№ 2 (56) 2019

УДК 34
ББК 67

Ленинградский юридический журнал
№ 2 (56)

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. Очередыко, 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

Отдельные статьи «Ленинградского юридического журнала» размещаются
в справочно-правовой системе Консультант Плюс <http://www.consultant.ru>

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

Leningrad Legal journal
№ 2 (56)

E d i t o r i a l b o a r d :

*S. G. Ereemeev (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*

A d v i s o r y b o a r d :

*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

© Pushkin Leningrad State University,
2019
© Leningrad Legal journal, 2019

Содержание

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

С. Г. Еремеев, А. В. Майоров, Е. Н. Минченков

О юридическом концепте направления legaltech:
перспективы становления и развития 9

А. Б. Козырева

Подходы к классификации видов корпоративного правотворчества 18

Н. Н. Лайченкова, Ю. М. Литвинова

Трансформация правовых основ в эпоху примата цифровых технологий 34

К. В. Петров

Развитие теории правовых средств в юридической науке XXI в. 44

М. Г. Смирнова

Причины неразвитости правового регулирования и правоприменительной
практики внесудебного примирения в современной России 50

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

О. В. Виноградов, И. С. Кокорин

Теоретические и правовые проблемы формирования
Совета Федерации Российской Федерации 57

Т. А. Коломейцева, Л. Ю. Свистунова

Конституционно-правовые аспекты ограничений права на свободу слова 65

Я. А. Сексте, И. Л. Ляпин

Правовое обеспечение национальной безопасности РФ:
основные направления, состояние и тенденции развития 73

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

А. К. Бейн, К.Б. Кораев, А. Б. Хвостов

К вопросу о гражданском правоотношении
в условиях трансформации гражданского законодательства 79

П. В. Кондэ, К.Б. Кораев, А. Б. Хвостов

Особенности правового статуса конкурсных кредиторов
при проведении процедуры конкурсного производства 85

И. С. Кокорин, А. С. Категов, О. В. Виноградов

Правовое регулирование деловой репутации 91

Т. С. Серегина

Эволюция организационно-правовых форм объединений граждан
в области садоводства и огородничества 96

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

С. Д. Кудряшова

Проблемы поддержания государственного обвинения
с участием присяжных заседателей в районном суде и пути их решения 105

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

О. В. Аверьянова

Понятие законности и система средств обеспечения законности
в государственном управлении 112

Т. Ю. Бойкова, В. С. Марьясин, Н. А. Молчанова

Государственная политика в сфере физической культуры и спорта
в Санкт-Петербурге: правовое регулирование 119

С. Ю. Косарев

Особенности охраны общественного порядка
и общественной безопасности в условиях Заполярья 126

Л. С. Сафонова

К вопросу о социальном управлении 132

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Н. В. Бугель, М. Н. Пригон

Сущность и особенности муниципально-правовой ответственности 140

ТРУДОВОЕ ПРАВО

Н. В. Ахантьева, О. В. Скрябина

Социальное обеспечение граждан, пострадавших от несчастных случаев
на производстве, и профессиональных заболеваний,
на региональном уровне 152

Сведения об авторах..... 161

**LENINGRADSKIY
JURIDICAL
JOURNAL**

Scientific-theoretical and informative-practical journal

**№ 2 (56)
2019**

CONTENT

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

S. G. Ereemeev, A. V. Maiorov, E. N. Minchenkov

The legal concept of legaltech direction: the prospects for the formation and development.....9

A. B. Kozyreva

Approaches to classification of types of corporate law-making.....18

N. N. Leichenkova, Yu.M. Litvinova

Transformation of the legal framework in the era of digital primacy.....34

K. V. Petrov

Development of the theory of legal means in legal science of the 21st century...44

M. G. Smirnova

Causes of underdevelopment of legal regulation and law enforcement practice of extrajudicial reconciliation in modern Russia.....50

CONSTITUTIONAL LAW

O. V. Vinogradov, I. S. Kokorin

Theoretical and legal problems of formation Council of Federation of the Russian Federation.....57

T. A. Kolomeitseva, L. Yu. Svistunova

Constitutional and legal aspects of the restriction of the right to freedom of speech.....65

J. A. Sexte, I. L. Lyapin

Legal support of national security of the Russian Federation: main directions, state and development trends.....73

CIVIL LAW

A. K. Bein, K.B. Koraev, A. B. Khvostov

On the issue of civil law relations in the context of civil law transformation.....79

<i>P. V. Conde, K. B. Koraev, A. B. Khvostov</i>	
Features of the legal status of competitive creditors during the bankruptcy proceedings.....	85
<i>I. S. Kokorin, A.S. Kategov, O. V. Vinogradov</i>	
Legal regulation of business reputation.....	91
<i>T. S. Seregina</i>	
Evolution of organizational and legal forms of associations of citizens in the field of gardening and vegetable growing.....	96
CRIMINAL PROCESS	
<i>S. D. Kudrayshova</i>	
Problems of maintaining public prosecution with the participation of jurors in the district court and the ways to solve them.....	105
ADMINISTRATIVE LAW	
<i>O. V. Averyanova</i>	
The concept of legality and the system of law enforcement in public administration.....	112
<i>T. Yu. Boykova, V. S. Maryasin, N. A. Molchanova</i>	
State policy in the field of physical culture and sports in St. Petersburg: legal regulation.....	119
<i>S. Yu. Kosarev</i>	
Features of protection of a public order and public safety in conditions of the arctic.....	126
<i>L. S. Safonova</i>	
On the issue of social management.....	132
MUNICIPAL LAW	
<i>N. V. Bugel, M. N. Prigon</i>	
Essence and peculiarities of municipal legal responsibility.....	140
LABOUR LAW	
<i>N. V. Akhantieva, O. V. Scriabina</i>	
Social security of citizens affected by industrial accidents and occupational diseases at the regional level.....	152
<i>About authors</i>	161

Поздравляем с юбилеем!

Николаю Васильевичу Бугелю – 65 лет

Профессор кафедры гражданского и международного частного права Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина, доктор юридических наук, зав. лабораторией по изучению вопросов территориального развития и развития местного самоуправления и развития некоммерческого сектора и социально ориентированных НКО Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина.



Бугель Николай Васильевич родился 23 мая 1954 г. в Тернопольской области УССР. В 1978 г. окончил Высшее политическое училище МВД СССР, а в 1986 г. – Академию МВД СССР.

В 1997 г. под руководством профессора В.П. Сальникова подготовил и защитил кандидатскую диссертацию на тему: «Организационно-правовые проблемы совершенствования управления городскими, районными органами внутренних дел в условиях реформирования общества», в 2001 г. – докторскую диссертацию на тему: «Организационно-правовой механизм управления органами внутренних дел (системно-правовой и методологический анализ)».

Сферу научных интересов Николая Васильевича составляют проблемы общей теории управления, государственного и административного права. Наиболее весомый вклад им был внесен в разработку проблем функционирования органов внутренних дел.

Н. В. Бугелем опубликовано свыше 60 научных работ, в том числе три монографии, учебник и более десяти учебных и учебно-методических пособий.

С юбилеем Николая Васильевича поздравляют коллеги, редакционный совет и редакция Ленинградского юридического журнала.

Искренне желаем научных и творческих достижений и успехов во всех начинаниях!

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 34:004.9

С. Г. Еремеев, А. В. Майоров, Е. Н. Минченков

О юридическом концепте направления legaltech: перспективы становления и развития

Процесс цифровой трансформации в общественных отношениях является наиболее серьезным вызовом праву в последние годы и ближайшее время. Для предотвращения ошибок в правотворчестве и правоприменении юридическая наука должна стать площадкой для дискуссии о создании «инструментов», которые смогут ответить на вызовы технологического развития.

Возникновение новых юридических суждений, концептов и конструктов в области правового регулирования цифровой трансформации, по нашему мнению, является необходимым научным ресурсом для систематизации правовых знаний в области технологического развития и создания качественной, логичной инфраструктуры правового регулирования. В статье рассмотрены вопросы обоснованности юридического концепта legaltech в рамках теоретико-правового дискурса.

The process of digital transformation in public relations is the most serious challenge to law in recent years and in the near future. To prevent mistakes in lawmaking and law enforcement, legal science should become a platform for discussion on the creation of «tools» that can respond to the challenges of technological development.

The emergence of new legal judgments, concepts and constructs in the field of legal regulation of digital transformation, in our opinion, is a necessary scientific resource for systematization of legal knowledge in the field of technological development and the creation of a high-quality, logical infrastructure of legal regulation. The article discusses the validity of the legal concept of legaltech within the framework of the theoretical legal discourse.

Ключевые слова: право, правовое регулирование, цифровая трансформация, цифровая экономика, legaltech, право цифровой трансформации, киберантропология, юридический концепт, юридический конструкт, разноотраслевой подход к праву.

Key words: law, legal regulation, digital transformation, digital economics, legaltech, law of digital transformation, cybrantropolony, legal concept, legal construct, multi-sectoral approach to law.

На сегодняшний день можно говорить о том, что цифровая трансформация стала главным трендом политической повестки и основной темой для дискуссии в юридическом сообществе. Очевидно, что на современном этапе развития информационного общества использование инфокоммуникационных технологий и информационных ресурсов приобретает все большую значимость. Информация, являясь конвергентным и системообразующим ресурсом, «обеспечивает все процессы социума, обогащает и гармонизирует отношения во всех направлениях его жизнедеятельности» [4]. Согласно с В.Б. Наумовым в том, что ключевым фактором, влияющим на развитие планеты, бесспорно, выступают новые цифровые технологии. Но, несмотря на всю их привлекательность, они являются вызовом для права, общества и государства. Чтобы правильно реагировать на него, необходимо понять природу связанных с этими технологиями правоотношений и определить модели их регулирования. Сделать это нужно в условиях открытой междисциплинарной дискуссии, в которую должны быть вовлечены представители многих профессий [9].

Цифровизация диктует необходимость изменения нормативного пространства. С одной стороны, государство оперативно реагирует на «цифровые» вызовы, принимая большое количество нормативных актов и поправок в действующее законодательство. С другой стороны, существует ряд вопросов к качеству юридического контента законодательных и подзаконных новелл.

Согласимся с тем, что любая оценка юридической действительности в рамках персонального авторского анализа является субъективной, но некоторые законодательные решения не соответствуют логике права, учению о пределах правового регулирования и спросу на регламентацию тех или иных общественных отношений. Например, Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» раскрывается дефиниция «цифровые права». Под таковыми законодатель понимает названные в данном 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.

Применяя логическое и системное толкование, на наш взгляд, не совсем понятна принадлежность цифровых прав к какому-либо институту теории и практики гражданского права (вещное, обязательственное, договорное

право, право интеллектуальной собственности и т. д.). Кроме того, законодатель определяет, что цифровое право – это право, относящиеся исключительно к информационной системе, право «виртуальное». Однако формально-юридически защита такого права будет осуществляться способами защиты гражданских прав, перечисленными в ст. 12 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. Таким образом, нарушенное цифровое право представляет собой не что иное, как нарушенное в каждом конкретном случае право вещное, обязательственное или интеллектуальное. Из этого возникает вопрос о месте и роли новой дефиниции в системе гражданского законодательства и доктрины.

С учетом вышесказанного, можно сделать следующий вывод: юридическая наука в условиях цифровой трансформации должна стать площадкой для возникновения нового знания о праве, которое сможет качественно, логично и сообразно потребностям оформлять процесс цифровизации и его результаты в нормативном поле. Для достижения такой цели необходима система юридического знания, содержащая достаточный научный и прикладной потенциал в сфере цифровой трансформации и описание технологических прорывов. Считаем наиболее перспективным направлением в этой области юридическое направление legaltech (далее – право цифровой трансформации).

Традиционно, начиная то или иное рассуждение в области научного знания, необходимо определить проблему исследования, понимание и смысловой раскрытие, которое приведет автора к уникальным выводам. В юридической науке широко применяются общефилософские подходы, согласно которым любое суждение – это форма мышления, отражающая предмет (вещь), феномен, отношение или процесс в его онтологии, свойствах, динамике и/или интерреляциях [12]. Из суждений состоят базовые для правового понимания цифровой трансформации научные концепты и научные конструкции.

По Т.Г. Понятовской, концепт – это основополагающая ценностная изначальная идея, не требующая доказательств ее сущности [13]. По словам М.В. Пименовой и О.Н. Кондратьевой, «до сих пор отсутствует однозначное толкование термина “концепт”, существует значительное количество дискуссионных вопросов, связанных с теорией концептов: о статусе концепта, его структуре, особенностях вербализации, соотношении концепта и понятия, концепта и значения, а также о типологии концептов. Разные трактовки концепта обусловлены выдвиганием на первый план одного из аспектов определяемого термина, который и становится основой дефиниции» [11].

Согласно С.С. Неретиной, «концепт (от лат. *conceptus* – схватка, замысел, зачатие) – единица речевого высказывания, логически смысловой компонент его семантической структуры; характеризует акт понимания и его результат, полученный в коммуникации, тем самым предполагая направленность на другого; акт схватывания смыслов» [10].

Упорядоченный и систематизированный пласт концептов образует своеобразную «схему», в которой каждый концепт занимает свое функциональное место на определенном уровне. Применительно к теоретико-правовой мысли можно говорить о том, что концепты являются первым звеном в построении условной отрасли.

Придерживаясь мнения В.Л. Абушенко и В.С. Швырева, согласимся с тем, что «конструкт – это умозрительное построение, вводимое гипотетически (теоретическое) или создаваемое по поводу наблюдаемых событий или объектов (эмпирическое) по правилам логики с жестко установленными границами и точно выраженное в определенном языке, не предполагающее обязательного установления его онтологического статуса, т.е. не требующее указания на конкретный денотат. Конструкты выполняют в познании разные функции (исходных начал, концептуальных схем, условий синтеза и сборки разнородных представлений, и так далее), они имеют то общее, что являются продуктом деятельности, трактуемой в искусственном залоге, – проектирование, конструирование, сборка, синтез» [1].

По Г.А. Гаджиеву, «юридический концепт появился, когда римские юристы создали понятие субъекта права – *persona*, который является юридическим символом, не реальным, биологическим человеком, а правовым существом... Концептуализм в праве – это, по сути, часть юридического мировоззрения, теоретическая система, которая базируется на юридических символах – понятиях, конструкциях, фикциях», юридический концепт – теоретическая основа правопорядка [5].

Согласимся с Г.А. Гаджиевым в части его суждения о том, что концептуализм в праве – это теоретическая система. Однако, по нашему мнению, научный концепт в теории права базируется не только на юридических символах. С учетом вышеупомянутого технологического прорыва и стремительно меняющегося контура, содержания общественных отношений, считаем, что научный концепт в современном праве предполагает вводные эмпирического характера. Иными словами, концептуализм в праве предполагает систему уникальной теоретической мысли с реальным правовым полем её применения.

Здесь согласимся с Е.Ю. Догадайло, которая определяет юридический концепт как «концентрированную и понятийно оформленную мысль об объекте, имеющую некоторую плотность смыслового наполнения, позволяющую производить понятийные формализации в юридическом дискурсе» [6].

Таким образом, в дальнейшем описываемый нами концепт разноотраслевого подхода к праву как теоретического ответа на вызовы технологической действительности можно назвать основой научного конструкта, описывающего сущность права цифровой трансформации.

В научно-практической деятельности направление legaltech можно назвать подотраслью информационного права, так как оно содержательно описывает вызовы права XXI в. (их российские традиции) с точки зрения закономерности нормативного закрепления процессов и результатов именно цифровой трансформации. Информационное право, как результат «традиции кодификации» в России, рассматривает более общие понятия и процессы, делая основной упор на методологии взаимодействия информации с человеком. По мнению И.Л. Бачило, предметом, формирующим специальную отрасль отношений, условно называемых информационными, является совокупность реально существующих материализованных результатов творчества и труда, воплощенных:

- 1) в информации при разнообразии форм ее проявления и формируемых на этой основе информационных ресурсах;
- 2) средствах и технологиях работы с информацией (информационных технологиях – потенциал ИКТ);
- 3) средствах и технологиях коммуникации информации по сетям связи.

На базе этой триады предметов формируется новая область общественных отношений, которая в системе права выделяется как самостоятельная сфера правового регулирования [3]. *Право цифровой трансформации* специализируется на узком направлении описания и закрепления технологических прорывов, которые, безусловно, так или иначе связаны с информацией. Особенностью права цифровой трансформации, на наш взгляд, является то, что предмет его изучения основывается на междисциплинарных результатах исследований других наук, как традиционных (математика, физика, биотехнология и др.), так и новых (например, киберантропология). Иными словами, предмет права цифровой трансформации как нового направления всегда будет обусловлен процессами технологического прорыва.

Системное понимание новых технологий в общественной жизни как предмета права цифровой трансформации упорядочивает подход к нормотворчеству в сфере «цифровой экономики». Так, субъект законодательной или подзаконной инициативы, владея понятийным аппаратом права цифровой трансформации, сможет логически понимать взаимодействие правовых норм с реальным технологическим развитием. Такая методика исключит принятие «мертвых» норм в российском законодательстве и станет своеобразной «самоцензурой» субъектов нормотворчества. Теоретически дальнейшее развитие и становление права цифровой трансформации положительно повлияет на содержание нормативно-правовых инициатив, так как все предметы изучения вышеуказанного научного направления (как мы уже писали ранее) обусловлены сущностным, реальным технологическим прогрессом, а не субъективным представлением об инновациях и их правовом закреплении в России.

Начиная дискуссию о праве цифровой трансформации как факторе систематизации юридических норм и научных взглядов по тематике цифровой трансформации, нельзя не отметить плотную связь и взаимообусловленность этого нового направления с киберантропологией. Киберантропология, изучая взаимодействие и взаимосвязь человека и техники, создает для субъекта нормотворчества эмпирический фундамент, исходя из которого можно говорить о целесообразности принятия и использования той или иной нормы права, регулирующей общественные отношения в сфере цифровой трансформации. Таким образом, право как один из регуляторов человеческого поведения легализует юридически значимые действия человека с использованием новых технологий и процессов для их законного тиражирования в социуме.

Отметим, что дискуссия о праве цифровой трансформации является сугубо доктринальной. На наш взгляд, принятие норм права, связанных с новыми технологиями, искусственным интеллектом и т. д., опосредует их включение в отраслевые кодифицированные акты. Такое явление демонстрирует приспособление права к технологической действительности. Однако в теории мы можем говорить о том, что в Российской Федерации существуют перспективы нового правового направления, которое рассматривает генезис, обусловленность, применимость и актуальность норм, регламентирующих цифровую трансформацию в современном обществе.

Продолжая теоретико-правовой дискурс взаимосвязи цифровой трансформации и нынешних реалий отечественной системы права, согласимся с В.Б. Наумовым в том, что необходимо внимательно исследовать

полноту и актуальность отраслевой системы права. Очевидно, что для обеспечения устойчивого развития общества и цифровой экономики нужны не только продуманные новеллы в законодательстве. Требуется и формирование институтов, в рамках которых можно будет регулировать новые явления и выполнять новые социально-экономические задачи: обеспечивать функционирование цифровой среды доверия и идентификацию субъектов в ней, внедрять искусственный интеллект и роботов, принимать решения на основе больших данных и функционирования Интернета вещей и многое другое. В системе права все чаще наблюдается негативная конкуренция отраслей, когда нормы из одной отрасли права попадают в законодательство другой отрасли права [9].

По мнению заслуженного профессора МГУ им. М.В. Ломоносова И.А. Зенина, применение разноотраслевых правовых норм объясняется не искусственным слиянием их в некую безграничную комплексную («гибридную») отрасль (или отрасли) предпринимательского, коммерческого, торгового или хозяйственного права, а естественным функциональным взаимодействием *разноотраслевых* норм в целях всестороннего оптимального регулирования тех или иных общественных отношений, включая регламентируемую только гражданским *правом* предпринимательскую деятельность. Одной из самых серьезных опасностей иного *подхода* к трактовке системы права и правовой природы регулирования предпринимательской деятельности является попытка обоснования возможности самостоятельной кодификации некоего беспредельного частно-публичного конгломерата правовых норм, способной создать юридический коллапс в правоприменительной практике как в предпринимательской деятельности, так и во многих других сферах жизни и деятельности предпринимателей, а также иных субъектов права. «Сказанное отнюдь не исключает возможности исследования и решения многих сложных и важных проблем развития и предпринимательской деятельности, и деятельности предпринимателей с учетом взаимодействия разноотраслевых норм, что, кстати, успешно делается некоторыми сторонниками выделения предпринимательского и коммерческого права» [7].

Солидаризируемся с позицией С.С. Алексеева в части того, что главная особенность каждой отрасли – наличие особого юридического режима («метода регулирования»), который характеризует, каким способом – через дозволения, запрещения, обязывания – осуществляется юридическое регулирование. В свою очередь, изучение права осуществляется в основном по отраслям права, и в каждой из отраслевых юридических наук дается подробная характеристика. В настоящее время формируются своеобразные сферы

комплексного характера, юридически опосредующие новые «слои социальности» (экологическое право, информационное право, предпринимательское право) и, более того, нарастает тенденция их перерастания в основные отрасли [2].

Считаем, право цифровой трансформации можно назвать «новым слоем социальности». Однако нелогично воспринимать вышеуказанное направление комплексной, самостоятельной отраслью права, поскольку ведущую роль в процессах цифровой трансформации и систематизации законодательства в сфере информации и технологий играет информационное право. Учитывая позицию С.С. Алексеева, согласимся с М. А. Кудрявцевым, который сравнил информационное право с «дирижером оркестра» правовой системы, т. е. одним из важнейших ее организующих начал в информационном обществе [8]. Право цифровой трансформации, как мы говорили ранее, в теоретическом восприятии существует как подотрасль, имея собственный научный концепт и научный конструкт, при отраслевом доминировании информационного права.

Из представленного научного исследования можно заключить следующее. Необходимо обогащение права другими отраслями знания. Нужна кооперация правовых знаний с другими сферами. На наш взгляд, крайне интересным вариантом обогащения права можно считать киберантропологию. Несмотря на то что юридическая наука, управление, и законодательство развиваются понятными путями в рамках отраслей, на сегодняшний день крайне важно обсуждать практики разноотраслевого подхода к праву в области цифровой трансформации. Такой подход позволит систематизировать в научное направление весь пласт теоретического и нормативно-правового материала в этой сфере, что сделает правоприменение более логичным, а систему юридического знания актуальной.

Научный конструкт права цифровой трансформации является объективной, неизбежной реакцией системы права на технологические изменения. Безусловно, на сегодняшний день это направление в юриспруденции нельзя считать классическим и общепризнанным. Вместе с тем право цифровой трансформации – это начало дискуссии о совершенно новой правовой действительности, изменяющейся под влиянием цифровой трансформации. Можно говорить о том, что фундаментальных изменений в основных принципах права крайне мало, но возникает много проблем в рамках правоприменения. В то же время и правотворчество медленно (по своей природе) и слабо справляется с этим. Разработка новых правовых норм в области регулирования информационно-телекоммуникационных отношений и высоких технологий, как правило, не разрешает проблему полностью, а комплекс проблем при

этом накапливается. Как результат – в рамках юридической науки необходима поиски решения названных кейсов. Концепт права цифровой трансформации при должном внимании юридического сообщества и теоретической проработке может стать этим решением для теории и практики.

Список литературы

1. Абушенко В.Л., Швырев В.С. Конструкт. [Электронный ресурс]. – URL: <https://gtmarket.ru/concepts/6889> (дата обращения: 22.05.2019).
2. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – С. 45–46.
3. Бачило И. Л. Информационное право: учеб. для акад. бакалавриата. – М.: Юрайт, 2017. – С. 23.
4. Бачило И. Л. Понятийный аппарат информационного права и система обеспечения информационной безопасности // Тр. Ин-та гос-ва и права РАН. – 2016. – № 3. – С. 5.
5. Гаджиев Г.А. Онтология права: Критическое исследование юридического концепта действительности. – М., 2013. – С. 15, 16, 22.
6. Догадайло Е.Ю. Время и право: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.dissercat.com/content/vremya-i-pravo> (дата обращения: 22.05.2019).
7. Интервью с И.А. Зениным, доктором юридических наук, профессором кафедры гражданского права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, заслуженным профессором Московского университета // Законодательство: практ. журн. для руководителей и юристов. [Электронный ресурс]. – URL: <http://internet.garant.ru/#/document/57565032/paragraph/47> (дата обращения: 16.05.2019).
8. Кудрявцев М.А. Новые горизонты информационного права // Информационное пространство: обеспечение информационной безопасности и права, ИГП РАН: сб. науч. тр. – М., 2018. – С. 100.
9. Наумов В.Б. Право в эпоху цифровой трансформации: в поисках решений // Рос. право: образование, практика, наука. – 2018. – № 6. – С. 4–6.
10. Неретина С.С. Концепт / Энциклопедия эпистемологии и философии науки. – М., 2009. – С. 387.
11. Пименова М.В., Кондратьева О.Н. Концептуальные исследования. Введение. – М., 2016. – С. 52–54.
12. Понкин И.В., Редькина А.И. Методология науки: понятие «научный концепт» // Право и образование. – 2019. – № 3. – С. 5.
13. Понятовская Т.Г. Концептуальные основы уголовного права России. История и современность: дис. ... д-ра юрид. наук. – Казань, 1996. – С. 112.

Подходы к классификации видов корпоративного правотворчества

В статье подробно характеризуется каждый подход к классификации видов корпоративного правотворчества, даны примеры из зарубежной и отечественной юридической практики, проведена параллель между корпоративным правотворчеством, корпоративным управлением и корпоративной культурой, что позволяет, на наш взгляд, комплексно подойти к изучаемой проблеме.

Самым подходящим для классификации видов корпоративного правотворчества, по нашему мнению, является процедурный подход, так как он отражает специфику правотворческих полномочий субъектов, позволяет выделить круг вопросов внутрифирменного правотворчества и зависящие от них этапы процедуры принятия корпоративных актов.

This article provides a detailed description of each approach, examples from foreign and domestic legal practice and analysis of concepts of corporate law-making, corporate governance and corporate culture, which allows to analyse this subject comprehensively. The most appropriate approach to the classification is, in the author's opinion, the procedural approach, as it reflects specifics of law-making entities, identifies issues of corporate law-making and procedural steps necessary for adopting corporate acts.

Ключевые слова: корпоративное правотворчество, правотворчество, корпорация, виды корпоративного правотворчества, корпоративное управление, корпоративная культура, уровень корпоративной культуры, модели корпоративного управления.

Key words: corporate law-making, law-making, corporation, corporate law-making types, corporate management, corporate culture, corporate culture level, corporate management model.

Корпорация по своей природе является достаточно широким понятием [6, с. 93–103] и ее деятельность охватывает множество отношений, составляющих предмет корпоративного правотворчества. На характер и содержание корпоративного правотворчества [5, с. 9–15] влияет множество

факторов: историко-политический контекст; законодательство, устанавливающее те или иные организационно-правовые формы юридических лиц; модели и традиции корпоративного управления; система органов управления корпорацией; уровень корпоративной культуры; способы принятия корпоративных норм и ряд других факторов. Все это служит основанием полагать, что корпоративное правотворчество можно классифицировать по различным основаниям.

Используя междисциплинарный способ исследования проблемы, предлагаем выделить следующие подходы к классификации видов корпоративного правотворчества: 1) управленческий; 2) культурологический; 3) организационно-правовой; 4) процедурный.

1.1. Управленческий подход

В настоящее время общепризнано, что корпоративное управление играет важную роль в деятельности и развитии корпораций. Поэтому в гуманитарной науке сложилась соответствующая научная дисциплина, которая привлекает внимание не только ученых ведущих экономических, юридических, социологических и управленческих школ, но и владельцев крупнейших корпораций всего мира. Все большее значение ей придают и сами государства, а также международные организации. Ведутся разработки всевозможных бизнес-программ эффективного развития корпораций (например, сбалансированная система показателей (BSC)¹ [19]), принципы корпоративного управления (сокращенно – ОСЭР² [20]), критерии корпоративного управления (Network³), кодексы корпоративного управления) (например,

¹ Сбалансированная система показателей — сравнительно новая технология. Balanced Scorecard разработана на основе выводов исследования, проведенного в начале 1990-х годов профессором Harvard Business School Робертом Капланом (Dr. Robert S. Kaplan) и президентом консалтинговой фирмы Renaissance Solutions Дэвидом Нортоном (David P. Norton). Исследование проводилось с единственной целью: выявить новые способы повышения эффективности деятельности и достижения целей бизнеса.

² Организация экономического сотрудничества и развития (сокр. ОЭСР, англ. – Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD). Миссия Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) заключается в продвижении политики, ориентированной на экономический рост и социальное благополучие людей во всем мире.

³ Международная сеть корпоративного управления (International Corporate Governance Network) была основана 29 марта 1995 г. в Вашингтоне. В ее состав входили институциональные инвесторы, их представители, компании, финансовые посредники, ученые и другие лица, заинтересованные в развитии мировой практики корпоративного управления. Целью этой организации является содействие международному общению с целью повышения конкуренции и развития экономики. См.: Михайлов Д.М. Эффективное корпоративное управление на современном этапе развития экономики РФ. М. 2015. С. 410.

«Неотложные рекомендации по корпоративному управлению» (Urgent Recommendations Concerning Corporate Governance) Японской федерации бизнес-организаций (Japanese Federation of Business Organizations)⁴. Проводятся дорогостоящие исследования [8, с. 410]⁵, которые порой требуют изучения корпоративного управленческого опыта в течение нескольких лет с привлечением большого количества участников. Самые популярные и элитные журналы [14]⁶ бизнес-среды публикуют ежегодные рейтинги корпораций с исследованиями наиболее развитых моделей корпоративного управления. Безусловно, все указанные выше факторы дают основания полагать, что корпоративное управление является важным механизмом эффективного развития корпорации, который в достаточной степени влияет на становление корпоративного правотворчества в той или иной корпорации, что отражают выделенные наукой *модели корпоративного управления*.

Безусловно, модель корпоративного управления корпорации оказывает влияние и на процесс корпоративного правотворчества, так как от данных моделей зависит *степень наделяния правотворческими полномочиями корпоративных органов, процедура принятия корпоративных актов и традиции их юридической техники*. В этой связи корпоративное правотворчество вполне можно дифференцировать в зависимости от *модели корпоративного управления*. В науке сформулированы несколько классификаций моделей корпоративного управления. Например, И.С. Шиткина выделяет *акционерную* (shareholder-oriented model), *менеджерскую* (shareholder-oriented model), *трудовую* (labor-oriented), *государственную* (state-oriented) и *стейкхолдерскую* модели (stakeholder model) [17, с. 531]. А.Н. Асаур, В.И. Павлов, Ф.И. Бескиер, О.А. Мышко выделяют *аутсайдерскую* и *инсайдерскую* модели [1, с. 181]. Наиболее часто встречающейся в научной литера-

⁴ Следует отметить, что в российскую практику также постепенно приходят кодексы корпоративного управления. Например, советом директоров Банка России был одобрен Кодекс корпоративного управления (письмо Банка России от 10 апреля 2014 г. № 06-52/2463 «О кодексе корпоративного управления» (см. Вестник Банка России от 18 апреля 2014 г. № 40)). Он рекомендован к применению к применению в акционерных обществах, ценные бумаги которых допущены к организованным торгам, а также госкорпорациями и госкомпаниями.

⁵ Например, в ходе международного опроса, проведенного Pricewaterhouse Coopers, были опрошены 1 тыс. 324 руководителя компаний в период с сентября по ноябрь 2004 г. 392 опроса было проведено в Европе, 80 – в Канаде, 297 – в странах Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), 35 – в Африке, 224 – в США, 39 – в Мексике, 257 – в Южной Америке. См.: <Subscribe.ru>. 2005. 7 января.

⁶ Так, журнал «The Wall Street Journal» исследовал рынок прикладных бизнес-программ на примере нескольких моделей корпоративного управления.

туре [8, с. 36–45; 10, с. 339; 11, с. 103–107; 13, с. 70–79; 15, с. 544–549] является классификация, основанная на территориальной принадлежности корпораций, а именно: *англо-американская, европейская, японская и смешанная* модели. Рассмотрим подробнее последнюю классификацию.

Корпоративное правотворчество англо-американской модели корпоративного управления отличается принципом *равенства и независимости* положения участников корпорации, что осуществляется путем реализации надзорных и исполнительных функций единым корпоративным «штабом» – *советом директоров*. Надлежащая реализация обеих функций обеспечивается за счет формирования этого органа из независимых директоров («контролеров») и исполнительных директоров («управленцев»). В англо-американской модели правление как самостоятельный орган не создается, оно фактически встроено в совет директоров. В данной модели большое внимание уделяется высокой степени раскрытия информации, доминированию в совете директоров независимых членов («аутсайдеров»⁷), равенству прав акционеров, разделению собственности от управления, мотивации менеджеров, которые заставляют учитывать интересы всех групп акционеров [8, с. 36]. Из этого следует, что основным правотворческим органом выступает *совет директоров* (достаточно часто в лице генерального директора). Совет директоров и генеральный директор принимают важные для корпорации решения (управление корпорацией и финансами, дисциплина и оплата труда и т. д.) через приказы (генерального директора), положения, должностные инструкции и другие корпоративные акты согласно положениям о совете директоров и генеральном директоре. Данная модель распространена в *Великобритании, Австралии, Индии, Ирландии, Новой Зеландии, Канаде, ЮАР* и др.

Несколько иначе обстоит дело с *корпоративным правотворчеством, где используется европейская модель корпоративного управления*, которая характеризуется концентрацией крупных пакетов акций в руках *узкого круга инвесторов* (отдельных лиц, кланов или государства), значительной долей инвестиций, привлеченных либо из «родственных» банков, либо из государственного сектора (преобладание «инсайдеров»⁸). Заметим, что для европейской модели характерен феномен *кодетерминации*, т. е. системы участия *сотрудников* в управлении компанией. В корпорациях работники достаточно хорошо социально защищены и представлены, они вправе организовывать так называемые «рабочие советы». Например, в Германии рабочий

⁷ Outsider с англ. – посторонний, отстающий.

⁸ Insider с англ. – член какой-либо группы людей.

совет участвует в решении ключевых проблем, связанных с управлением персоналом, в том числе вопросов о бонусах, зарплатах, социальных льготах, компенсациях и пр. В крупных компаниях (с числом сотрудников более 500) представителям работников должна принадлежать одна треть мест в наблюдательном совете. В компаниях с числом сотрудников более 2 тыс. чел. половина мест в наблюдательном совете зарезервирована за выборными представителями сотрудников компании [11, с. 104–107], что помогает акционерам несколько «перетянуть» бразды правления от совета директоров и правления на себя. Собственность в европейских корпорациях, как правило, сконцентрирована в нескольких крупных блоках участников, которые доминируют в управлении принадлежащими им компаниями, поэтому и практика корпоративного управления прежде всего отражает интересы крупнейших акционеров или учредителей. Следовательно, именно в интересах данных групп имеет место отсутствие независимых директоров в составе совета директоров, слабое раскрытие информации, незащищенность интересов миноритарных акционеров [21, с. 127–151]. Также следует отметить, что почти все решения совета директоров и правления должны быть одобрены акционерами, т. е. корпоративные акты всех правотворческих актов должны иметь визу общего собрания акционеров. Данная немецкая практика показывает, что основным источником корпоративного правотворчества в данной модели корпоративного управления являются *собрания акционеров*, которые своими решениями утверждают все основополагающие акты корпорации, оформленные протоколами собраний. Европейская модель используется в большинстве европейских стран, таких как Германия, Нидерланды, Скандинавия, Франция и Бельгия.

Весьма близко к европейской модели находится *корпоративное правотворчество японской модели корпоративного управления*, которая соединяет в себе основы двух первых моделей, учитывая национальный колорит Японии, что предусматривает ориентацию на корпоративные и государственные интересы [18]. Данные интересы *полностью контролируют* менеджеры корпораций, которые являются практически единственными участниками совета директоров. Для японских корпораций характерна ключевая роль банков, наличие финансово-промышленных сетей – кейрецу, а также система пожизненного найма. Формально японская структура внутренних органов корпорации похожа на англо-американскую, но фактически они многим отличаются. Например, в работу ведущих в Японии корпораций

подключаются неформальные объединения – клубы, союзы, профессиональные ассоциации, что больше присуще европейской модели. Они играют важную роль в поддержке дружеских и доверительных отношений, а также способствуют обмену информацией в среде менеджмента высшего уровня различных взаимодействующих компаний. Следует также отметить, что доля сотрудников, работающих в одной корпорации, достигает 50 %, в связи с этим корпорация превращается в своего рода «вторую семью» [11, с. 104–107].

Из всего вышеизложенного следует, что данная модель соединила в себе *англо-американскую* и *европейскую модели*. Этот факт дает основание полагать, что корпоративное правотворчество японской модели осуществляется в равной мере и собранием акционеров, и советом директоров, но с небольшим преимуществом последних. Именно японским корпорациям удастся держать баланс между акционерами и менеджерами, что позволяет сделать некая «система сдержек и противовесов», которая заключается в специфической ментальности японцев, так называемой японской корпоративной культуре, а также вмешательством государства в деятельность корпораций. Тем самым, правотворческие полномочия организаций распределяются в равной степени между всеми органами корпорации в зависимости от их традиций.

Таким образом, что выбор модели управления корпорации во многом зависит от концепции гражданского законодательства государства, в котором работает та или иная корпорация. Государство создает рамки развития корпораций, вынуждающие их выбрать определенную модель корпоративного управления. Кроме того, все вышеуказанные модели не являются взаимоисключающими. На фоне активно развивающейся мировой глобализации любая корпорация может взять на вооружение отдельные элементы каждой модели корпоративного управления и создать свою, более подходящую модель. Такие модели в науке называются *смешанными*. В данных корпорациях корпоративное правотворчество будет зависеть от тех элементов, которые возьмет за основу та или иная корпорация. Примером могут послужить российские корпорации, которые охотно идут по данному пути.

Правотворчество приведенных выше четырех моделей корпоративного управления можно отразить в *сравнительной таблице* (см. *табл. 1*).

Таблица 1

*Сравнительная таблица корпоративного правотворчества
в зависимости от моделей корпоративного управления*

Критерии сравнения	Корпоративное правотворчество англо-американской модели корпоративного управления	Корпоративное правотворчество японской модели корпоративного управления	Корпоративное правотворчество японской модели корпоративного управления	Корпоративное правотворчество смешанной модели корпоративного управления
<i>Противотворческий орган, актом которого устанавливается юридическая сила в организации</i>	совет директоров	общее собрание акционеров		совет директоров
<i>Объекты модели корпоративного управления</i>	равенство прав акционеров; высокая степень раскрытия информации; работа в совете директоров независимых членов (independent members)	кодetermination, концентрация крупных пакетов акций в руках узкого круга инвесторов; преобладание инсайдеров; отсутствие независимых директоров в составе совета директоров; жесткая система раскрытия информации; абсолютно все решения должны быть одобрены акционерами	президент	оригинальнейший интерес; менеджеры корпораций являются практически единственными участниками совета директоров и контролируют все корпоративные процессы; наличие финансово-промышленных сетей – каждая корпорация имеет свой банк, который играет исключительную роль в деятельности корпорации
<i>Ключевые участники модели корпоративного управления</i>	отсутствует, встроены в совет директоров			любые акционеры
Плюсы	высокая прозрачность корпоративной информации; равенство и независимость участников корпорации в правотворчестве	наличие долгосрочных корпоративных актов; участие сотрудников в управлении и правотворчестве корпорации – высокое социальное обеспечение работников		
Минусы	ориентация правотворчества на овладение менеджерами злоупотребление менеджерами правотворческими полномочиями (например, установление для себя «золотых парашютов» и т.д.); отсутствие у работников правотворческих полномочий – слабая социальная защищенность работников	зависимость всей корпорации от общего собрания акционеров; недостаточная защита миноритарных акционеров		
Страны, в которых используются модели	Великобритания, Австралия, Исландия, Ирландия, Новая Зеландия, Канада, ЮАР и др.	Большинство европейских стран – Германия, Нидерланды, Скандинавия, Франция и Бельгия	Япония и другие страны Востока	например, Российская Федерация

1.2. Культурологический подход

Сегодня корпоративный менеджмент развивается с огромной скоростью, что влечет за собой внедрение в корпоративную практику новых управленческих методик. Так, в последнее время в корпорациях стало популярным развивать *корпоративную культуру*, которая способствует повышению эффективности работы корпорации.

Впервые термин «корпоративная культура» вовлек в научный оборот генерал-фельдмаршал *Хельмут фон Мольтке* [2], немецкий военный теоретик. Данным понятием генерал определял взаимоотношения в офицерской среде, основанные на нравственных нормах, традициях и неписанных правилах поведения. В *современном контексте* корпоративную культуру стали изучать уже американские исследователи. Так, в конце 1960-х гг. *Д. Хэмптон* и *Х. Трайс*, в 1980-е гг. *У. Оучи*, *Т. Питерс*, *Р. Уотермен-мл.*, *Т. Дил* и *А. Кеннеди* провели исследование в области корпоративной культуры, изучая опыт ведущих американских корпораций, и на этой основе описали преимущества компаний с сильной корпоративной культурой. После чего понятие корпоративная культура привлекло к себе большую аудиторию в виде топ-менеджеров ведущих американских корпораций, желающих повысить эффективность работы и прибыль возглавляемых компаний. Также следует выделить работу *Э. Шейна* [17], который, совместив теорию и практику, доказал роль корпоративной культуры в успехах и неудачах корпораций [7, с. 14–15; 3; 17], что положило основу и для других исследований.

Актуальность вопроса подтверждают многочисленные современные исследования корпоративной культуры, в которые регулярно вкладывают большие средства топ-менеджеры ведущих мировых компаний. Следует отметить, что и российские компании не стали исключением. Например, еще в 2005 г. аналитическая компания *Begin Group* подготовила исследование, касающееся корпоративной культуры в российских компаниях, в котором приняли участие 147 крупных компаний [22]. Результаты данного исследования показали, что уже на начало двухтысячных годов значение корпоративной культуры в большинстве российских компаний признано, и в каждой второй из опрошенных компаний есть сотрудник или подразделение, отвечающие за вопросы корпоративной культуры [16, с. 96–102].

Под корпоративной культурой (некоторые авторы используют термин «организационная культура» [24, с. 28]) следует понимать совокупность норм, правил, обычаев и традиций, которые поддерживаются субъектом ор-

ганизационной власти и задают общие рамки поведения работников, согласующиеся с общей стратегией государства (А.В. Карпов) [7, с. 16]. Данное определение представляется наиболее подходящим для современных корпораций.

В связи с возрастанием роли корпоративной культуры в деятельности корпораций является вполне логичным выделить виды корпоративного правотворчества в зависимости от вида корпоративной культуры.

Гуманитарная наука предлагает множество классификаций видов корпоративной культуры, однако наиболее подходящей классификацией для корпоративного правотворчества представляется корпоративная культура, направленная на поведение ее членов, которая делится на направляющую и охранительную.

Корпоративное правотворчество направляющей корпоративной культуры представляет собой совокупность корпоративных актов, объединяющих правила и образцы поведения, которые определяют поведение как отдельно взятого сотрудника, так и коллектива в целом для достижения организационных целей. Данные корпоративные акты представляют собой общие принципы работы членов корпораций в виде кодексов поведения работников, правил деловой этики. Это могут быть рамочные соглашения между корпорациями, которые представляют собой договоренность сторон о том, как будет проходить сотрудничество. Также направляющая корпоративная культура способствует созданию инструкций без директивных норм, которые задают лишь направления для поведения членов корпораций. Это касается не только членов корпораций, но и третьих лиц, например, когда корпорация предусматривает обязательные требования к соглашению, которых должны придерживаться менеджеры при его заключении (безусловно, при соблюдении принципа свободы договора для третьих лиц).

Корпоративное правотворчество корпораций с ограничивающей корпоративной культурой, напротив, задает коллективу четко сформулированные стереотипы поведения, выход за которые нежелателен. В данном случае корпоративные акты представляют собой жесткие и директивные нормы, выражающиеся в четких инструкциях работы и положениях корпоративных органов, которые не подразумевают никакой альтернативы поведению (*приказы, решения, указания и положения*). В таких корпорациях все действия должны быть согласованы и следовать единому сценарию. Примерами актов данного вида корпоративного правотворчества могут быть: *положение о порядке приема на работу, положение о пропускном режиме, инструкция о мерах пожарной безопасности, положение о конфиденциальности информации и т. д.*

Следует отметить, что в настоящее время современные корпорации пользуются *смешанным методом, используя в зависимости от сферы деятельности тот или иной вид корпоративной культуры*. Так, в финансировании корпорации логично использовать ограниченное правотворчество, а в вопросах дисциплины труда уместнее воспользоваться направляющей. Данные виды корпоративного правотворчества можно представить следующим образом (см. табл. 2).

1.3. Организационно-правовой подход

Данный подход базируется на правовой природе юридического лица и *зависит от его организационно-правовой формы*. Как показывает практика, корпоративное правотворчество каждой организационно-правовой формы имеет свои особенности. Данный подход следует рассмотреть на примере российского законодательства.

Вместе со вступлением в силу Федерального закона № 99-ФЗ [9] в правовой оборот была введена новая классификация юридических лиц. В гражданском законодательстве появилось определение корпоративной организации, которые были поделены на коммерческие корпоративные организации и некоммерческие корпоративные организации. Соответственно, правотворчество корпоративных организаций можно разделить на две группы: *правотворчество коммерческих корпораций* и *правотворчество некоммерческих корпораций*.

Главной особенностью корпоративного правотворчества *коммерческих корпораций* является ориентир корпоративных организаций на *извлечение прибыли* в качестве основной цели своей деятельности. Из этого следует, что правотворчество данной группы корпораций преимущественно исходит от финансово заинтересованных лиц, а именно акционеров (собрания акционеров), совета директоров и генерального директора. Корпоративные правовые акты данных корпораций в основном регулируют отношения распределения доходов между ее участниками (например, Положение о распределении (использовании) прибыли), отношения оборота корпоративных ценных бумаг (например, Положение о размещении акций и иных ценных бумагах), изменение уставного капитала (например, Положение о порядке увеличения (уменьшения) уставного капитала), заключения сделок (корпоративные акты, ограничивающие полномочия заключения генеральным директором ряда сделок, корпоративные акты, определяющие порядок голосования на общих собраниях по вопросам об одобрении сделок, и Положения о филиалах, ограничивающие полномочия руководителя филиала на заключение определенного ряда сделок) и другие отношения, складывающиеся в процессе коммерческой деятельности корпораций (табл. 3).

Таблица 2

Виды корпоративного правотворчества в зависимости от вида корпоративной культуры

Вид корпоративного правотворчества в зависимости от вида корпоративной культуры	Характеристика корпоративных актов данного вида правотворчества	Примеры корпоративных актов
<i>Правотворчество корпораций с высокой степенью корпоративной культуры</i>	<ul style="list-style-type: none"> • носит в основном рекомендательный характер; • работает в виде корпоративных актов, общественных правил и образцов поведения; • определяет поведение людей как отдельно взятого сотрудника, так и коллектива в целом; • создается для достижения организационных целей 	<ul style="list-style-type: none"> • кодекс поведения работников; • правила деловой этики (например, это могут быть рамочные соглашения между корпорациями, которые представляют собой договоренность сторон о том, как будет проходить сотрудничество); • инструкции без директивных норм
<i>Правотворчество корпораций с ориентированной корпоративной культурой</i>	<ul style="list-style-type: none"> • носит обязательный характер; • задает коллективу четко формулируемые или прописанные стереотипы поведения, выходя за которые нежелательно; • корпоративные акты представляют собой жесткие и директивные нормы 	<ul style="list-style-type: none"> • директивные инструкции; • положения корпоративных органов, которые не подразумевают никакой альтернативы поведения: приказы, решения, указания и распоряжения.
<i>Правотворчество корпораций со смешанной корпоративной культурой</i>	<p>в зависимости от ситуации и традиций корпорации используются правотворчество неформальной или отграничивающей корпоративной культуры</p>	<p>может проявляться в любых видах корпоративных актов</p>

Корпоративное правотворчество *некоммерческих корпоративных организаций* отличается тем, что при его осуществлении некоммерческие корпоративные организации *не преследуют извлечение прибыли* в качестве основной цели своей деятельности и не распределяют полученную прибыль между участниками. Данные корпорации в основном решают *организационные вопросы*. Например, большинство корпоративных актов благотворительных организаций регулируют правоотношения по факту передачи средств благотворителем благополучателю на лечение (обязательства по предоставлению отчетов по счетам и прочее), а также закупок медицинского оборудования и медикаментов, деятельности волонтеров и так далее. Учредителями (участниками), которые приобретают право членства в корпорациях, формируется высший правотворческий орган управления – общее собрание (это может быть съезд, конференция и др.). Несмотря на то что некоммерческие корпоративные организации могут заниматься предпринимательской деятельностью для достижения своих уставных целей, их корпоративные правовые акты носят в основном *управленческий характер и регулируют отношения в сфере достижения именно некоммерческих целей*, прописанных в их уставах и других корпоративных актах (например, Программный документ политической партии, Положение о профсоюзной организации и др.).

1.4. Процедурный подход

Характер корпоративных актов во многом зависит от того, кто в корпорации *является основным субъектом корпоративного правотворчества*. В корпоративном правотворчестве участвуют различные субъекты, правотворчество которых можно разделить на следующие виды корпоративного правотворчества: 1) *прямое (непосредственное)*; 2) *представительное* и 3) *единоличное*. Преимущество процедурного подхода перед тремя предыдущими заключается в его универсальности, так как ни одной корпорации на деле не удастся его игнорировать. Более того, корпорация может использовать как все три указанные процедуры корпоративного правотворчества, так и одну или две из них.

Таблица 3

*Виды корпоративного правотворчества в зависимости
от организационно-правовой формы корпорации*

Вид корпоративного правотворчества в зависимости от организационно-правовой формы корпорации	Характеристика корпоративных актов данного вида правотворчества	Примеры корпоративных актов
<p><i>Правотворчество коммерческих корпоративных организаций</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • в большинстве случаев направлены на извлечение прибыли; • синхронизируются от финансово заинтересованных субъектов (акционеров, совета директоров и так далее); • являются предметом строгой отчетности со стороны государства. 	<ul style="list-style-type: none"> • корпоративные акты, ограничивающие полномочия заключения генеральным директором ряда сделок; • корпоративные акты, определяющие порядок голосования на общих собраниях по вопросам одобрения сделок; • положения о филиалах, ограничивающие полномочия руководителя филиала на заключение определенного ряда сделок; • положение о распределении (использовании) прибыли; • положение о размещении акций и иных ценных бумагах; • положение о порядке увеличения (уменьшения) уставного капитала; • и другие.
<p><i>Правотворчество некоммерческих корпоративных организаций</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • направлены в большинстве случаев на регулирование организационных вопросов; • могут иметь коммерческий характер, но в исключительных случаях. 	<ul style="list-style-type: none"> • Программный документ политической партии; • Положение о профсоюзной организации; • Положение о волонтерах; • Положение о взаимоотношениях между благотворителем и благополучителем; • и другие.

Прямое (непосредственное) корпоративное правотворчество – это самостоятельная и совместная деятельность участников корпорации по созданию, изменению и прекращению корпоративных норм. Суть данного вида заключается в том, что каждый участник корпоративной организации имеет возможность выразить свою правотворческую волю при принятии корпоративного акта. Вариантов для этого несколько. Можно указать, по крайней мере, на три способа прямого корпоративного правотворчества: 1) *принятие корпоративных актов на общем собрании* (например, устава или других учредительных документов); 2) *проведение референдума* (принятие корпоративного акта всеми участниками корпорации путем непосредственного их волеизъявления, выражающегося только лишь в голосовании по наиболее значимым вопросам корпорации); 3) *проведение опроса (выяснение мнения участников корпорации по тем или иным вопросам, влекущим принятие корпоративного акта)*. Необходимо отметить, что референдум и опрос на данный момент российскими корпорациями практически не используется.

Одним из самых часто используемых видов правотворчества является *представительное корпоративное правотворчество*, которое представляет собой деятельность контрольных и исполнительно-распорядительных органов, представляющих интересы участников корпорации, по созданию, изменению и прекращению корпоративных норм. Данный вид правотворчества осуществляется разными представительными органами корпорации, название которых зависит от того, чьи интересы представляет тот или иной орган. Представительное корпоративное правотворчество осуществляется тремя способами: 1) через контрольные органы, представляющие интересы участников корпорации (совет директоров (наблюдательный совет)); 2) через исполнительные органы, представляющие интересы всех участников корпорации в целом (правление, дирекция); 3) через органы, представляющие интересы наемных работников корпорации (непрофсоюзные представительные органы коллектива работников).

В частоте применения представительному не уступает *единоличное корпоративное правотворчество*, которое представляет собой деятельность главы корпорации, назначенного его органами, по созданию, изменению и прекращению корпоративных норм. Единоличный исполнительный орган представляет собой субъекта, занимающегося текущей работой корпорации согласно законодательству, уставу и корпоративным актам. В соответствии с гражданским законодательством данный орган может называться по-раз-

ному: генеральный директор, директор, президент, управляющий, председатель правления, атаман казачьего общества, председатель и т. д. Компетенция единоличного исполнительного органа носит *остаточный* характер, т. е. данный орган может осуществлять любые полномочия, которые входят в компетенцию других органов корпорации, за исключением тех, которые законодатель отнес к компетенции общего собрания и совету директоров. В целом, как показывает практика, круг вопросов, включенный в компетенцию единоличного исполнительного органа, невозможно спланировать до конца, и поэтому очень часто в корпоративных актах данный перечень вопросов остается открытым, чтобы в любую минуту можно было ему принять к разрешению нужный вопрос.

По нашему мнению, в рамках современных правовых реалий *наиболее подходящим для практической ориентации исследуемого предмета является процедурный подход к классификации видов корпоративного правотворчества*. Данный подход нуждается в подробном теоретическом исследовании, а именно: выделении оптимальных форм взаимодействия участников корпораций в правотворчестве; разработке его видов и подвидов; формулировании классификаций и развернутого перечня правотворческих полномочий его субъектов; специализированном выделении стадий корпоративного правотворчества. Однако следует сразу подчеркнуть, что невозможно выделить *общие стадии* корпоративного правотворчества, хотя в юридической литературе уже и встречаются подобные попытки [14, с. 194]. Прежде всего это связано с тем, что каждая корпорация имеет индивидуальную структуру органов управления и специфический набор их правотворческих полномочий, его методов, приемов, уровней и способов. Данные важные для теории права вопросы будут являться предметом исследования следующего исследования.

Список литературы

1. Асаул А.Н., Павлов В.И., Ф.И. Бескиерь и др. Менеджмент корпорации и корпоративное управление. – СПб., 2006. – 328 с.
2. Военные поучения. Оперативная подготовка к сражению / пер. с нем. – М., 1938. – 368 с.
3. Гастев А.К. Как надо работать. Практическое введение в науку организации труда. – М., 1972. – 428 с.
4. Клаузевич К. О войне. – СПб., 2007. – 861 с.
5. Козырева А.Б. Корпоративное правотворчество: понятие и факторы влияния // Актуальные пробл. рос. права. – 2015. – С. 9–15.

6. Козырева А.Б. Основные подходы к пониманию корпорации // Ленингр. юрид. журн. – 2015. – С. 93–103.
7. Колесников А.В. Корпоративная культура. – М., 2017. – С. 16.
8. Михайлов Д.М. Эффективное корпоративное управление на современном этапе развития экономики РФ. – М., 2015. – С. 36–45.
9. О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: федер. закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. – 12 мая 2014. – №19. – Ст. 2304.
10. Розанова Н.М. Корпоративное управление. – М., 2016. – 339 с.
11. Силова Е.С. Сравнительный анализ моделей корпоративного управления // Вестн. Челяб. гос. ун-та. – 2011. – № 32 (247). – С. 104–107.
12. Соломанидина Т.О. Организационная культура компании: учеб. пособие. – М., 2007. – 395 с.
13. Тепман Л.Н. Корпоративное управление. – М., 2012. – С. 70–79.
14. Ухина С.В. Локальное нормотворчество (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. – Коломна, 2005. – 194 с.
15. Хакимова А.С. Совет директоров: компетентное формирование его состава // SCINCE TIME. – М., 2015. – С. 544–549.
16. Шевченко И.Л. Совершенствование корпоративного управления в российских компаниях через развитие корпоративной культуры // Вестн. Южно-уральского гос. ун-та. Сер. Экономика и менеджмент. – № 4. – 2015. – С. 96–102.
17. Шейн Э. Х. Организационная культура и лидерство. – СПб.: Питер, 2002. – 336 с.
18. Шило П. Корпоративное управление – мода или осознанная необходимость? // ВКГ. – 2003. – 3 апр. – С. 3.
19. Электронный ресурс: HR-Portal. – URL: <http://hr-portal.ru/varticle/sbalansirovannaya-sistema-pokazateley> (последнее посещение: 04.08.2018 г.).
20. Электронный ресурс: <http://oecdru.org/> (последнее посещение: 29.01.2019 г.).
21. Яковлев А.А. Корпоративное управление и реструктуризация предприятий в России: формальные институты и неформальные интересы собственников // Экономический журн. ВШЭ. – 2003. – Т. 6. – № 2. – С. 127–151.
22. Begin Group (официальный сайт). – URL: <https://begingroup.com/ru/> (последнее посещение – 29.10.2018 г.).
23. Plitch P. A piece of action // The Wall Street Journal. – 27.10.2003.
24. Smircich L. Concepts of culture and organizational analysis // Administrative Science Quarterly. – 1983. – 28 p.

Трансформация правовых основ в эпоху примата цифровых технологий

В статье предпринята попытка анализа направлений трансформации системы правового регулирования в условиях происходящих изменений с учетом внедрения достижений четвертой промышленной революции в различные социальные процессы. Особое внимание в статье уделено реформированию отрасли финансового права. Выделены факторы, свидетельствующие о технократизации правовых норм и права в целом. Дана оценка некоторым изменениям действующего законодательства, сформулированы направления совершенствования правовых норм в условиях цифровой реальности.

The article attempts to analyze the directions of transformation of the legal regulation system under the conditions of the changes taking into account the implementation of the achievements of the fourth industrial revolution in various social processes. Particular attention is paid to reforming the field of financial law. The factors testifying to the technocratization of legal norms and law in general are highlighted. An assessment of some changes in the current legislation is given, directions for improving legal norms in the digital reality are formulated.

Ключевые слова: цифровая трансформация, четвертая промышленная революция, диджитализация, технократические изменения, электронные сервисы, краудфандинг.

Key words: digital transformation, fourth industrial revolution, digitalization, technocratic changes, electronic services, crowdfunding.

Перманентная цифровизация общественных отношений неизбежно повлечет за собой трансформацию системы правового регулирования, являющуюся, с одной стороны, первоосновой подобных изменений, а с другой – своевременным «ответом» на внедрение достижений четвертой промышленной революции в различные социальные процессы.

Основной задачей правовой науки на современном этапе развития следует считать формирование базовой платформы для «цифрового» реформирования системы правовых норм разной правоотраслевой принадлежности.

Как отмечалось президентом В. Путиным, «сегодня важнейшим конкурентным преимуществом являются знания, технологии, компетенции. Это ключ к настоящему прорыву, к повышению качества жизни. В кратчайшие сроки нам необходимо создать передовую законодательную базу, снять все барьеры для разработки и широкого применения робототехники, искусственного интеллекта (далее – ИИ), беспилотного транспорта, электронной торговли, технологий обработки больших данных. Причем такая нормативная база должна постоянно обновляться, строиться на гибком подходе к каждой сфере и технологии. У нас также есть все возможности, чтобы быстро внедрить сети передачи данных пятого поколения и технологии связи Интернета вещей» [11].

Хотелось бы отметить, что настоящий труд не носит характера завершенного исследования, содержащего в себе безапелляционные выводы. Скорее, это информация к дальнейшему размышлению, призыв к научной дискуссии, позволяющий авторам сформулировать окончательную точку зрения по обозначенной проблематике.

Ученые из Стэнфордского университета опубликовали прогноз, как изменится наш мир к 2030 г. В указанном прогнозе исследованы восемь основных сфер жизнедеятельности: транспорт, здравоохранение, образование, развлечения, трудоустройство, безопасность, быт/сфера услуг и социальная сфера [12].

Однако какая бы сфера жизнедеятельности общества не рассматривалась, возникают вопросы необходимости соответствующего правового регулирования в условиях стремительно происходящих изменений.

В условиях развития искусственного интеллекта в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе предполагается его значительное влияние на все сферы жизнедеятельности общества. Право и политика будут корректироваться сообразно достижениям в области ИИ, равно как и ИИ будет адаптироваться к ценностям, отраженным в законодательстве, а зависит от различных социальных, культурных, экономических и других факторов и может варьироваться в зависимости от юрисдикции [12].

«Само понятие “искусственный интеллект” предполагает замену человеческих навыков и изобретательность. И во многих контекстах, начиная от управления автомобилем или проведения операции, применения закона, человек должен получить (пройти) некоторую (определенную) сертификацию или лицензию перед выполнением задачи. Поэтому законодательство и политика должны будут определить компетенцию в системе искусственного интеллекта.

Например, представим робототехническую компанию, которая создает хирургическую платформу, способную работать автономно. Или юридическую фирму, предоставляющую юридическую консультацию. Сегодня с юридической точки зрения неясно, кто в этом примере должен был бы сдать соответствующие экзамены, получить лицензии (разрешения), не говоря уже о том, где они должны будут это делать» [12; 13].

Действительно, столь стремительно происходящие изменения влияют на нашу повседневную жизнь и требуют адекватного правового регулирования. Между тем особенность происходящих изменений, определяемых как технократические, обуславливает соответствующие качественно иные особенности правового регулирования в той или иной сфере социальной действительности.

Технократизация правовых норм и права в целом означает внедрение научных подходов, технологий, включение описания различных технических средств в правовые нормы различной правоотраслевой принадлежности. Это связано с проникновением информационных технологий и процессов во все сферы жизни человека, общества и государства. Об этом свидетельствуют следующие факторы:

- акцент на технологические изменения. Придание особой значимости технологических изменений, носящих цивилизационный характер. Признание того факта, что уровень технологического потенциала напрямую влияет на повышение качества жизни людей, модернизацию экономики, инфраструктуры и государственного управления, безопасность страны [11];

- принятие различного рода программных документов, направленных на обеспечение информационной безопасности [5; 6; 9];

- принятие на уровне органов исполнительной власти соответствующих актов, нацеленных на повышение эффективности управления информационной безопасностью [7; 8];

- создание федерального органа исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий – Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. ФСБ России учрежден национальный координационный центр по компьютерным инцидентам, являющийся составной частью сил, предназначенных для обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак и реагирования на компьютерные инциденты;

- принятие целого массива нормативных актов, регулирующих вопросы реализации программных документов, например: обеспечение информационной безопасности; создание автоматизированных систем органов государственной власти; создание сайтов муниципальных образований в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; взаимодействие граждан и организаций в электронной форме с органами государственной власти, органами местного самоуправления;

- цифровизация государственного управления, которая обуславливает технократизацию правовых норм. Перевод государственных услуг «онлайн», создание различного рода электронных сервисов и государственных автоматизированных систем (например, государственная автоматизированная система топливно-энергетического комплекса; государственная автоматизированная система жилищно-коммунального хозяйства; федеральная государственная информационная система «Единый фонд геологической информации о недрах») основаны на адекватном правовом регулировании, содержащем соответствующие технические характеристики; правила идентификации; описание программно-технических средств и т. д.

- установление юридической ответственности за нарушения в сфере информационных технологий, например: ст. 159.6 УК РФ «Мошенничество в сфере компьютерной информации»; ст. 274 «Нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации и информационно-телекоммуникационных сетей»; ст. 274.1. «Неправомерное воздействие на критическую информационную инфраструктуру Российской Федерации».

Из указанной особенности следует: нормативные правила тесно увязаны с правилами технологическими. Ожидается увеличение вариативности платформенных сервисов, предлагающих услуги. Предполагается создание единой цифровой платформы хранения данных, автоматизации бизнес-процессов, аналитики, снижения количества шагов процессов, проактивное предоставление интегрированных услуг взамен и т. п. [10].

Подобные нормативные правила зачастую закрепляются на подзаконном уровне (например, административные регламенты предоставления государственных услуг). Отсюда реализуется такая особенность права в условиях цифровых технологий, как широта применения подзаконного регулирования, обеспечивающая быстроту соответствующего правового оформления, соответствие стремительно меняющимся реалиям.

Говоря об отраслевом правовом регулировании, наиболее сложным видится процесс реформирования основ конституционного права в контексте диджитализации, поскольку являясь жесткой, Российская Конституция фактически делает невозможным внесение отдельных изменений в главу вторую, касающуюся прав и свобод человека и гражданина, которые в цифровых условиях подвергнутся наибольшему влиянию.

Прежде всего четвертая промышленная революция способствует увеличению объема интеллектуальных прав и необходимости их защиты именно в цифровом пространстве. Естественно, что Основной закон регулирует исключительно базовые положения, получающие детальную регламентацию в отраслевом законодательстве. Однако в случае «агрессивного» вхождения цифровых технологий в процесс жизнедеятельности человека защита интеллектуальных прав предстанет в качестве одной из основных задач государства и потребует более детального закрепления¹.

Также в настоящее время формируется новая совокупность прав – цифровые права человека, которые, думается, должны найти свое отражение в Основном законе государства. Действующим национальным законодательством закреплены права на информацию [3; 4], но до настоящего времени не возникало потребности в регламентации обеспечения данного права в цифровом пространстве, создании условий цифрового равенства, равно как и преодолении цифрового неравенства. Последнее возможно исключительно в случае повсеместного обеспечения Интернетом высокой скорости.

Еще одна проблема, порожденная достижениями четвертой промышленной революции, заключается в обеспечении права на защиту от безработицы [3, ст. 37]. Возможная роботизация отдельных процессов производства приведет к потере работы большим числом граждан, высвобождению высококвалифицированных кадров [1]. Следовательно, вопросы трудовой профессиональной конкуренции с искусственным интеллектом должны найти свое отражение в Основном законе государства.

Думается, что в ближайшее время достаточно традиционный конституционно-правовой институт гражданства испытает на себе влияние цифровой революции. Подобный опыт имеется в Эстонии, первой внедрившей в 2014 г. институт цифрового гражданства, предоставляемый физическому лицу, связанному с Эстонией, или человеку, заинтересованному *в использовании эстонских цифровых сервисов или получении электронной подписи.*

¹ В настоящее время ч. 1 ст. 44 Конституции РФ лишь декларирует необходимость охраны интеллектуальной собственности законом.

Основная цель предоставления цифрового гражданства заключается в возможности привлечения бизнеса и иностранного капитала в национальную экономику [2].

Значимые изменения в связи с цифровой трансформацией вносятся и должны быть внесены в будущем в административное законодательство.

В настоящее время цифровые сервисы внедрены в деятельность органов исполнительной власти. Так, например, большинство отношений физического лица с МВД России по вопросам миграционного законодательства, безопасности дорожного движения, получения разрешительных документов начинается обращением к portalу Госуслуги. Следовательно, подобная цифровизация государственного управления предопределяет необходимость создания информационных баз большого объема федерального уровня, которые будут способствовать повышению качества и скорости предоставления услуг, оказываемых органами государственной власти.

Тотальная реестризация, применяемая в процессе государственного управления, неизбежно требует применения технологии блокчейн – базового инструмента цифровой экономики. Подобные цифровые реестры должны получить адекватное правовое регулирование, стоящее на страже прав и интересов субъектов административных правоотношений. Отдельные достижения четвертой промышленной революции повлекут изменения в системе государственного контроля (надзора). Первым этапом подобной трансформации является применение онлайн-касс, обеспечивающих прозрачность потоков наличности в целях осуществления налогового контроля.

Особый интерес вызывают возможные изменения основ гражданского законодательства в условиях цифровой трансформации. Осуществление онлайн-покупок, дистанционное управление банковским вкладом и банковским счетом, развитие системы безналичных расчетов требуют оптимизации гражданского законодательства с учетом цифровых изменений. При этом одной из современных тенденций, неразрывно связанной с диджитализацией, признается появление института краудфандинга – явления уже широко известного в Российской Федерации, но так и не имеющего правового закрепления. Краудфандинг – система осуществляемого, как правило, в Интернете так называемого народного финансирования различных мероприятий и проектов.

Попытка законодательной регламентации краудфандинга на сегодняшний день ограничилась принятием в первом чтении проекта Федерального закона «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных

платформ (краудфандинге)». В соответствии с ним инвестиционная платформа представляет собой информационную систему в сети Интернет, используемую для организации привлечения инвестиций от многих лиц. Указанные платформы должны будут функционировать в соответствии с правилами, т. е. организационными актами оператора инвестплатформы, определяющими правила авторизации на ней, требования к инвесторам и т. д.

Услуги по организации привлечения инвестиций могут оказывать только лица, включенные Банком России в реестр операторов инвестиционных платформ, на основании договоров об оказании услуг по привлечению инвестиций и договоров об оказании услуг по содействию в инвестировании. Осуществление инвестиций гражданами посредством инвестиционной платформы не требует госрегистрации в качестве ИП.

Одной из первых на процессы цифровизации общественных отношений посредством законодательного реформирования откликнулась отрасль финансового права, включающая в себя правовые нормы, регламентирующие вопросы образования, расходования и использования фондов денежных средств государства и муниципальных образований.

Лидером по цифровизации процессов государственного управления в полной мере следует признать Федеральную налоговую службу, которая в целях оптимизации образования фондов денежных средств внедряет электронные сервисы в рамках взаимодействия с налогоплательщиками. Простота, скорость и доступность применения последними различных услуг, предоставляемых в цифровом виде, позволяют достигнуть взаимного доверия между государством и обязанными субъектами, стимулировать ведение предпринимательской деятельности, преодолеть налоговую «неграмотность» субъектов общественных отношений.

Одним из последних достижений в области оптимизации налогообложения посредством цифровых технологий является введение налога на профессиональный доход, плательщиком которого можно стать, используя приложение «Мой налог», которое помогает зарегистрироваться в качестве плательщика налога на профессиональный доход и, следовательно, осуществлять предпринимательскую деятельность в льготном режиме. Для регистрации требуется скан-копия паспорта, а также фотография самого налогоплательщика, которую можно сделать фронтальной камерой смартфона. Ручную подпись заменяет обычное подмигивание в камеру смартфона. Указанные условия избавляют налогоплательщика от заполнения необходимых документов на бумажных носителях, личного обращения в налоговые органы. Исполнить налоговую обязанность также представляется возможным через использование указанного приложения.

С 2019 г. процессы расходования бюджетных средств в рамках контрактной системы в полном объеме осуществляются в электронной форме. Иначе говоря, заказчики не вправе проводить открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос котировок, запрос предложений не в электронной форме. Для исполнения указанной обязанности участники контрактной системы с 1 января 2019 г. должны пройти процедуру регистрации в Единой информационной системе. На основании такой информации будет формироваться Единый реестр участников закупки. При этом обязательным требованием является регистрации и авторизация руководителя компании на портале Госуслуг.

Базовой целью тотальной цифровизации системы государственных (муниципальных) закупок является повышение эффективности расходования бюджетных средств и преодоление коррупционных проявлений в рамках контрактной системы.

Интересным и положительным видится опыт Банка России, создавшего механизм для пилотирования новых финансовых сервисов и технологий, требующих изменения правового регулирования – регулятивную площадку. Любая организация может инициировать пилотирование финансового сервиса или технологии, для чего необходимо направить в Банк России заявку. На регулятивной площадке происходит моделирование процессов применения инновационных финансовых услуг, продуктов и технологий для проверки гипотез о положительных эффектах от их внедрения. Думается, что подобная регулятивная «песочница» позволяет избежать рисков (или минимизировать их), протестировать технологии, требующие изменения законодательства, а в случае одобрения разработать соответствующую нормативно-правовую основу².

30 июня 2018 года заработала удаленная идентификация, т. е. механизм, позволяющий физическим лицам получать финансовые услуги дистанционно, подтвердив свою личность с помощью биометрических персональных данных (изображение лица и голос) в любом банке; созданы Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА) и Единая биометрическая система. В целях получения банковских услуг посредством удаленной

² Например, в октябре 2018 года Сбербанк и Национальный расчетный депозитарий подвели итоги тестовой сделки по привлечению финансирования путем выпуска токенов на блокчейн (Initial coin offering, ICO) в «песочнице» Банка России. Проект был разработан на платформе «Мастерчейн» // По материалам Банка России: https://www.cbr.ru/fintech/regulatory_platform/ и Национального расчетного депозитария <https://www.nsd.ru/ru/press/pubs/index.php?id36=634078>

идентификации необходимо пройти первичную идентификацию в уполномоченном банке. Банком России представлена карта точек банковского обслуживания, где можно сдать биометрию. В дальнейшем с помощью телефона, планшета, ноутбука или компьютера гражданин сможет пройти авторизацию в ЕСИА для подтверждения биометрических данных. Удаленная идентификация позволит повысить доступность финансовых услуг, в том числе для людей с ограниченными возможностями, пожилого и маломобильного населения. Благодаря такому механизму клиенту станет гораздо удобнее получать услуги вне зависимости от времени суток, местонахождения клиента или филиальной сети банка³.

Основной задачей в области правового регулирования должно стать законодательное обеспечение недопущения распространения имеющихся в распоряжении кредитных организаций и оператора биометрических данных клиентов. При этом недостаточно сформировать локальную систему защиты таких данных. Требуется внесение изменений в действующее административное законодательство (а возможно, и в уголовное), устанавливающее ответственность за несанкционированный доступ к системе таких данных, а также за распространение подобных данных.

Обозначенные имеющиеся и потенциальные изменения действующего национального законодательства, обусловленные цифровой трансформацией, неизбежно повлекут за собой потребность в формировании качественно новых компетенций студента-юриста. Необходимость оценки ситуации в контексте цифровой реальности, понимание технической сущности цифрового отношения, умение применять программное обеспечение – это минимальный набор требований, которые будут предъявляться специалисту в области юриспруденции в будущем.

Трансформацию юриспруденции следует рассматривать по направлениям:

- трансформации права как совокупности юридических норм;
- трансформации юридической практики; профессии юриста;
- трансформации юридической науки (как совокупности юридических наук);
- трансформации юридических знаний как совокупности учебных дисциплин (изменения в юридическом образовании, преподавании юридических дисциплин).

³ На сайте Банка России размещен перечень банков, в которых можно будет пройти регистрацию в ЕСИА и Единой биометрической системе. По состоянию на 14 марта 2019 года таких банков 394. Планируется, что до конца 2019 г. такой сервис должны предоставлять 100 % банков. См. подробнее: https://www.cbr.ru/fintech/remote_authentication/

Следовательно, цифровая революция повлияет не только на право как совокупность норм и правил, но и как систему учебных дисциплин и научных знаний.

Список литературы

1. Битва за профессии: в каких сферах роботы заменят людей. – URL: <https://robo-sapiens.ru/stati/bitva-za-professii-v-kakih-sferah-robotyi-zamenyat-lyudey/> Дата обращения 15 марта 2019 г.
2. Гражданство в сети: что есть «электронный паспорт». – URL: <http://droider.ru/post/grazhdanstvo-v-seti-cto-est-elektronnyiy-pasport-30-11-2014/> Дата обращения 15 марта 2019 г.
3. Конституция РФ (прин. всенародн. голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). – Ст. 29 // СПС Консультант Плюс.
4. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ. – Ст. 8 (в ред. от 18 дек. 2018 г.) // СПС Консультант Плюс.
5. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 5 дек. 2016. – № 646.
6. Об утверждении Концепции информационной безопасности детей: распоряжение Правительства РФ от 2 дек. 2015 г. – № 2471-р.
7. Об утверждении Концепции обеспечения информационной безопасности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации: приказ Минпромторга России от 23 янв. 2015 г. – № 86.
8. Об утверждении Концепции системы управления информационной безопасностью ФНС России: приказ ФНС России от 25 февр. 2014 г. – № ММВ-7-6/66@
9. Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 24 июля 2013 г. № Пр-1753).
10. Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. – М., 2018 // Центр стратегических разработок. – URL: <https://www.csr.ru/>
11. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Рос. газета. – 2018. – 2 марта.
12. One Hundred Year Study on Artificial Intelligence (AI100). – URL: <https://ai100.stanford.edu/> Дата обращения 1 марта 2019 г.
13. Ryan Calo, “Digital Agenda’s public discussion on ‘The effects of robotics on economics, labour and society,’” AusschussDigitale Agenda, (Deutsche Bundestag: Ausschussdrucksache A-Drs.

**Развитие теории правовых средств
в юридической науке XXI в.**

В статье дается характеристика работ, касающихся разработки теории правовых средств (инструментальной теории) за последние два десятилетия. Показано их место в развитии положений данной теории в рамках общей теории права.

The article gives a characteristic of the works on the drawing-up of the theory of legal means (instrumental theory), and published over the past two decades; their place in the development of the provisions of this theory within the framework of the general theory of law is shown.

Ключевые слова: теория права, инструментальная теория права, теория правовых средств, механизм правового регулирования, юридическая конструкция, правореализация.

Key words: theory of law, instrumental theory of law, theory of legal means, mechanism of legal regulation, juridical construct, law-realization.

Несмотря на значительные изменения в правовой науке, вызванные гносеологическими новациями последних десятилетий и выразившиеся в появлении новых теорий и субтеорий права [14], не остаются без внимания традиционные для правовой науки научные теории. Так, 14 мая 2019 г. в рамках Петербургского международного юридического форума в стенах юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета проводилась конференция «Алексеевское наследие: пределы и границы права и правового регулирования в контекстах XXI века». Изучение теоретического наследия С. С. Алексеева, разрабатываемого его учениками, и его обсуждение – не первое мероприятие, проводимое в Санкт-Петербурге [15, с. 244–262].

Аналитическая юриспруденция рассматривает право как совокупность средств, которые используются для достижения правовых целей. Отсюда следует, что термин «правовое средство» является естественным для юридического языка [2]. Его использовали в конце XIX – начале XX в.

А.А. Жижиленко в уголовно-правовых исследованиях, Г.Ф. Шершеневич в цивилистических, Л.И. Петражицкий в теории права.

Формулирование теории правовых средств по существу началось в 1966 г., после выхода фундаментального исследования С. С. Алексеева, касающегося разработки концепции «механизма правового регулирования» [5, с. 91–105]. Определение понятия «правовое средство» и его места в механизме правового регулирования стало предметом его изучения в специальной статье, опубликованной в журнале «Советское государство и право» [6; 4, с. 241–255]. Концепция С.С. Алексеева в данном вопросе заключалась в подходе к праву как инструменту для достижения определенного результата. Правовые средства и образуемые ими юридические конструкции являются исключительно нормативными образованиями в праве, которые можно по-разному использовать подобно инструментам «для решения задач, относимых к различным сторонам жизни общества – экономической, политической, культурной» [3, с. 354]. В этом смысле теория правовых средств по существу является инструментальной теорией. Причем, от правильного выбора правовых средств зависит в конечном счете достижение целей правового регулирования, а значит эффективность права в целом, поскольку общим местом в оценке причин низкого уровня эффективности права стало указание на отсутствие надлежащего механизма его реализации.

Несмотря на то что в последующее время теория правовых средств разрабатывалась С. С. Алексеевым, и его учениками, она оказала значительное влияние на направление научного поиска многих ученых. В частности, Л. И. Антонова исследовала место и роль в правовом регулировании инструментального и деятельностного подходов. «Деятельностный» подход, в отличие от концепции С. С. Алексеева, был ориентирован не на нормативные образования в праве, а на процесс правореализации. Большое значение разработке данного подхода в рамках гражданского права придавал Б. И. Пугинский, рассматривая правовые средства в качестве системы юридически значимых действий, направленных на воплощение целей субъектов права [7].

Положения С. С. Алексеева были конкретизированы в работах его учеников: В. В. Лазарева [10, с. 3–7], и в большей степени, В. А. Сапуна и др. Так, В. А. Сапун рассматривает механизм реализации права в качестве особой подсистемы механизма правового регулирования, как блок регулятивных и охранительных правовых средств различного уровня [16].

В отличие от «уральской» школы теории права, «саратовская» школа теоретиков в лице А. В. Малько и К. В. Шундикова подошла в данной концепции шире [11; 20, с. 16–23]. В общем виде разработанную ими теорию

можно представить следующим образом. «Цель» и «средство» – это философские категории, которые характеризуют волевые действия людей, в том числе и в процессе правового регулирования. Правовая цель – это идеально предполагаемая и гарантированная государством модель какого-либо социального состояния или процесса, к достижению которой при помощи юридических средств стремятся субъекты правотворчества и реализации права. Правовые средства – это взятая в единстве совокупность правовых установлений (инструментов) и форм практики реализации права. От набора регулятивных и охранительных правовых средств во многом зависит специфика действия отраслей и институтов права.

Итак, если, по С. С. Алексееву и В. А. Сапуну, теория правовых средств прежде всего связана с нормативными образованиями в праве, то для А. В. Малько и К. В. Шундикова она также включает в себя формы правореализации. Причем, в совместных работах В. А. Сапуна и К. В. Шундикова наметились точки соприкосновения данных подходов [17, с. 14–32]. В частности, К. В. Шундилов полагает, что следует уделить большее внимание структуре механизма правового регулирования, который должен включать в себя неправовые компоненты для того, чтобы обладать реалистичностью и эффективностью [21, с. 167–175; 22, с. 12–21].

В последнее время С. Ю. Филиппова, ученица Б. И. Пугинского, выпустила ряд исследований, касающихся инструментального подхода в частном праве. Несмотря на критику позиции А. В. Малько и К. В. Шундикова, она по существу продолжает развивать их подход применительно к отраслям частного права, т. е. конкретизирует теоретико-правовые исследования по материалам цивилистики. В частности, С. Ю. Филиппова полагает, что инструментальный подход должен включать в себя три элемента: целеполагание как философский компонент теории; правовые средства как нормативную основу; наконец, человеческую деятельность как социологический компонент [18; 19, с. 40–52].

Помимо прочего, С. Ю. Филиппова считает, что теория правовых средств имеет сходные постулаты с американской философской теорией прагматизма, основоположниками которой являются Джон Дьюи и Ричард Рорти. Они заявили, что знание следует оценивать не с позиций его истинности или ложности, а в категориях полезного или бесполезного для целей человеческого сообщества. Основной целью является подыскание таких инструментов, которые позволяли бы испытывать как можно больше удовольствия и как можно меньше страданий. Сходным образом, в качестве глав-

ного постулата своего взгляда на инструментальную теорию С. Ю. Филиппова провозгласила: «Единственным мериллом необходимости существования того или иного правового явления выступает его полезность для человека» [18].

Заметим, что теория правовых средств имеет большое значение прежде всего именно как общетеоретическая концепция, позволяющая использовать различные правовые средства вне зависимости от характера правовой связи между субъектами права, иначе говоря, в различных отраслях права. При этом можно увидеть и недостатки правореализации, вызванные неправильным выбором правовых средств. В качестве примера приведем такое правовое средство, как договор. Анализ его значения как регулятора в частном праве содержится в работе С. Ю. Филипповой [18, с. 138–176]. Обычно социальная и специально-юридическая природа договора изучается с точки зрения его отраслевой принадлежности. Общетеоретическое значение договора исследовано недостаточно [8, с. 73–77; 9, с. 10–85]. Тем не менее, данное правовое средство используется за пределами частно-правовых отношений.

В качестве примера приведем договор, заключаемый между территориальными отделами Федерального казначейства и получателями бюджетных средств на ведение счетов организаций. В действительности очевидно, что попытка бюджетной организации обсудить любое условие договора не приведет к успеху. Это означает, что договор как правовое средство здесь не работает, оно не выполняет своих функций, одно из которых – взаимное удовлетворение потребностей сторон. Последнее возможно в случае равенства сторон как фундаментального свойства отношений, в которых договор является наиболее эффективным правовым средством. Использование его для регулирования иных отношений ведет к его неэффективности. В современной российской действительности договор использован лишь для того, чтобы установить правовую связь между Федеральным казначейством и бюджетными организациями; но он не работает как эффективное правовое средство. С тем же успехом можно забивать гвозди телефоном – гвоздь забить можно, но средство используемое для этого, окажется негодным для дальнейшей эксплуатации. С данной позиции следует осторожно подходить к возможности использования в праве так называемых административных договоров.

Итак, теория правовых средств в настоящее время является достаточно разработанной для того, чтобы использоваться при изучении правотворчества и реализации права в отраслевых науках. Однако наряду с этим

необходимо отметить целый ряд проблем, которые требуют своего дальнейшего решения.

Во-первых, теория правовых средств в настоящее время не разграничена достаточно четко с юридической техникой в силу того, что первичным элементом юридической техники является именно правовое средство как инструментальное образование правовой действительности, направленное на достижение определенных результатов в процессе различных видов юридической деятельности.

Во-вторых, требует уточнение соотношение понятий «цель» и «интерес» в праве. Наиболее оптимальной представляется позиция, согласно которой интерес – понятие, отражающее объективный компонент, а цель – понятие, отражающее субъективный компонент (осознанный интерес субъекта права). В частности, правовед Г.Е. Глезерман справедливо различает интерес как объективную категорию и субъективные процессы осознания и реализации интереса. Однако в социологии и психологии существуют и другие подходы к понятию «интерес», которые используются в юридической науке [1, с. 7–28].

В-третьих, при анализе интересов, целей и средств в правотворчестве и реализации права следует учитывать правовую культуру и правовое сознание. Думается, от уровня их развитости в конечном счете и зависит эффективность правового и индивидуального регулирования, а также постановка целей и выбор адекватных правовых средств отдельными субъектами права.

В-четвертых, сама правовая действительность формирует новые возможности правового регулирования. С этой точки зрения перспективным представляется разработка системных правовых средств, или метаправовых средств, правовых конструкций, сопряженных с неправовыми элементами правовой культуры.

Список литературы

1. Акишин М. О. Философско-методологический плюрализм в российском правоведении на рубеже XX – XXI вв. // Ленингр. юрид. журн. – 2011. – № 1.
2. Акишин М. О. Правовая культура и юридический язык России. – Новосибирск, 2018.
3. Алексеев С. С. Право: азбука, теория, философия. Опыт комплексного исследования. – М., 1998. – Т. 2.
4. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М., 2001.
5. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М., 1966.

6. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Сов. гос-во и право. – 1987. – № 6.
7. Антонова Л. И. Вопросы теории локального правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Л., 1988.
8. Иванов В. В. К вопросу об общей теории договора // Гос-во и право. – 2000. – № 12.
9. Корецкий А.Д. Теоретико-правовые основы учения о договоре. – СПб., 2001.
10. Лазарев В. В. Поиск права // Журн. рос. права. – 2004. – № 7.
11. Малько А. В., Шундииков К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. – Саратов, 2003.
12. Пугинский Б. И. Инструментальная теория правового регулирования // Вестн. Моск. ун-та. – Сер. 11. Право. – 2011. – № 3.
13. Пугинский Б. И. Функции гражданско-правовых средств // Вестн. Моск. ун-та. Серия «Право». – 1980. – № 1.
14. Павлов В. И. Проблемы теории государства и права. – Мн., 2017.
15. Петров К. В., Шундииков К. В. Обзор межвузовской научной конференции «Инструментальная концепция в современной теории права») К юбилею профессора В. А. Сапуна) // Правоведение. – 2012. – № 5.
16. Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Н. Новгород, 2002.
17. Сапун В. А., Шундииков К. В. Инструментальная теория права и человеческая деятельность // Правоведение. – 2013. – № 1.
18. Филиппова С. Ю. Инструментальный подход в науке частного права. – М., 2013.
19. Филиппова С. Ю. Инструментальный подход в частном праве: основные положения и критическая оценка опыта применения // Правоведение. – 2011. – № 6.
20. Шундииков К. В. Инструментальная теория права – перспективное направление научного исследования // Правоведение. – 2002. – № 2.
21. Шундииков К. В. Инструментальный подход и инструментальная теория в современном правоведении: методологический аспект // Ленингр. юрид. журн. – 2005. – № 3(4).
22. Шундииков К.В. Правовые механизмы: основы теории // Гос-во и право. – 2006. – № 12.

**Причины неразвитости правового регулирования
и правоприменительной практики внесудебного примирения
в современной России**

Неразвитость правового регулирования и правоприменительной практики внесудебного примирения в нашей стране является насущной и практически значимой проблемой, поскольку законодательство, регулирующее применение альтернативных процедур урегулирования споров в России, не функционирует в полной мере, является неэффективным. Практика его применения не получила своего широкого распространения и не соответствует тем целям и задачам, которые преследовал законодатель. Статистика показывает, что стороны редко самостоятельно принимают решение об обращении к процедуре медиации. В статье анализируются причины неразвитости правового регулирования и правоприменительной практики внесудебного примирения в современной России.

The underdevelopment of legal regulation and the law enforcement practice of out-of-court reconciliation in our country is an urgent and practically significant problem, since the legislation governing the use of alternative dispute resolution procedures in Russia does not fully function and is ineffective. The practice of its application has not received its wide distribution and does not correspond to the goals and objectives pursued by the legislator. Statistics show that the parties rarely independently decide to resort to mediation. The article analyzes the reasons for the underdevelopment of legal regulation and law enforcement practice of non-judicial reconciliation in modern Russia.

Ключевые слова: примирение, альтернативные процедуры урегулирования спора, причины неразвитости законодательства, медиация.

Key words: reconciliation, alternative dispute resolution procedures, causes of underdevelopment of legislation, mediation.

Процедура медиации относительно новый институт в российской юридической практике. Ее применяют как альтернативу судебному порядку разрешения спора. С помощью медиации стороны спора обращаются к помощи независимого лица, которым выступает медиатор.

Медиация возможна только тогда, когда обе стороны хотят урегулировать конфликт. В настоящее время у сторон спора отсутствуют навыки ведения переговоров. Субъекты правового конфликта даже не желают обращаться за помощью посредника для его разрешения. Необходимо выявить основные причины, с которыми связаны данные проблемы и найти пути их решения.

Стоит признать, что нормативный правовой акт, разработанный в целях создания правовых условий для применения в России альтернативных процедур урегулирования споров, принятый еще в 2010 г., не функционирует в полной мере. Практика его применения не получила своего широкого распространения и не соответствует тем целям и задачам, которые преследовал законодатель.

Статистика применения данного закона доказывает, что стороны редко самостоятельно принимают решение об обращении к процедуре медиации. Количество самих споров, урегулированных с помощью медиации, остается на стабильно низком уровне. Поэтому развитие примирительных процедур является одним из важнейших направлений совершенствования законодательства в России и в частности, положений Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ (ред. от 23.07.2013) [6].

Верховный суд Российской Федерации в справке о практике применения судами вышеуказанного Федерального закона за 2015 г. констатирует: «в 2015 году судами общей юрисдикции по первой инстанции было рассмотрено с вынесением решения (судебного приказа) 15 819 942 гражданских дел и дел, возникающих из публичных правоотношений [7]. Путем проведения медиации спор был урегулирован в 1 115 делах (0,007 % от числа рассмотренных), из которых в 916 делах на основе медиативного соглашения было утверждено мировое соглашение. В 2014 г. спор был урегулирован в 1329 делах (0,01 % от числа рассмотренных)». Арбитражными судами субъектов Российской Федерации в 2015 г. рассмотрено 1 531 473 исковых заявления. В 2015 г. посредник (медиатор) привлекался сторонами при рассмотрении 44 дел, из которых в семи делах судом было утверждено мировое соглашение, а в 37 – истцом был заявлен отказ от иска либо иск признавался ответчиком. Посредник (медиатор) в 2014 г. привлекался сторонами при рассмотрении 51 дела, из которых в 14 делах судом было утверждено мировое соглашение, а в 32 – истцом был заявлен отказ от иска либо иск признавался ответчиком.

Высшая судебная инстанция делает вывод «по отношению к 2014 г. число таких дел в 2015 г. в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах сократилось». По информации, поступившей из судов, стороны практически не используют процедуру медиации для разрешения спора. Кроме того, как

указывается в справке, «в информации, представленной судами, отмечаются случаи использования сторонами примирительных процедур в целях злоупотребления процессуальными правами и затягивания судебного разбирательства. В связи с этим при рассмотрении ходатайств об отложении разбирательства дела или судебного разбирательства для использования примирительных процедур, в том числе медиации, судам, среди прочего, следует учитывать медиабельность спора, его субъектный состав), интересы сторон и других лиц, права которых могут быть затронуты».

Все причины неразвитости правового регулирования и правоприменительной практики внесудебного примирения в современной России можно условно разделить на две группы: *причины объективного характера и субъективного*. Основной причиной неразвитости правового регулирования и правоприменительной практики внесудебного примирения в современной России, относящейся к первой группе, выступает низкое с точки зрения законодательной техники, качество положений Федерального закона № 193-ФЗ [6]. Данный закон в настоящее время является основным источником регулирования правоотношений, возникающих в данной сфере. Также к причинам неразвитости относят несовершенство законодательного регулирования института внесудебного примирения в целом.

Во-первых, необходимо расширить предмет правового регулирования отношений, на которые распространял бы свое действие вышеуказанный закон, включив в публично-правовые отношения. Представляется, что одним из возможных путей совершенствования системы рассмотрения публично-правовых споров является внедрение технологии и процедуры медиации в деятельность уполномоченных органов и должностных лиц. Вышеназванный закон не содержит запрета на проведение медиации по публично-правовым спорам. В то же время в соответствии с ч. 3 ст. 1 указанного закона медиация может применяться для урегулирования таких споров только в случаях, указанных в федеральных законах. На сегодняшний день в действующем законодательстве таких случаев не предусмотрено.

Более того, медиация традиционно рассматривается в качестве инструмента урегулирования частноправовых споров, субъекты которых стремятся защитить принадлежащие им гражданские права. Сама идея классической медиации предполагает поиск неординарных решений, которые могут выходить за пределы спорного правоотношения. В этом смысле возможность проведения примирительной процедуры обеспечивается диспозитивностью правового регулирования определенной категории общественных отношений, что, в свою очередь, обуславливает наличие широких дискреционных полномочий участников медиации.

Можно предположить, что императивный характер публично-правовых отношений исключает возможность применения подобного рода механизмов урегулирования споров. В то же время развитие гражданского общества, рост самостоятельности и автономности субъектов общественных отношений приводит к постепенному интегрированию частноправовых начал в публично-правовую сферу. При этом изменяется сама роль государства и характер его взаимодействия с гражданами. Как следствие, формируется потребность в совершенствовании подходов к разрешению споров с участием органов государственной власти и местного самоуправления. Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что одним из направлений реформирования системы разрешения публично-правовых споров может стать именно внедрение и развитие медиации.

Во-вторых, стоит согласиться с В.С. Каменковым, что «природа медиативного соглашения, в соответствии с ч. 4 ст. 12 ФЗ № 193-ФЗ представляющее собой гражданско-правовую сделку, направленную на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей сторон, может вступать в некое противоречие природой спора, который нуждается в правовом разрешении. Получается, что с одной стороны, данная сделка, как указано в законе, – гражданско-правовая, с другой стороны, спор может изначально не относиться к числу гражданско-правовых, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 1 ФЗ № 193-ФЗ медиация применяется к спорам, возникающим также из трудовых и семейных правоотношений. И тогда возникает вопрос о природе медиативных соглашений, заключенных по итогам трудовых или семейных споров. Они явно не будут относиться к гражданско-правовым сделкам, поэтому подобная законодательная формулировка некорректна [4].

В-третьих, нужно отметить ряд ключевых проблем, касающихся требований, предъявляемых к медиатору. Представляется, что многие запреты для медиатора, установленные в ч. 6 ст. 15 ФЗ № 193-ФЗ, например запрет занимать государственные должности в случае бесплатной медиации, нецелесообразны. Но самым главным запретом, который способен сделать бессмысленной всю процедуру медиации, является запрет оказывать какой-либо стороне юридическую, консультационную или иную помощь [8].

В-четвертых, существенным недостатком вышеуказанного закона выступает также отсутствие требования к профессиональному медиатору иметь высшее юридическое образование. В настоящий момент в соответствии с ч. 2 ст. 16 ФЗ № 193-ФЗ к таким требованиям относятся: достижение возраста двадцати пяти лет, наличие высшего образования (без указания профиля и уровня подготовки), а также дополнительного профессионального образования по вопросам применения процедуры медиации. Возникает

сомнение в том, будет ли способен медиатор разрешить правовой спор с точки зрения права, не имея соответствующей правовой подготовки.

В-пятых, основанием для прекращения процедуры медиации, выступает собственная инициатива медиатора. Он имеет право ее прекратить по причине нецелесообразности ее дальнейшего проведения. Закон четко не разъясняет термин «нецелесообразность», по сути, предоставляя медиатору неограниченные права по прекращению медиации в любой момент. «Подобная возможность одностороннего отказа медиатора выполнить оплаченную услугу лишней раз снижает уровень доверия к медиации, поэтому критерий нецелесообразности требует разъяснения в Законе» [2].

Обращаясь к европейской практике, отметим, что растущее количество европейских стран приняло законы о медиации между правонарушителем и потерпевшим. Эта законодательная база может в некоторых случаях применяться и для конференций. До представления общей картины следует отметить, что не всегда в законах используется термин «медиация». В некоторых странах медиация упоминается в законах опосредованно, например, говорится о возможности возмещения, примирения или „принятия ответственности“ перед потерпевшим. Более того, в случаях, когда медиация упоминается в законах непосредственно, она описывается в общих словах. Это также предполагает, что правовые гарантии не содержатся в формальном законе, а, если они и существуют, то во второстепенных постановлениях, или в прецедентах. Более того, формальный закон часто не содержит информации о положении и организации служб медиации или о статусе медиаторов.

Важно также отметить, что для создания эффективного механизма правового регулирования и правоприменительной практики внесудебного примирения в современной России законодатель должен не только качественно переработать положения вышеуказанного закона, но и создать комплексное, внутренне не противоречивое законодательство, регулирующее данный правовой институт. Для этих целей необходимо внести изменения также в ГПК РФ, АПК РФ, в законодательство об нотариате и адвокатской деятельности, а также переработать Федеральный закон «Об исполнительном производстве». Так, в ГПК РФ целесообразно предусмотреть главу о примирительных процедурах и мировом соглашении, по аналогии с АПК РФ закрепить право сторон обращаться к посреднику. Возможно перейти к системе активного нотариата как центрального звена в обеспечении законности наиболее существенных частноправовых отношений. В этой части необходимо использовать потенциал нотариата в сфере обеспечения повышенной бесспорности юридических фактов за счет контроля нотариусами

законности юридических действий и равновесного консультирования сторон о правовой составляющей принимаемых обязательств. Такая бесспорность реальна только в системе, где все элементы нотариальной процедуры, начиная с получения необходимых сведений о фактах у компетентных органов и должностных лиц и заканчивая выполнением последующих совершению юридических действий формальностей, совершаются самими нотариусами. Также определить правовые последствия соглашений, заключаемых по результатам использования примирительных процедур. В частности, представляется оправданным придание непосредственной исполнительской силы соглашениям, удостоверенным нотариусом.

К объективным причинам неразвитости правового регулирования и правоприменительной практики внесудебного примирения в современной России можно также отнести доступность судебного разбирательства. Судебные издержки при ведении дел в наших судах (в том числе размер госпошлины и услуги представителей) ниже, чем в западных странах, а скорость рассмотрения дел несколько выше. Конечно, это усредненные показатели, но факт остается фактом – в России пока в целом нет тех объективных экономических условий, которые спровоцировали бы спрос на процедуру медиации.

В качестве субъективных причин, обуславливающих неразвитость правового регулирования и правоприменительной практики внесудебного примирения в современной России можно отнести неосведомленность граждан о данной процедуре и ее преимуществах, низкий уровень правовой культуры населения в целом. Значительную роль здесь играет отношение к медиации со стороны представителей юридических профессий: адвокатов, юристов, судей и уровень их просвещенности. Если бы среди юристов хотя бы большая часть была способна компетентно рекомендовать медиацию, то, конечно, среди широких слоев населения информированность о таком альтернативном подходе к урегулированию споров была бы, вне всякого сомнения, выше.

Итак, процедура медиации, как и законодательство о ней несовершенны, о чем свидетельствует наличие различного рода проблем, в том числе и пробелов в законодательстве. В связи с этим в настоящее время в России разрешение спора в суде – основной способ защиты нарушенных и оспариваемых прав и законных интересов. Несмотря на большое количество научных работ по исследованию альтернативных форм разрешения споров, законодатель, к сожалению, до сих пор не принимает действий по разрешению и устранению проблем, связанных с данным институтом [9].

Медиатор не несет никакой ответственности за раскрытие информации, полученной во время проведения процедуры. Законом не предусмотрено наказание, которое применялись бы к нему за раскрытие полученной

информации. Необходимо законодательно установить ответственность и конкретные санкции в отношении медиаторов за разглашение информации, полученной в ходе проведения процедуры медиации.

Немаловажной проблемой является то, что медиатор не является авторитетом для сторон. В связи с этим было бы рациональным придать медиативному соглашению силу итогового акта, подлежащего принудительному исполнению [10].

Сейчас, в период особенно высокой правовой неопределенности в целом ряде областей деятельности, использование медиационных процедур может не только облегчить разрешение проблем, но и обеспечить значительное моральное удовлетворение всех участников.

Список литературы

1. Багаев С.В. Некоторые проблемы применения медиации в России // Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. – 2015. – № 27. – С. 263.
2. Васюкова Г.Н. Правовые аспекты развития медиации в России // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2014. – № 1(4). – С. 122.
3. Воронцов П.М. Некоторые причины непопулярности института медиации в Российской Федерации // Рос. юстиция. – 2016. – № 3. – С. 63.
4. Каменков В.С. Медиативное соглашение: правовая природа и значение // Журн. рос. права. – 2015. – № 8. – С. 62.
5. Кучеренко А.В. Соглашения, заключаемые при проведении медиации // Правовая система России: история, современность, тенденции развития: сб. материалов науч.-практ. конф. Амурский гос. ун-т. – Благовещенск, 2014. – С. 108–116.
6. Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): федер. закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // СЗРФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4162.
7. Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) за 2015 год (утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 22 июня 2016 г.: справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ // Бюлл. Верховного суда. – № 1. – Янв., 2017.
8. Шаманова Р.А. Некоторые проблемы реализации медиации в России // Вопр. российского и междунар. права. – 2014. – № 8–9. – С. 63.
9. Каратаев И. А. Актуальные проблемы процедуры медиации в России и пути их решения [Текст] // Актуальные проблемы права: материалы V междунар. науч. конф. (Москва, декабрь 2016 г.). – М.: Буки-Веди, 2016. – С. 74–77.
10. Брыжинский А.А., Худойкина Т.В. Общие задачи совершенствования негосударственного регулирования конфликтов в Российской Федерации // Вестник Мордовского университета. – 2006. – № 1. – С. 181–186.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.531

О. В. Виноградов, И. С. Кокорин

Теоретические и правовые проблемы формирования Совета Федерации Российской Федерации

В настоящей статье анализируются теоретические, исторические и правовые аспекты порядка формирования одной из палат Федерального собрания России – Совета Федерации. В ней также рассмотрены конституционные полномочия этого органа государственной власти. Авторами предлагаются необходимые, по их мнению, поправки к Конституции РФ и внесение изменений в конституционное законодательство Российской Федерации.

This article analyzes the theoretical, historical and legal aspects of the formation of one of the chambers of the Federal Assembly of Russia – the Federation Council. It also considers the constitutional powers of this organ of state power. The authors propose the necessary, in their opinion, amendments to the Constitution of the Russian Federation and amendments to the constitutional legislation of the Russian Federation.

Ключевые слова: Федеральное собрание Российской Федерации, Совет Федерации, парламентаризм, порядок формирования, полномочия, изменения в конституционном законодательстве.

Key words: the Federal Assembly of the Russian Federation, the Federation Council, parliamentarism, the order of formation, powers, changes in the constitutional legislation.

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила бикамеральную структуру российского парламента. Согласно ч. 1 ст. 95 Конституции: «Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы». Идея создания двухпалатной структуры парламента не нова. Своё конституционное закрепление она получила как в унитарных государствах (Франция, Польша, Румыния, Чехия) так и в федеративных. Наличие двухпалатного парламента, как отмечает О.Н. Булаков, «оправданно в федеративном государстве, когда одна палата формируется на основе пред-

ставительства всего населения государства, а в другой представлены отдельные субъекты федерации. В силу этого каждый субъект Федерации представлен равным количеством членов второй палаты» [2, с. 24].

В период действия Конституции РФ 1993 г. исследование правовых проблем, связанных с порядком формирования, конституционно-правовым статусом «верхней» палаты российского парламента, было и продолжает оставаться актуальным и дискуссионным. Само существование Совета Федерации, отмечает В.М. Тлумач, обусловлено необходимостью претворения в жизнь принципа федерализма в системе государственной власти и обеспечения интересов многонационального народа России [13, с. 156].

С учётом положений ст. 10, ч. 1 ст. 11, ст. 94 и ч.1 ст. 95 Конституции РФ можно сделать вывод о том, что основным предназначением Совета Федерации в системе разделения властей является осуществление законодательной власти. Вместе с тем дуалистический характер правового положения Совета Федерации проявляется в реализации им функций как общенационального государственного органа, так и территориального представительства интересов субъектов Федерации. Деятельность Совета Федерации как общенационального органа в управлении делами государства определена полномочиями, закреплёнными ст. 102 Конституции РФ [6, с. 147].

Согласно приведённой статье Конституции РФ к ведению верхней палаты Федерального собрания России относятся полномочия, касающиеся решения вопросов:

федеративного устройства и федеративных отношений (п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ);

обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя, а также обороны страны от внешней агрессии («б» и «в» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ);

поддержания международного правопорядка и безопасности (п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ);

формирования органов государственной власти и государственных органов со специальной компетенцией (п. «д», «е», «ж», «з», «и» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ).

При этом порядок формирования Совета Федерации является одной из важных и актуальных проблем в политической жизни нашей страны, поскольку от способа формирования этого органа государственной власти напрямую зависит эффективность выполнения его как законодательных, так и представительных функций [4, с. 64].

В этой связи следует провести краткий экскурс формирования парламента России первого созыва. Как известно из современной истории России, противостояние президента РФ Б.Н. Ельцина с бывшими тогда законодательными органами Российской Федерации – Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации завершилось изданием Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Этим указом президент РФ распустил названные органы законодательной власти [8, № 39. Ст. 3597].

24 сентября 1993 г. президентом РФ был подписан Указ № 1438 «О формировании Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации» [8, № 39. Ст. 3603]. 29 октября 1993 г. по предложению Н.Т. Рябова (Председателя ЦИК РФ) о первом составе ЦИК РФ президентом РФ был подписан Указ № 1505 «О составе Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году» [8, № 40. Ст. 3743]. Этим же указом в качестве приложения было утверждено Положение о Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г.

Для проведения 12 декабря 1993 г. выборов Государственной думы и Совета Федерации как палат нового парламента России – Федерального собрания Указом Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557 было утверждено «Положение о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году» [8, № 41. Ст. 3907].

Указом Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626 было утверждено «Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году» [8, № 42. Ст. 3994].

В приведённом указе предусматривалось проведение выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать депутатов Совета Федерации принадлежало гражданам Российской Федерации, достигшим 18-летнего возраста. Депутатом Совета Федерации мог быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21-летнего возраста. Не могли избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, и граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. В Совет Федерации избирались по два депутата от каждого субъекта Россий-

ской Федерации. Депутаты Совета Федерации избирались на основе мажоритарной системы по двухмандатным (один округ – два депутата) избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов Российской Федерации. На выборах каждый избиратель подавал свой голос за двух кандидатов. Кандидатов в депутаты Совета Федерации имели право выдвигать группы избирателей (собирались подписи избирателей избирательного округа в количестве не менее 1 процента общего числа избирателей этого округа) и избирательные объединения [1, с. 123].

После вступления в силу 25 декабря 1993 г. Конституции РФ, п. 7 её второго раздела закрепил положение о том, что «Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года». Таким образом, изначально Совет Федерации формировался путём прямых выборов в регионах [5, с. 89].

Затем, следуя положениям ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, 5 декабря 1995 г. президентом Б.Н. Ельциным был подписан Федеральный закон № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [9]. Этот закон (автор законопроекта – депутат Государственной думы Артур Чилингаров) установил порядок формирования Совета Федерации посредством вхождения в эту палату парламента «по должности» глав исполнительной власти субъектов Федерации и председателей региональных парламентов. Приведённый закон был признан утратившим силу со дня вступления в силу Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [10].

Как отмечает С.Н. Кожевников, основной целью принятия этого закона было «удаление руководителей исполнительной и законодательной власти субъектов РФ из состава Совета Федерации» по причине того, что «первые лица регионов должны более уделять внимание работе на местах» [5, с. 90]. В результате принятия этого закона в Совет Федерации стали входить представители от законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, делегируемые в Совет Федерации на срок полномочий региональных парламентов, и, соответственно, высших должностных лиц субъектов Федерации.

Приведённый закон¹ был признан утратившим силу с 1 января 2013 г. в связи со вступлением в силу Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О порядке формирования Совета Федерации

¹ За время действия этого закона в него было внесено шесть редакционных изменений.

Федерального Собрания Российской Федерации» [11]. За период действия этого закона с 2013 по 2017 гг. в него было внесено десять редакционных изменений.

При этом важно отметить, что 21 июля 2014 г. президент РФ подписал Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [12]. После вступления в силу приведённого закона была изменена редакция ч. 2 ст. 95 Конституции РФ: «В Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Следует отметить, что согласно ч. 1 ст. 65 Конституции РФ в настоящее время в состав Российской Федерации входят 85 субъектов Федерации. Следовательно, с учётом положений ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, в Совет Федерации должны входить 170 членов – представителей от законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, и плюс к этому количеству – «представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Иными словами, президент РФ в настоящее время наделяется Конституцией РФ правомочием назначать в Совет Федерации представителей Российской Федерации (не Президента РФ, не субъектов Федерации, а Российской Федерации в целом) в количестве до 17 членов.

Примечательным является обоснование необходимости принятия проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», сформулированного в пояснительной записке к нему².

² См.: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PRJ&dst=100002&n=116195&req=doc#042288560597941904> Примечательно, что авторами этого весьма лаконичного законопроекта являются 91 (!) депутат Государственной думы.

В частности, в пояснительной записке было отмечено, что этот законопроект «разработан в целях совершенствования принципов формирования верхней палаты российского парламента». Подчёркивалось, что включение в состав Совета Федерации представителей Российской Федерации «создаст дополнительные условия для достижения баланса полномочий и законных интересов Российской Федерации и её субъектов, что является одной из основных целей деятельности Совета Федерации как конституционного органа Российской Федерации, призванного отражать ее федеративное государственное устройство».

Ещё одна немаловажная ремарка. В пояснительной записке (финансово-экономическое обоснование к законопроекту) было отмечено, что принятие этого закона и, соответственно, последующего включения его норм в текст Конституции РФ «не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета». Возникает закономерный вопрос: содержание 17 потенциальных членов Совета Федерации, с их помощниками, служебными помещениями, транспортным обслуживанием не потребует расходов из федерального бюджета?

Как видно из содержания приведённой пояснительной записки к вышеупомянутому законопроекту, в ней не приводятся никакие вразумительные аргументы об обосновании необходимости принятия этой конституционной поправки. Поразительна и быстрота принятия этого закона (равно как и иных ранее принятых законов о поправках к Конституции РФ). Названный законопроект был внесён в Государственную думу 7 марта 2014 г., прошёл все стадии законотворческого процесса в Государственной думе и Совете Федерации, одобрен органами законодательной власти субъектов Федерации и был подписан президентом РФ уже 21 июля 2014 г. Между тем до сих пор парламентом России не приняты необходимые, важные по своему конституционному предназначению, федеральные конституционные законы, предусмотренные ч. 5 ст. 66 Конституции РФ об изменении статуса субъекта Российской Федерации и ч. 2 ст. 135 Конституции РФ о Конституционном Собрании [3, с. 30, 32].

Возникают вопросы относительно внесённой в ч. 2 ст. 95 Конституции РФ поправки, например: неясны требования к кандидатам, назначаемым президентом РФ в Совет Федерации, неясен порядок их утверждения в должности, основания и порядок прекращения полномочий представителей Российской Федерации в Совете Федерации, неясна и сама формулировка «представители Российской Федерации». Если основным принципом фор-

мирования верхней палаты парламента России является обеспечение равного представительства каждого субъекта Федерации в федеральном парламенте, то возникают вопросы: как это увязывается с возможным включением в состав Совета Федерации до 17 «представителей Российской Федерации», чьи интересы в «палате регионов» «представители Российской Федерации» будут представлять? По сути, они будут назначенцами президента РФ (у которого уже есть представитель в этой палате парламента³).

Справедливую критику вызывает также и закреплённое в тексте ч. 2 ст. 95 Конституции РФ положение о вхождении в верхнюю палату парламента России представителей от исполнительных органов государственной власти каждого субъекта Федерации [7, с. 39].

Можно согласиться с точкой зрения Кожевникова, который отмечает, что существующий порядок формирования Совета Федерации не соответствует представительной природе Федерального собрания [5, с. 89].

По нашему мнению, целесообразно конституционно и законодательно восстановить выборный способ формирования Совета Федерации на основе принципов всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Такой способ формирования верхней палаты парламента России «в большей степени соответствует представительной природе российского парламента, отражённой в ст. 94 Конституции РФ» [13, с. 157] и общим закономерностям и тенденциям развития современного парламентаризма.

Несомненно, это потребует внесения конституционных поправок и корректировки конституционного законодательства, определяющего порядок избрания депутатов верхней палаты парламента, их конституционно-правовой статус, но этот шаг необходим. Представляется, что в Совете Федерации должны осуществлять конституционные полномочия не представители от властных структур субъектов Федерации и назначаемые президентом РФ «представители Российской Федерации», а депутаты, демократически избранные населением субъектов Федерации.

³ См.: О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: указ Президента РФ от 22.06.2004. № 792 (ред. от 12.02.2012) // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2651.

Список литературы

1. Амиантов А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: эволюция порядка формирования // *Вопр. политологии.* – 2012. – № 3 (7). – С. 123–133.
2. Булаков О.Н. К вопросу о бикамеральной системе парламентов // *Правоведение.* – 2003. – № 4. – С. 23–31.
3. Виноградов О.В. Изменение Конституции Российской Федерации: проблемы теории и практики конституционно-правового регулирования // *Ленингр. юрид. журн.* – 2010. – № 4(22). – С. 28–42.
4. Власенко А. В. Право Президента участвовать в формировании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // *Молодой учен.* – 2018. – № 47. – С. 64–67.
5. Кожевников С. Н. К вопросу о возможности изменения Конституции Российской Федерации // *Вестн. Нижегород. ун-та им. Н.И. Лобачевского.* – 2014. – № 3(2). – С. 86–91.
6. Сайфутдинова В.М. Представительство регионов в Совете Федерации: политико-правовой аспект // *Вестн. Кемеровского гос. ун-та.* – 2014. – № 2(58). – С. 147–151.
7. Сайфутдинова В.М. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: специфика и перспективы // *Актуальные проблемы рос. права.* – 2017. – № 8(81). – С. 34–42.
8. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 39. – Ст. 3597; 3603; – № 40. – Ст. 3743; – № 41. – Ст. 3907; – № 42. – Ст. 3994.
9. Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4869.
10. Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3336.
11. Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 50 (Ч. IV). – Ст. 6952.
12. Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30 (Ч. I). – Ст. 4202.
13. Тлумач В.М. Совет Федерации Федерального Собрания РФ: к проблеме порядка формирования // *Изв. ИГЭА.* – 2010. – № 5 (73). – С. 155–158.

Конституционно-правовые аспекты ограничений права на свободу слова

В статье анализируется проблема конституционно-правового регулирования ограничения права человека и гражданина на свободу слова. Рассматриваются основные международно-правовые принципы и стандарты гарантий реализации права на свободу слова, а также условия приемлемости ограничения права на свободу слова в Российской Федерации.

The major theme of article is analyzes the problem of constitutional and legal regulation of the restriction of human and civil rights to freedom of speech. The main international legal principles and standards of guarantees of the right to freedom of speech, as well as the conditions of admissibility of restriction of the right to freedom of expression in the Russian Federation.

Ключевые слова: личные и политические права граждан, принципы международного права, гарантии права на свободу слова, конституционное регулирование, ограничение конституционных прав граждан.

Key words: personal and political rights of citizens, principles of international law, guarantees of the right to freedom of speech, constitutional regulation, restriction of constitutional rights of citizens.

Регулирование информационного пространства осуществляется нормами формируемого в России информационного законодательства. Предметом информационного законодательства является коммуникация, объектами выступают субъективные права на информацию и информационные сообщения. Под коммуникацией понимается динамическая информация [2, с. 40].

Постепенно в науке стала формироваться концепция информационного суверенитета, который, являясь частью государственного, понимается как верховенство государственной власти при разработке и осуществлении информационной политики в национальном и международном информационном пространстве.

К признакам государственной политики информационного суверенитета относятся: возможность регулирования информационной сферы на основании как национального, так и международного законодательства; приоритет безопасности личности, общества и государства внутри страны; обеспечение самостоятельности и равенства в отношениях с другими государствами. Первостепенной целью информационной политики называется реализация национальных интересов.

Вопросы информационной безопасности в России урегулированы рядом нормативных актов в сфере информационного права, в их числе: Федеральные законы: от 28.12.2010г. № 390-ФЗ «О безопасности», от 27.07.2006г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации); Стратегия национальной безопасности, утвержденная Указом Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683, Доктрина информационной безопасности, утвержденная Указом Президента РФ от 05.12.2016 г. № 646 (далее – Доктрина), Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года, утвержденные Президентом РФ 24.07.2013 г. № Пр-1753, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 09.05.2017г. № 203.

Информационная безопасность является частью национальной безопасности. В Доктрине под информационной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства.

Уровень реализации и защиты прав и свобод человека в государстве является показателем демократизации общества. Среди прав и свобод, которые влияют на такую характеристику государства, как демократическое, особо выделяется право на свободу слова. Его реализация выступает мощным генератором формирования общественного мнения, условием эффективного механизма обратной связи общества и государства, формирования в конечном итоге государственной политики, отвечающей национальным интересам.

Свобода слова в Конституции РФ отражена в ч. 1 ст. 29, где она поставлена рядом со свободой мысли. Последняя предполагает, во-первых,

широту мыслительных процессов в сознании и создания образов, а во-вторых, недопустимость внешнего влияния на сознание человека и на формирование в нем определенных, часто нежелательных или опасных, мыслеобразов.

Комитет по правам человека ООН отмечает, что право придерживаться своих убеждений предполагает, что лицо может придерживаться каких бы то ни было взглядов и иметь любые мнения, и только за существование таких взглядов и мнений не может быть подвергнуто наказанию, кроме того, никто не может быть склонен отказаться от своей точки зрения. Существование различных мнений не может быть ограничено ни в одном из государств¹.

В науке конституционного права под ограничением прав и свобод понимают изъятия из правового статуса человека и гражданина в конституционно закрепляемых целях. Указание на возможные ограничения свободы слова содержится в следующих положениях Конституции РФ: запрет на сбор и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24 Конституции РФ), запрет определенных видов агитации и пропаганды (ч. 2 ст. 29 Конституции РФ), обязанность давать свидетельские показания, что следует из ч. 2 ст. 51 Конституции РФ.

Кроме того, ч. 3 ст. 41 Конституции РФ предполагает обязанность должностных лиц раскрывать информацию, создающую угрозу для жизни и здоровья людей, ст. 42 Конституции РФ – следующую из права на благоприятную окружающую среду обязанность государственных органов проводить государственную природоохранную политику и раскрывать информацию об окружающей среде, чтобы граждане имели доступ к таким сведениям.

Также необходимо понимать, что любое из прав имеет свои границы осуществления, обусловленные сосуществованием противоположных по своему содержанию прав. В этой связи заслуживает внимания позиция, отраженная в Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»» о необходимости обеспечения баланса между правами и свободами, которые гарантированы ст. 29 Конституции РФ, и иными конституционными правами и свободами в соответствии с ч. 3 ст. 17 Конституции РФ.

¹ Сообщение № 550/93, Фориссон против Франции, Соображения приняты 8 ноября 1996 г.; сообщение № 157/1983, Мпака-Нуси против Заира, Соображения приняты 26 марта 1986 г.; сообщение № 414/1990, Мика Миха против Экваториальной Гвинеи, Соображения приняты 8 июля 1994 г.

Следует также обратить внимание на положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которые предоставляют законодателю возможность ограничивать путем принятия федерального закона конституционные права и свободы. Однако обязательно, чтобы то или иное ограничение прав и свобод было обусловлено одной из следующих целей: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства. В основных законах некоторых государств, где имеются подобные конституционные положения, касающиеся ограничений, содержатся в то же время положения, дополнительно сужающие рамки усмотрения законодателя. Например, ст. 19 Конституции ФРГ устанавливает условие для любого ограничения - им не должно быть затронуто существо содержания основного права, иными словами, не должно быть нивелировано, излишне минимизировано значение права или свободы. Такое же положение содержится в конституциях Турции и Польши. Как уже было указано выше, существо свободы слова – свобода коммуникации.

О возможности ограничений прав и свобод в условиях чрезвычайного положения говорится в ст. 56 Конституции РФ. В некоторых государствах в таком случае используется формулировка «приостановление права» (Республика Беларусь, Португалия, Бразилия, Аргентина) [3, с. 93–97].

Следует отметить, что ЕСПЧ выработаны правовые позиции, содержащие критерии возможного ограничения прав и свобод, в том числе применительно к свободе слова. Что касается того, в чьих полномочиях находится введение ограничений свободы слова, отметим, что при рассмотрении споров в межгосударственных органах, его наличие или отсутствие не связывается с органом (структурой), которая инициировала ограничение.

Проясним вопрос о границах правомерного регулирования свободы слова и мерах по обеспечению соблюдения свободы слова при одновременном предотвращении информационных угроз национальной безопасности. Прежде всего вспомним важнейший тест, содержащий общие условия правомерности ограничения прав и свобод, содержащихся в МПГПП. Тест основан так называемых Сиракузских принципах, разработанных в 1984 г. на конференции представителей Международной комиссии юристов, Международной ассоциации уголовного права, Американской ассоциации Международной комиссии юристов, Института прав человека Урбана Моргана и

Международного Института теории и практики уголовного права и принятых Комиссией ООН по правам человека как рекомендации для государств по толкованию текста МПГПП².

Первое условие, которое должно соблюдаться: установление того или иного ограничения должно быть обусловлено принятием законодательного акта. Такой акт должен быть принят полномочным законодательным органом в установленном законом порядке. Вне зависимости от правовой семьи, к которой относится то или иное государство, акт должен быть принят в форме закона. В понимании ЕСПЧ данный принцип предусматривает, чтобы лицо могло предвидеть последствия своих конкретных действий, при необходимости пользуясь юридической помощью³. Другими словами, лицо должно понимать, что его действия потенциально соотносятся с установленными законом ограничениями. Подобную же позицию занимает Конституционный суд РФ в постановлении от 15 июля 1999 года № 11-П и от 27 мая 2003 года № 9-П.

Существует множество отрицательных последствий принятия закона, содержащего размытые формулировки. Во-первых, это предоставляет дискреционные полномочия государственным органам, тормозит антикоррупционную политику. Во-вторых, субъекты свободы слова, не желая испытывать на себе риск привлечения к ответственности, не высказываются о том, о чём они имели бы намерение высказаться для достижения полезной для себя или других цели. Кроме того, демократическим нельзя назвать закон, который предоставляет органам государственной власти полномочия действовать в ряде случаев по своему усмотрению. Избежать неясности здесь возможно, если в этом же законе предусмотреть конкретные чёткие основания принятия уполномоченным органом того или иного решения⁴.

² Комиссия ООН по правам человека, Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах, 28 сентября 1984, E/CN.4/1985/4, доступ по следующему адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/4933d0b22.html>

³ Постановления от 26 апреля 1979 года по делу "Санди Таймс" (Sunday Times) против Соединенного Королевства (№ 1)" (пункт 49), от 31 июля 2000 года по делу "Йечиус (Jecius) против Литвы" (пункт 56), от 28 марта 2000 года по делу "Барановский (Baranowski) против Польши" (пункты 50-52), от 28 октября 2003 года по делу "Ракевич против Российской Федерации" (пункт 31), от 24 мая 2007 года по делу "Игнатов против Российской Федерации" (пункт 74), от 24 мая 2007 года по делу "Владимир Соловьев против Российской Федерации" (пункт 86).

⁴ Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 27, статья 12, Свобода передвижения, 1 ноября 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9. // ООН, Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека,

Вторым условием является принятие ограничения для достижения законной цели, закрытый перечень которых содержится в ст. 19(3) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП). Цель уважения прав и репутации других лиц охватывает защиту прав, признаваемых не только в пакте, но и в иных международных документах. Под другими лицами понимаются не только физические лица, но и их объединения, общности. Цель охраны государственной (национальной) безопасности обусловлена принятием мер для защиты существования нации, её территориальной целостности и независимости в ситуациях, сопряженных с применением насилия или угрозой применения насилия. Установление ограничений здесь может быть связано с государственной изменой, государственной тайной, проявлениями террористической деятельности и некоторыми иными поведенческими актами.

Цель охраны общественного порядка, в частности, может затрагивать регулирование выступлений в публичных местах⁵, высказываний в судебном заседании⁶. Цель охраны нравственности выступает подчас самой трудно оцениваемой среди возможных. Нравственность связывается со множеством различного рода традиций (имеющих отношение к той или иной конфессии, сложившихся исторически, либо из господствующей школы мысли и т.д.). Нравственность не складывается из одной единственной традиции, которая может быть нарушена отдельным высказанным мнением, она предстает более общим, собирательным, системным понятием⁷.

Важно, чтобы цель ограничения прав и свобод человека и гражданина в реализации свободы слова была направлена на предотвращение вреда и ни на что иное. Введение такого ограничения должно быть связано с объективной общественной потребностью, а не отражать только позицию государства, основанную на интересах отдельных представителей власти, удобстве системы управления и иных государственных интересах. Кроме того, государство должно доказать, что мера оправданна и что удовлетворение потребности не может быть достигнуто иными средствами, которые в меньшей степени затрагивают свободу слова⁸.

27 мая 2008, HRI/GEN/1/Rev.9, доступ по следующему адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/545a2a534.html>

⁵ Сообщение № 1157/2003, Коулман против Австралии.

⁶ Сообщение № 1373/2005, Доссанаяке против Шри-Ланки.

⁷ Замечание общего порядка № 22 Комитета, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение № 40 (A/48/40), приложение VI.

⁸ *Shelton v. Tucker*, 364 U.S. Supreme Court. 479 (1960). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/364/479/>.

Также само ограничение не должно быть широко трактовано, оно должно распространяться только на то, что действительно наносит вред государству, и не должно затрагивать иные проявления свободы слова.

Помимо доступности и ясности изложения, закон должен содержать законодательно урегулированные гарантии.

Под законной целью ограничения в соответствии с Йоханнесбургскими принципами понимается защита законных интересов национальной безопасности. Названная цель должна быть истинной, а достижение результата – доказуемым. Защита интересов национальной безопасности включает защиту существования страны, её территориальной целостности от применения силы (угрозы её применения); поддержание обороноспособности и создание условий для противостояния применению (угрозе применения) силы: извне (агрессия или угроза совершения акта агрессии); изнутри (подстрекательство к свержению правительства насильственными методами).

Законными целями введения ограничения права на свободу слова и права на информацию не могут являться защита репутации государства и его органов, запрет освещения незаконных действий органов власти, деятельности государственных структур, учреждение единственной идеологии, снижение активности забастовок.

Европейский суд в своих решениях подчеркивает, что границы критики публичных личностей в каждой конкретной ситуации чаще всего проходят между защитой частной жизни, чести и репутации лица и интересом в открытой дискуссии по тому или иному вопросу. Исходя из позиции ЕСПЧ, выступая не в качестве частного лица, осуществляя возложенные на него функции по освещению деятельности, представляющей общественный интерес, лицо фактически соглашается с тем, что порог его возможной критики выше, чем у лица, деятельность которого не интересна широкой публике.

Европейский суд связывает такие широкие границы, помимо всего прочего, с требованиями плюрализма. Он придерживается мнения, что свобода политической дискуссии неотделима от демократического государства, выражает его сущность, является условием прогресса и самореализации личности. Такого же мнения придерживается Комитет по правам человека ООН.

Однако Европейский суд также отмечает, что ввиду того, что средства массовой информации не должны быть средством разжигания розни и пропаганды насилия, в подобных ситуациях важное значение имеет соблюдение журналистами возложенных на них обязанностей воздерживаться от выра-

жений, подстрекающих к насилию и иным актам, в интересах предотвращения которых государство может очерчивать границы свободы выражения (ст. 10(2) ЕКЧП).

Так, в резолюции 110 (II) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 3 ноября 1947 г. для борьбы со всеми видами пропаганды, создающей угрозу миру или иницирующей акт агрессии, сформулировано предложение государствам всеми средствами информирования, находящимся у них в распоряжении, доносить идеи дружественности между всеми народами и стремления к миру.

Полагаем, что в подавляющем большинстве случаев мер по распространению в официальных источниках достоверной информации достаточно для предотвращения угрозы национальной безопасности. В соответствии с Конвенцией о международном праве опровержения действует механизм опровержения, предполагающий опубликование официальной позиции в иностранном государстве, где было опубликовано первоначальное сообщение [4]. Данный механизм направлен на сохранение дружественных международных отношений.

Вместе с тем отметим, что какое бы то ни было ограничение в деятельности субъектов массовой коммуникации, оно должно вписываться в рамки гарантий, закрепленных на международном уровне, а также в конституции самого государства [1, с. 40].

Список литературы

1. Кириленко В. П., Алексеев Г. В. Международное право и информационная безопасность государств: моногр. – СПб.: СПбГИКиТ, 2016. – 401 с.
2. Международное право и информационная безопасность государства / В.П. Кириленко, Г.В. Алексеев: моногр. – СПб.: СПбГИКиТ, 2016. – 396 с.
3. Перков А.А. К вопросу о категории «ограничение прав и свобод человека и гражданина» в зарубежных странах // Совр. право. – 2009. – № 1. – С. 93–97.
4. Резолюция Генеральной ассамблеи ООН от 16 декабря 1952 г. № 630 (VII) «Конвенция о международном праве опровержения» // СПС «КонсультантПлюс»

**Правовое обеспечение национальной безопасности РФ:
основные направления, состояние и тенденции развития**

Правовое обеспечение национальной безопасности представляет собой систему взаимосвязанных нормативных правовых актов, содержащих юридические принципы и нормы, направленные на правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности России с целью их упорядочения, охраны и развития в соответствии с общественными потребностями.

Legal support of national security is a system of interrelated normative legal acts containing legal principles and norms aimed at the legal regulation of social relations in the field of national security of Russia in order to streamline, protect and develop them in accordance with social needs.

Ключевые слова: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, национальная безопасность, правовая основа обеспечения национальной безопасности, уровни безопасности.

Key words: The national security strategy of the Russian Federation; national security; legal basis for national security; levels of security.

В современных условиях обеспечение национальной безопасности государства зависит не только от силового потенциала страны, но и от таких факторов, как развитие экономических показателей; конкурентоспособность страны и ее место в системе международного разделения труда; благосостояние ее граждан и лиц, проживающих на ее территории; доверие и поддержка действий властей со стороны гражданского общества; экология и демографические показатели. Безопасность современного государства зависит от многих обстоятельств, которые необходимо рассматривать в их тесном взаимодействии. Одним из важнейших факторов обеспечения современной и жизнеспособной системы национальной безопасности страны является формирование правовой системы национальной безопасности. От того, насколько правовая система способна отражать интересы конкретной

личности, общества в целом и конкретных общественных групп, представителей властных элит зависит жизнеспособность всей системы безопасности страны.

Современная система обеспечения национальной безопасности РФ столкнулась с масштабными вызовами и угрозами, преодолеть которые возможно только во взаимодействии всех ветвей власти и гражданского общества. Международные отношения на современном этапе вступили в стадию турбулентности с непредсказуемым результатом. Затянувшийся украинский кризис и участие России в деле обеспечения собственной безопасности в этом регионе, возвращение Крыма в состав России и последующая санкционная политика стран Европы, США и других участников открыли новую страницу конфликта «холодной войны» между нашими странами. Негативные процессы в сфере внешней безопасности России усугубились и внутренними проблемами.

Профессор Г.Н. Нурышев, рассуждая на тему угроз жизненно важным интересам нашей страны, особенно подчеркивал проблему экономического кризиса, «который может негативно отразиться на безопасности всего государства и общества» [7, с. 126–129].

Продолжается наступление на нашу страну в сфере высоких спортивных достижений, которое выразилось в политике лишения спортсменов из России олимпийских медалей, наград других международных соревнований, а в декабре 2017 г. олимпийской сборной запретили участвовать в зимней олимпиаде в Пхенчхане (Южная Корея) под национальным флагом. Это проблема остается открытой в связи с продолжающейся санкционной политикой, направленной против российских государственных, общественных и экономических структур.

В.В. Ломакин отмечает, что «новой реальностью стали информационные конфликты, угрозы кибератак на банковские и иные коммерческие и некоммерческие структуры» [6, с. 28]. Известные российские политологи В.Н. Когут и Г.Н. Нурышев констатируют, что Россия практически полностью вынуждена была развернуться к новым азиатским партнерам, сменить экономическую и политическую ориентацию, активнее сотрудничать по всем экономическим и стратегическим направлениям в рамках таких организаций, как ЕАЭС, ШОС, БРИКС [4, с. 14–15].

Эти вызовы внешней и внутренней безопасности подтолкнули российскую политическую элиту к пересмотру концептуальных основ обеспечения национальной безопасности РФ. В 2014–2015 гг., после начавшихся событий на Украине, вхождения Крыма в состав России, введения европейскими

странами и США санкций против России, активного участия российской стороны в урегулировании сирийского кризиса, Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 вводится новая Стратегия национальной безопасности РФ. Этот документ является поправкой к Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Новая концепция национальной безопасности стала антикризисным доктринальным документом, на основе которого выстраивается концептуально-правовая основа системы национальной безопасности РФ [7, с. 56].

М.И. Кротов и В.И. Мунтиян постарались четко воспроизвести стратегические цели обеспечения национальной безопасности РФ: «развитие экономики страны и обеспечение экономической безопасности; создание условий для развития личности; гражданского общества и реального правового государства; переход экономики на новый уровень технологического развития; вхождения России в число стран – лидеров по объему и темпам роста валового внутреннего продукта и успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз» [8, с. 16].

Совместной прерогативой общества и государства стал вопрос обеспечения национальной безопасности РФ. Но пока достаточно медленно происходит делегирование некоторых полномочий по обеспечению безопасности от государственных структур к негосударственным (общественным организациям).

Ю.И. Авдеев делает закономерный вывод, что «правовое обеспечение национальной безопасности РФ представляет собой систему взаимосвязанных нормативных правовых актов, направленных на правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности страны с целью их упорядочения, охраны и развития в соответствии с общественными потребностями» [2, с. 119].

Правовую основу обеспечения национальной безопасности России на законодательном уровне составляют Конституция РФ, федеральные конституционные и иные федеральные законы [1, с. 284].

Для формирования правовой основы обеспечения национальной безопасности страны особо важное значение придается федеральным законам, которые имеют высшую юридическую силу и общенациональный характер.

Так, например, действующий Федеральный закон от 15 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности» закрепил правовую базу обеспечения национальной безопасности страны, систему безопасности и ее функции, определил субъектов, силы и средства обеспечения безопасности, установил систему контроля и надзора за их деятельностью. Тем не менее, ряд авторов

критикуют некоторые положения этого нормативно-правового акта, считая, что его следовало бы назвать законом «об органах безопасности», так как многие положения стали более расплывчатыми по сравнению с законом «О безопасности» 1992 г. (на сегодняшний день не имеет юридической силы).

Несмотря на концептуально-правовую определенность закона «О безопасности», необходимо помнить, что для обеспечения необходимого уровня безопасности страны требуется проведение единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системы мер экономического, политического, организационного и иного характера, соответствующих интересам личности, общества и государства. Основу правового регулирования обеспечения национальной безопасности составляют нормы конституционного (государственного), административного, гражданского, уголовного, гражданско-процессуального и уголовно-процессуального права.

С национальным законодательством страны тесным образом связана система международных правовых актов, которые включают в себя межгосударственные договоры, соглашения в сфере обеспечения национальной безопасности.

Мы видим, что в условиях ухудшения военно-политической обстановки в мире, в связи с проблемой продолжения антироссийских санкций, руководству нашей страны приходится зеркально реагировать на внешние вызовы и угрозы безопасности, в том числе ставить национальное законодательство в некоторых случаях выше международных принципов. Но для некоторых «западных партнеров» России подобный опыт не является чем-то предосудительным. Особенно это практикуется, когда некоторые международные нормативно-правовые акты, договоры и принципы нарушают основы национальной безопасности страны. Можно, например, вспомнить договор о ДРСМД, из которого США выходят в одностороннем порядке, обвиняя Россию в нарушении основ этого международного договора, фактически навязывая нашей стране новую «гонку вооружений».

Правовая основа обеспечения национальной безопасности должна быть построена таким образом, чтобы способствовать регулированию общественных отношений, обеспечивая безопасность личности, общества и государства. А это возможно лишь при условии соответствия национального законодательства в сфере безопасности потребностям в защите интересов личности, общества и государства, а также при отсутствии противоречий в правовой системе государства.

А.А. Ковалев напоминает, что к компетенции государственных органов власти, входящих в систему национальной безопасности России, относятся следующие функции: «выявление внешних и внутренних угроз безопасности России в различных сферах жизни общества; своевременное информационное обеспечение общественных групп об этих угрозах; предупреждение угроз; противодействие этим угрозам; осуществление соответствующих функций в сфере обеспечения национальной безопасности государственных и иных органов в пределах своих полномочий; координация работы межгосударственной и межведомственной структур по ряду направлений борьбы с особо опасными угрозами» [5, с. 27].

Сложно не согласиться с Ю.И. Авдеевым, что современное состояние правового обеспечения национальной безопасности России «характеризуется определенным несовершенством законодательства в данной сфере, некоторой разобщенностью субъектов ее обеспечения, дублированием их отдельных функций, недостаточным уровнем взаимодействия и координации их деятельности» [2, с. 113–114].

Основными направлениями совершенствования правового регулирования должно стать решение следующих проблем: 1) на концептуально-правовом уровне – систематизация нормативных правовых актов по отраслям права и их экспертиза на предмет соответствия Стратегии национальной безопасности РФ и Федеральному закону «о Безопасности»; 2) разработка планов нормотворческой деятельности в целях устранения выявленных недостатков.

По мнению Ю.И. Авдеева, в сфере конституционного права «необходимо обеспечение приоритета федерального законодательства и совершенствование на этой основе законодательства субъектов РФ» [2, с. 114–115]. Одной из главных проблем остается несоответствие уровней развития регионов нашего государства. Часть субъектов РФ остаются дотационными и депрессивными регионами страны. А эта проблема может быть решена только посредством слаженной работы и законодательной инициативы органов власти федерального и регионального значения.

Тем не менее, работа по совершенствованию системы национальной безопасности РФ имеет перманентный характер. Не перестают совершенствоваться методы обеспечения и проверки готовности всей системы отражать вызовы и угрозы безопасности личности, общества и государства. По мнению И. Б. Кардашевой, «ни в одной стране мира не существует совершенно полного и исчерпывающего законодательства о безопасности» [3, с. 18].

Безусловно, правовая основа организации и функционирования системы обеспечения национальной безопасности неразрывно связана с процессом социально-экономического и политического развития страны.

Структура этой системы и эффективность ее функционирования находятся под прямым, а также косвенным воздействием самых различных явлений и процессов, внешних и внутренних факторов, которые оказывают существенное влияние на организацию национальной безопасности и ее обеспечение.

Необходимо понимать, что только от слаженной работы всех ветвей власти совместно с институтами гражданского общества по реальному воплощению принципов, целей и задач национальной безопасности будет зависеть безопасное и динамичное развитие России в будущем.

Список литературы

1. Братановский С.Н. Конституционное право [Электронный ресурс]: учеб. – Саратов: Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. – С. 284 – 2227–8397. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/9007.html>
2. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: моногр. / Ю.И. Авдеев [и др.]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – С. 119–120.
3. Кардашова И.Б. Обеспечение национальной безопасности: учеб. пособие. – М.: Всерос. гос. ун-т юстиции (РПА Минюста России), 2015. – 136 с. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/43226.html>.
4. Когут В.Г., Нурышев Г.Н. Евразийское пространство: современные геополитические вызовы и угрозы // Национальная безопасность и стратегическое планирование. – СПб., 2017. – № 2–2(18). – С. 14–16.
5. Ковалев А.А. Участие национальной гвардии России в обеспечении военной безопасности // Управленческое консультирование. – 2016. – № 1. – С. 27.
6. Ломакин В.В., Карпов А.В. Деятельность органов государственной власти по обеспечению национальной безопасности в сфере межнациональных отношений, защиты прав и свобод российских граждан: моногр. – М.: Дашков и К, 2016. – С. 28.
7. Нурышев Г.Н. Национальная безопасность России: современные вызовы на юге страны // Национальная безопасность и стратегическое планирование. – 2016. – № 1(13). – С. 126–129.
8. Сексте Я.А. Развитие концептуально-правовых основ обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Ленингр. юрид. журн. – № 3(53). – СПб., 2018.
9. Экономическая безопасность России. Системный подход / М.И. Кротов, В.И. Мунтиян. – СПб.: Рост, 2016. – С. 16.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 347.122

А. К. Бейн, К. Б. Кораев, А. Б. Хвостов

К вопросу о гражданском правоотношении в условиях трансформации гражданского законодательства

В настоящей работе исследуется понятие «гражданское правоотношение». Освещение проблемы производится с точки зрения современного гражданского законодательства и существующих теоретических изысканий. Отмечается тенденция расширения гражданских правоотношений за счет включения в их орбиту электронных (цифровых) объектов. Также обращается внимание на недопустимость отождествления на практике (муниципальных образований) с муниципальными органами.

This paper explores the concept of civil relations. Coverage of the problem is made from the point of view of modern civil law and existing theoretical studies. The article notes the trend of expanding civil legal relations by including electronic (digital) objects in their orbit. Attention is also drawn to the inadmissibility of identification in practice of the state (municipalities) with state bodies (municipalities).

Ключевые слова: гражданское правоотношение, объекты прав, цифровые права, субъекты права, имущество, вещь, гражданское право.

Key words: civil relationship, objects of rights, digital rights, subjects of law, property, thing, civil law.

Гражданское правоотношение есть часть общественного отношения, урегулированного нормами гражданского законодательства. «В литературе сложилось два мнения к определению сущности гражданского правоотношения. Представители первого направления рассматривают гражданское правоотношение в качестве особого идеологического отношения, существующего наряду с реальным имущественным отношением. Авторы другого направления в качестве гражданского правоотношения понимают не что иное, как само общественное отношение, урегулированное нормой гражданского права» [1].

Среди обозначенных подходов авторы настоящей статьи считают правильным второй. О спорности первого подхода показательны слова Н.Д. Егорова: «Такой подход к понятию гражданского правоотношения позволяет четко разграничить идеологические и базисные отношения, но не дает достаточно ясного представления о том, как право воздействует на экономику» [3]. Сделанный вывод подтверждается существующим правовым регулированием. Согласно абз. 1 п. 1 ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими (корпоративные отношения), договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников.

Данная норма вводит понятие корпоративных отношений, которые, наряду с традиционными отношениями, не являются идеологическими отношениями, могут существовать вне правового регулирования и становиться правовыми с момента воздействия на них норм гражданского права. При этом следует особенно подчеркнуть, что законодатель не расширяет предмет правового регулирования гражданского права. Отношения, связанные с участием в коллективных субъектах (юридических лицах), выступали предметом правового регулирования гражданского права и до изменения гражданского законодательства. В данном случае, как представляется, законодатель совершенно обоснованно называет ранее регулируемые отношения категорией «корпоративные правоотношения».

Гражданское правоотношение представляет собой систему, которая имеет свое структурное деление: субъекты, объект и содержание.

В качестве субъектов правоотношений принято понимать лиц, за которыми признаются права и обязанности. Традиционными субъектами гражданских правоотношений являются физические лица и коллективные субъекты (юридические лица и публично-правовые образования (государство и муниципальные образования)).

На современном этапе развития гражданского законодательства большой интерес вызывают юридические лица. Реформирование ГК РФ показало, что на сегодняшний день не найдено оптимального решения относи-

тельно перечня организационно-правовых форм юридических лиц. Несмотря на то что концепция реформирования гражданского законодательства предполагала сокращение их числа, новые изменения, напротив, добавили ранее неизвестные организационно-правовые формы. С таким решением законодателя трудно согласиться. Совершенно очевидно, что хозяйственные товарищества, а вместе с ними и хозяйственные партнерства, не имеют широкого применения на практике, а непубличные акционерные общества по сути своей дублируют общества с ограниченной ответственностью. При указанных обстоятельствах представляется правильным в ходе дальнейшего совершенствования законодательства отказаться от таких организационно-правовых форм, как хозяйственные товарищества (партнерства) и непубличное акционерное общество.

Говоря о субъектах гражданского правоотношения, особое внимание следует обратить на государство и государственные органы, которые являются самостоятельными участниками гражданского оборота. Практика применения норм гражданского права показала, что часто встречаются случаи их необоснованного отождествления.

В связи со сказанным показательное следующее дело (Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 31.01.2019 № 33-1494/2019 по делу № 2-4543/2018).

Российская Федерация в лице Минфина России обратилась в суд с иском к У., в котором просила взыскать с ответчика в доход федерального бюджета убытки в размере 51 тыс. р. в порядке регресса. Требование РФ было основано на норме п. 3.1 ст. 1081 ГК РФ, согласно которой Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование в случае возмещения ими вреда по основаниям, предусмотренным ст. 1069 и 1070 указанного кодекса, а также по решениям Европейского суда по правам человека имеют право регресса к лицу, в связи с незаконными действиями (бездействием) которого произведено указанное возмещение.

По мнению суда апелляционной инстанции, принимая решение об удовлетворении исковых требований и отклоняя доводы ответчика, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что к спорным правоотношениям не применимы положения Трудового кодекса РФ, поскольку спорные правоотношения являются отношениями, возникшими в связи с причинением вреда (деликтными правоотношениями), а не трудовыми.

Также судебная коллегия отмечает, что У. в трудовых отношениях с Министерством финансов Российской Федерации не состоял.

С таким подходом суда трудно согласиться. Как представляется, в данном деле судом не учтено следующее:

в силу нормы п. 3.1. ст. 1081 ГК РФ правом на регрессный иск по разрешаемому спору обладает Российская Федерация;

согласно п. 1 ст. 125 ГК РФ, от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов;

согласно п. 12 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329, Министерство финансов РФ является юридическим лицом.

Таким образом, из содержания приведенных норм следует, что правовая природа государственного органа (Министерства финансов РФ) имеет двойственный характер. Так, Минфин России, являясь государственным органом, представляет собой юридическое лицо, т.е. самостоятельный субъект гражданского правоотношения. Как юридическое лицо, государственный орган приобретает гражданские права и обязанности от своего имени и через свои органы управления. Будучи самостоятельным субъектом гражданского права, в силу п. 1 ст. 125 ГК РФ государственный орган может от имени Российской Федерации своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права и обязанности. В такой ситуации он выступает не в качестве самостоятельного субъекта гражданского права, а в качестве органа, через который уже государство приобретает права и обязанности.

При указанных обстоятельствах при разрешении спора судам двух инстанций следовало учесть указанную двойственную правовую природу государственного органа, а следовательно, устанавливать наличие трудовых отношений между ответчиком и Российской Федерацией, а не Министерством финансов РФ, которое в указанном деле выступало не в качестве самостоятельного субъекта права, а как орган государства (РФ).

Анализ применения норм п. 3.1. ст. 1081 ГК РФ также показывает, что в большинстве случаев государственные органы (в частности, Минфин России) предъявляют иски от своего имени, в то время как право на иск принадлежит государству (в частности, РФ).

Например, по одному из дел Министерство финансов Российской Федерации обратилось в суд с иском к И.А., которым просил взыскать с ответчика 1 355 265 р. в порядке регресса (Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 05.06.2018 № 33-11934/2018 по делу

№ 2-43/2018). По другому делу Министерство финансов РФ также обратилось в суд с иском к Б.А. о возмещении ущерба, причиненного казне Российской Федерации, в размере *** р. (Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 10.05.2018 по делу № 33-4954/2018).

Требования истца по всем перечисленным делам были основаны на норме п. 3.1. ст. 1081 ГК РФ, согласно которой право на иск принадлежит РФ. Думается, что подобные ошибки были допущены в связи с тем, что на практике игнорируется двойственная природа государственного органа.

Другим структурным элементом гражданского правоотношения является его объект. Некоторые авторы предлагают под объектом гражданского правоотношения понимать предмет, на который направлены либо деятельность субъекта правоотношения, либо само правоотношение. Указанное определение не лишено отдельных недостатков, на что, например, обращала внимание Л.В. Санникова [2]. Другие авторы, как представляется, совершенно обоснованно под гражданским правоотношением понимают материальные и нематериальные блага, по поводу которых возникает гражданское правоотношение и которые представляют непосредственный интерес для управомоченного субъекта.

Таким образом, в содержание понятия «благо» необходимо включать предметы духовной и материальной действительности, перечисленные в ст. 128 ГК РФ.

Такой подход является особенно актуальным в современных условиях, когда расширение перечня объектов прав происходит преимущественно за счет нематериальных активов. На данный момент содержание ст. 125 ГК РФ расширено за счет таких нематериальных объектов, как безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, а с 01.10.2019 г. указанная статья будет расширена за счет таких нематериальных объектов, как цифровые права.

При этом совершенно очевидно, что в условиях развития информационных технологий именно нематериальные активы приобретают большую экономическую ценность по сравнению с материальными активами. Это позволяет предположить, что круг и характер имущественных отношений в перспективе будет расширяться за счет все большего включения в их орбиту нематериальных активов. Следовательно, данная тенденция развития гражданского правоотношения на первый план выдвигает теорию объекта гражданского правоотношения, описывающего его через понятие «благо».

Таким образом, на основании полученных результатов исследования, определение гражданского правоотношения может быть сформулировано

следующим образом: гражданское правоотношение – часть общественных отношений, урегулированных нормами гражданского права, возникающих между субъектами гражданских прав по поводу материальных или нематериальных благ, в том числе цифровых, составляющих непосредственный интерес для управомоченного субъекта.

При применении норм права, касающихся регламентации правового статуса субъектов гражданского права, нередко на практике, в том числе и судебной, происходит необоснованное отождествление государства с государственным органом, который имеет двойственную правовую природу. По указанной причине при правоприменении каждый раз необходимо верно квалифицировать правовую природу государственного органа как субъекта гражданского права, а именно: правильно определять, выступает он в конкретном гражданском правоотношении в качестве самостоятельного субъекта права или же как орган, через который государство приобретает права и обязанности. Сказанное в полной мере касается также муниципальных образований и муниципальных органов, которые также в гражданских правоотношениях выступают в качестве самостоятельных субъектов права.

Список литературы

1. Кораев К.Б. Понятие гражданского правоотношения // Тр. молодых ученых. – 2006. – № 4.
2. Санникова Л.В. Об объекте обязательственного правоотношения // Гос-во и право. – 2004. – № 10.
3. Сергеев А.П., Толстой Ю.К. Гражданское право. – М.: Проспект, 2005.

Особенности правового статуса конкурсных кредиторов при проведении процедуры конкурсного производства

В статье анализируются особенности правового статуса конкурсных кредиторов при проведении процедуры конкурсного производства. Указывается на положительные и отрицательные стороны существующего правового положения данных лиц. В результате проведенного исследования делаются предложения по совершенствованию законодательства.

The article analyzes the features of the legal status of bankruptcy creditors during the procedure of bankruptcy proceedings. The authors point to the positive and negative aspects of the existing legal status of these persons. As a result of the study, proposals are made to improve the legislation.

Ключевые слова: банкротство, конкурсный кредитор, конкурсное производство, арбитражный управляющий, должник, третье лицо, неплатежеспособность.

Key words: bankruptcy, bankruptcy creditor, bankruptcy proceedings, arbitration Manager, debtor, third party, insolvency.

Правовой статус конкурсных кредиторов в процедуре конкурсного производства имеет свои особенности по сравнению с другими процедурами банкротства. Это прежде всего связано с тем, что в восстановительных и ликвидационных процедурах банкротства решаются разные правовые задачи. Так, если в рамках реорганизационных процедур главное – это временная защита должника от притязаний кредиторов, что исключает удовлетворение их требований, то в рамках конкурсного производства, напротив, основная задача – удовлетворение требований кредиторов несостоятельного должника. По указанной причине правовой статус конкурсных кредиторов в исследуемой процедуре будет определяться потребностью в максимальном удовлетворении их требований.

Конкурсными кредиторами несостоятельного должника являются кредиторы по денежным обязательствам, чьи требования установлены судом,

рассматривающим дело о банкротстве. Необходимость установления требований судом свидетельствует о том, что в полной мере всеми правовыми возможностями конкурсные кредиторы начинают обладать не с момента признания лица несостоятельным (банкротством), а с момента вынесения судом определения о включении требований кредиторов в реестр требований кредиторов. По указанной причине важным является вопрос правового регулирования установления требований конкурсных кредиторов.

При этом здесь следует обратить особое внимание на то, что возможность установления требований у конкурсных кредиторов возникает до введения процедуры конкурсного производства. Однако, поскольку предметом исследования настоящей статьи является правовой статус конкурсных кредиторов в рамках процедуры конкурсного производства, то порядок установления требований указанных лиц вне названной процедуры рассматриваться не будет.

Как и ранее, конкурсные кредиторы вправе предъявить требования к должнику до истечения двух месяцев с момента даты опубликования сведений о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства, т.е. в срок до закрытия реестра требований кредиторов.

Порядок установления требований регламентируется нормами ст. 100 Закона о банкротстве, среди которых следует выделить следующие важные процедурные гарантии прав конкурсных кредиторов:

Во-первых, устанавливается обязанность конкурсного управляющего включить в течение пяти дней с даты получения требований кредитора в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве сведения о получении требований кредитора с указанием наименования (для юридического лица) или фамилии, имени, отчества (для физического лица) кредитора, идентификационного номера налогоплательщика, основного государственного регистрационного номера (при их наличии), суммы заявленных требований, основания их возникновения и обязанность предоставить лицам, участвующим в деле о банкротстве, возможность ознакомиться с требованиями кредитора и прилагаемыми к ним документами. Данное правило является важной гарантией прав конкурсных кредиторов, так как обеспечивает возможность заявления возражений относительно предъявленных требований иных кредиторов. Наделение указанной правовой возможностью именно конкурсных кредиторов представляется целесообразным, поскольку чувство взаимного недоверия и зависимость степени удовлетворения их собственных требований от включенных требований в реестр кредиторов в конечном счете побуждает их к максимально точной проверке предъявленных требований [2].

Во-вторых, законодатель устанавливает срок, в течение которого суд обязан рассмотреть заявленное требование кредиторов. Согласно п. 8 ст. 100 Закона о банкротстве требования кредиторов, заявленных в конкурсном производстве, рассматриваются судьей арбитражного суда в течение тридцати дней с момента истечения срока предъявления возражений.

Введение процедуры конкурсного производства в отношении должника является юридическим фактом, который влечет определенные правовые последствия не только для самого должника, но и для его кредиторов. Указанные правовые последствия прежде всего трансформируют правовой статус конкурсных кредиторов, тем самым определяя его особенности в рамках конкурсного производства.

Наиболее важными изменениями, которые существенным образом затрагивают правовое положение конкурсных кредиторов, представляются следующие:

- срок исполнения возникших до открытия конкурсного производства денежных обязательств и уплаты обязательных платежей должника считается наступившим. Данное последствие имеет важное практическое значение. Закон о банкротстве выделяет реальных кредиторов, чьи требования наступили на дату введения соответствующей процедуры банкротства, и потенциальных кредиторов, чьи требования, напротив, не наступили на дату введения соответствующей процедуры банкротства. Поскольку с момента введения конкурсного производства требования кредиторов считаются наступившими, то конкурсное производство является единственной процедурой банкротства, в рамках которой исключается существование потенциальных кредиторов. Это значит, что с введением конкурсного производства все конкурсные кредиторы приобретают статус реальных кредиторов;

- прекращается начисление процентов, неустоек (штрафов, пеней) и иных санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение денежных обязательств и обязательных платежей, за исключением текущих платежей, а также процентов, предусмотренных ст. 126 Закона о банкротстве. Проценты на сумму требований конкурсного кредитора, уполномоченного органа, выраженных в валюте Российской Федерации, начисляются в размере ставки рефинансирования, установленной Центральным банком Российской Федерации на дату открытия конкурсного производства. Данная норма принципиально изменила подход законодателя к вопросу о возможности начисления процентов в ходе конкурсного производства. Начисление процентов на требования текущих кредиторов представляется правильным. Это связано с тем, что

названные кредиторы призваны поддерживать существование несостоятельного должника в гражданском обороте. Следовательно, предоставляемые ими должнику денежные средства имеют определенное хозяйственное значение, а соответственно, должны последним оплачиваться. Что же касается конкурсных кредиторов и уполномоченных органов, то начисление процентов на их требования представляется нецелесообразным, так как «проценты полагаются за пользование капиталом, между тем в течение всего конкурсного производства, имеющего характер ликвидации, капиталы не могут получать никакого назначения» [3].

- совершение сделок, связанных с отчуждением имущества должника или влекущих за собой передачу его имущества третьим лицам в пользование, допускается исключительно в порядке, установленном Законом о банкротстве.

В ходе конкурсного производства расчеты с кредиторами, как правило, осуществляет конкурсный управляющий, который погашает требования конкурсных кредиторов. Источником платежей всегда выступает конкурсная масса несостоятельного должника, которая может состоять как из денежных, так и из неденежных активов. При этом последние активы могут быть как материальными, так и нематериальными (например права требования и т. д.). Поскольку конкурсная масса может формироваться из неденежных активов, а удовлетворение требований конкурсных кредиторов осуществляется за счет денег, то в рамках конкурсного производства возникает потребность обращения неденежной части конкурсной массы в денежную. Это достигается при помощи продажи имущества и (или) предприятия должника, уступки права требования должника, замещения активов должника.

Нормы Закона о банкротстве в части реализации имущества должника детально регламентируют процедуру реализации имущества должника, что является важным с точки зрения гарантии прав и законных интересов конкурсных кредиторов и ограничивают их от возможных злоупотреблений. Следует обращать также внимание на то, что Закон о банкротстве предусматривает специальный порядок определения условий проведения торгов в отношении заложенного имущества должника [1].

Помимо конкурсного управляющего, расчеты с кредиторами также вправе произвести третье лицо. В отличие от ранее действовавшего законодательства, нормы Закона о банкротстве содержат правила, которые допускают возможность частичного удовлетворения третьими лицами требований кредиторов в конкурсном производстве (ст. 1291 Закона о банкротстве). Такое решение представляется спорным. Это создает неравенство и преимущество между уполномоченными органами и остальными кредиторами должника [3].

В рамках процедуры конкурсного производства необходимо учитывать особенности правового статуса залоговых кредиторов.

Вопрос о залоговых конкурсных кредиторах является одной из сложных проблем института несостоятельности (банкротства). Это прежде всего связано с тем, что сущностное представление о залоге как инструменте преимущественного удовлетворения одного кредитора перед другими кредиторами должника сталкивается в рамках отношений банкротства с концепцией недопустимости преимущественного удовлетворения одних кредиторов перед другими. Кроме того, как правило, предмет залога выступает наиболее ликвидное имущество несостоятельного должника. При таких обстоятельствах осуществление прав залоговыми кредиторами может отрицательно сказаться на правах социальных кредиторов (кредиторов I и II очереди), так как при преимущественном удовлетворении требований они лишаются важных источников удовлетворения их требований. Эта проблема особенно обостряется в условиях отсутствия специальных фондов, за счет которых в некоторых странах (например Франции) происходит удовлетворение требований социальных кредиторов.

В настоящий момент законодатель видит справедливым решение указанной проблемы в пропорциях 70 % (80) на 30 % (20) от стоимости залогового имущества, из которых 70 % (80) направляются на удовлетворение залоговых кредиторов.

Долгое время ни в литературе, ни в судебной практике не было единого мнения относительно порядка погашения требований залоговых кредиторов, которые не являлись кредиторами несостоятельного должника по основному обязательству. Как правило, решение данной проблемы было поставлено в зависимость от того, является такой кредитор денежным или неденежным. В случае признания требований денежными, такие требования включались в реестр требований кредиторов и удовлетворялись в рамках дела о банкротстве. В ином случае, напротив, их требования не включались в реестр требований кредиторов. Однако они приобретали право обращения взыскания на предмет залога в общем порядке. Несмотря на такую возможность, указанные залоговые кредиторы не имели надлежащей защиты своих прав, так как при обращении взыскания на залоговое имущество должника они лишались возможности принудительного исполнения решения суда ввиду того, что с введением конкурсного производства все исполнительные производства подлежали прекращению.

В данной дискуссии законодатель поставил точку, указав в п. 5 ст. 138 Закона о банкротстве, что требования залогодержателей по договорам залога, заключенным с должником в обеспечение исполнения обязательств иных лиц, также удовлетворяются в порядке, предусмотренном ст. 138, т. е. в рамках дела о банкротстве. Данные залогодержатели обладают правами конкурсных кредиторов, требования которых обеспечены залогом имущества должника.

Список литературы

1. О некоторых вопросах, связанных с удовлетворением требований залогодержателя при банкротстве залогодателя: постановление Пленума ВАС РФ от 23.07.2009 г. № 58 // СПС Консультант Плюс.
2. Судебная практика по спорам о несостоятельности (банкротстве) (2003-2006) / рук. колл. сост. П.В. Крашенинников. – М., 2007. – С. 557–559.
3. Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. – Т. IV. – М., 2003. – С. 479.

УДК 347.121.1(470)

И. С. Кокорин, А. С. Категов, О. В. Виноградов

Правовое регулирование деловой репутации

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования отношений деловой репутации в Российской Федерации. Проводится оценка качества деловой репутации. Анализируется ретроспектива гражданского законодательства в Российской Федерации о защите репутации.

The article discusses the issues of legal regulation of business reputation relations in the Russian Federation. The quality of business reputation is assessed. It analyzes the retrospective of civil law in the Russian Federation on the protection of reputation.

Ключевые слова: деловая репутация, нематериальные блага, правовое регулирование, охранительные и регулятивные отношения.

Key words: business reputation, non-material benefits, legal regulation, guarding and regulatory relations.

Развитие рыночных отношений неизбежно связано с вопросами конкуренции, что позволяет недобросовестным участникам отношений прибегать к способам взаимодействия, нарушающим достоинство и деловую репутацию окружающих. Особую роль здесь играют средства массовой информации, охватывающие широкий и неопределенный круг лиц.

В последние годы значительно возрос интерес к институту деловой репутации, о чем свидетельствует практика рассматриваемых арбитражными судами дел о защите деловой репутации. По мере эволюционирования рыночных отношений в России рассматриваемый институт развивается, хотя и медленными темпами.

Профессиональные участники рыночных отношений, осуществляя предпринимательскую деятельность, крайне нуждаются в правовом механизме, который бы обеспечил им возможность стабильного развития, включая вопросы достоверного общественного мнения о их репутации. При этом правоприменительная практика, связанная с защитой и восстановлением деловой репутации, не столь однозначна, как хотелось бы. Анализ судебной

практики по защите деловой репутации граждан и юридических лиц в Российской Федерации дает основания говорить, что, несмотря на постоянную динамику правовых реформ, законодателю все еще не удалось в полной мере создать необходимые условия устойчивой защиты прав и интересов различных субъектов.

Проведенные исследования защиты личных неимущественных прав и нематериальных благ, включая честь, достоинство и деловую репутацию, как правило, касаются охранительных отношений. Вместе с тем отдельные вопросы о сущности, правовой природе, релятивности деловой репутации требуют дальнейшего рассмотрения.

Правовое регулирование деловой репутации, в частности вопросы их защиты, закреплены как в международных актах, так и в законодательстве Российской Федерации. Положения защиты, включая деловую репутацию, закреплены во Всеобщей декларации прав человека (1948), в Международном пакте о гражданских и политических правах (1966), в Конвенции о правах ребенка (1989) и др.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. закреплено положение об охране достоинства личности, которая возложена на государство.

Вопросы защиты чести и достоинства были зафиксированы в ряде законодательных актов. Так в законе «О печати и других средствах массовой информации» (1990) был закреплен порядок опровержения в опубликованных печати оспоренных сведений, в соответствии с которым распространенные сведения в любых средствах массовой информации должны быть опровергнуты в тех же средствах массовой информации. Также было закреплено право гражданина и организации, в отношении которых средствами массовой информации опубликованы сведения, ущемляющие их права и законные интересы, опубликовать свой ответ в тех же средствах массовой информации.

Принятый 27 декабря 1991 г. Закон РФ «О средствах массовой информации» более детально урегулировал порядок опровержения и публикации ответа.

За последнее время огромное количество исков предъявляются к средствам массовой информации. Это свидетельствует о том влиянии, которое оказывают СМИ на сознание граждан в России, что возлагает на них повышенную ответственность за распространяемую ими информацию. Средства массовой информации уже отвели себе место четвертой власти. Поэтому нельзя в данном случае не согласиться с С.П. Ефимичевым в том, что если попытаться определить сегодня силу их воздействия на умы людей, то СМИ можно отнести не к четвертой, а едва ли не первой власти [4].

Положения Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. о защите чести, достоинства и деловой репутации содержали правила о защите от анонимно распространенных, порочащих, не соответствующих действительности сведений, а также возможность компенсации морального вреда в случаях его причинения как гражданину, так и юридическому лицу в результате распространения не соответствующих действительности порочащих сведений любыми способами (лицами), а не только в средствах массовой информации.

Изменения в законодательстве о защите чести, достоинства и деловой репутации поставили множество вопросов в судебной практике. В связи с этим, в постановлениях Пленума Верховного суда РФ обращено внимание на право защиты своих чести и достоинства родственниками умершего, в отношении которого были распространены порочащие сведения. Также снята альтернатива в решении потерпевшим вопроса о привлечении нарушителя к уголовной ответственности за клевету и оскорбление, либо о предъявлении иска о защите чести и достоинства. Подчеркивается недопустимость иска об опровержении и в тех случаях, когда ответчики на основании закона «О средствах массовой информации» освобождены от ответственности. Разъяснено, что право требовать компенсации морального вреда в связи с распространением порочащих сведений имеется не только у гражданина, но и у юридического лица. Таким образом, требование истца о компенсации морального вреда не подлежит удовлетворению, если вред причинен до введения в действие законодательного акта, предусмотревшего право потерпевшего на его компенсацию. Сформулированы критерии определения размера компенсации морального вреда.

В ныне действующей части первой Гражданского кодекса Российской Федерации 1994 г. защите нематериальных благ посвящена отдельная глава, не предусматривающая существенных изменений в правилах о защите чести, достоинства и деловой репутации. В ст. 1100 части второй Гражданского кодекса 1995 г. предусмотрена компенсация морального вреда, причиненного гражданину распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию, независимо от вины.

Вышеназванные законодательные акты содержат нормы о защите права на деловую репутацию, так называемые охранительные отношения, вместе с тем принятые в последние годы Федеральные законы РФ [7; 8; 10] закрепили регулятивные нормы об оценке деловой репутации хозяйствующих субъектов.

Согласно Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ [8], государственный заказчик при проведении торгов имеет право устанавливать не только стоимостные критерии, но и требования к наличию у участников торгов необходимого опыта и подтвержденной деловой репутации, сертифицированной системы менеджмента качества, системы экологического менеджмента и другие требования.

Однако вышеназванными нормативно-правовыми актами не определены документы, на основании которых заявки (предложения) участников закупки могут оцениваться по показателю «Деловая репутация». В документации о закупке заказчик определяет их самостоятельно. Как показывает практика, для оценки деловой репутации могут служить положительные отзывы об участнике закупки: грамоты, благодарственные письма по результатам выполнения работ (услуг) сопоставимого характера и т. п.¹

Также заметим, что на сегодняшний день разработан и утвержден ряд национальных стандартов оценки опыта и деловой репутации лиц, осуществляющих деятельность в области строительства, инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования (к примеру, Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 56002-2014 «Оценка опыта и деловой репутации строительных организаций» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 17.04.2014 № 366-ст). Стандарты предусматривают возможность экспертной оценки деловой репутации субъекта предпринимательской деятельности на добровольной основе с выдачей сертификата по установленной форме. Заказчики при осуществлении закупок соответствующих работ и услуг нередко руководствуются такими сертификатами, что признается судами правомерным.

Для получения подтверждения добросовестности и деловой репутации согласно закону и сложившейся практике, достаточным основанием являются сведения, выписанные из реестра контрактов на портале Единой Информационной Системы в сфере закупок.

На сегодняшний день можно констатировать расширение сферы правового регулирования отношений деловой репутации – это не только вопросы защиты, что является первостепенным, но и введение репутации как оценочной категории для хозяйствующих субъектов в регулировании осуществления ими деятельности. На наш взгляд, представляется необходимым и оправданным введение законодательно как добровольной, так и обязательной сертификации деловой репутации.

¹ www.garant.ru/consult/gpurchase/829811/

Список литературы

1. Всеобщая декларация прав человека // Международное публичное право: сб. док. – М.: БЕК, 1996. – Т. 1.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 05.12.1994. – № 32. – Ст. 3301.
3. Декларация прав и свобод человека и гражданина // Ведомости Съезда Народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 52.
4. Ефимичев С.П. Истина рождается в споре // Рос. право. – 1999. – № 9. – С. 138.
5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. 04 ноября 1950 г. // СЗ РФ. – 08.01.2001. – № 2. – Ст. 163.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
7. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федер. закон РФ от 18.07.2011 № 223-ФЗ // СЗ РФ. – 25 июля 2011 г. – № 30 (ч. I). – Ст. 4571.
8. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СЗ РФ. – 8 апр. 2013 г. – № 14. – Ст. 1652.
9. О средствах массовой информации: закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 // Рос. газета. – № 32. – 08.02.1992.
10. Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям: постановление Правительства РФ от 4 февр. 2015 г. № 99 // СЗ РФ. – 9 февр. 2015 г. – № 6. – Ст. 976.

Эволюция организационно-правовых форм объединений граждан в области садоводства и огородничества

Законодательное закрепление садоводческих и садово-огородных товариществ как юридических лиц, сходных по характеристикам с постсоветскими и современными садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями, впервые произошло в советский период. По нашему мнению, садоводческое и садово-огородное товарищество советского периода – это организация в составе системы потребительской кооперации СССР, деятельность которой направлена на удовлетворение интересов членов товарищества, их семей и социалистического государства в целом.

В статье сделан вывод о том, что садоводческое, огородническое и дачное некоммерческое товарищество постсоветского периода (до 1 сентября 2014 г.) являлось самостоятельной организационно-правовой формой, в отличие от советского (кооперативного) периода и настоящего времени (с 1 сентября 2014 г. садоводческое, огородническое и дачное некоммерческое товарищество стало разновидностью товарищества собственников недвижимости).

Анализируя действующее российское законодательство в сравнении с советским и постсоветским (до 2014 года) периодом, делается вывод, что в современный период в решении многих организационно-правовых вопросов до сих пор сохранены тенденции советского периода, что и обусловило необходимость введения с 1 января 2019 г. существенных законодательных изменений.

Legislative consolidation of gardening and vegetable growing partnerships as legal entities, similar in characteristics to post-Soviet and modern gardening, vegetable growing and dacha farming non-profit partnerships, first occurred in the Soviet period. According to the author, the gardening, vegetable and growing partnership of the Soviet period is an organization within the USSR consumer cooperation system, whose activities are aimed at meeting the interests of the members of the partnership, their families and the socialist state as a whole. The article concluded that the gardening, vegetable growing and dacha farming non-profit partnership of the post-Soviet period (until September 1, 2014) was an independent organizational and legal form, unlike the Soviet (cooperative) period and the present (since September 1, 2014, gardening, vegetable growing and dacha farming non-profit partnership has become a kind of partnership of property owners). Analyzing the current Russian legislation in comparison with the Soviet and post-Soviet (until 2014)

period, the author concludes that in the modern period the tendencies of the Soviet period are still maintained in solving many organizational and legal issues, which made it necessary to introduce from January 1, 2019 significant legislative changes.

Ключевые слова: садоводство, огородничество, дачное хозяйство, некоммерческое товарищество, потребительский кооператив, некоммерческое партнерство, товарищество собственников недвижимости.

Key words: gardening, vegetable growing, dacha farming, non-profit partnership, consumer cooperative, non-profit association, partnership of real estate owners.

Анализируя историко-правовые материалы (в числе которых Русско-византийский договор 911 г., Духовная грамота Ивана Даниловича Калиты, Русская Правда и иные документы) [5, 12, 13, 15], а также труды ученых А. П. Вергунова и В. А. Горохова [4], а также И. В. Черказьяновой [16] и В. Д. Черного [17], важно отметить, что возникновение садоводческих и огороднических объединений граждан напрямую было связано с развитием древнейших занятий человечества – садоводством и огородничеством. При этом представляется важным согласиться с мнением А. П. Вергунова и В. А. Горохова, которые утверждают, что «Русская история, ее конкретные события самым непосредственным образом отражались на характере садов и парков» [4].

В формировании российских садоводческих и огороднических объединений особую роль сыграли лидеры государства. Исследования нормативных правовых источников позволяют прийти к выводу о том, что, начиная с XVII в., феномены садоводства и огородничества постепенно приобрели «царский размах» – рассматриваемая деятельность становится «постоянной заботой царей».

Так, последний царь всея Руси и первый император Всероссийский Петр I создал образцовые сады и питомники, а для осуществления такой деятельности он пригласил на службу иностранных мастеров садоводства и огородничества.

По указам Павла I в 1797 г. вводится запрет на продажу дворовых людей и крестьян без земли, а также на разделение семей при продаже. Тем самым крестьяне и иностранные колонисты постепенно приобщаются к разведению плодовых деревьев и виноградников [1]. Император и самодержец Всероссийский Александр I разрешил отведение крестьянам общественных земель, безо всякого платежа в казну или сельскому обществу.

Всероссийский император, царь Польский и великий князь Финляндский, пятнадцатый самодержец из династии Романовых Николай I

предоставил сначала жителям Новороссийского края, затем Бессарабии, а также Закавказского края право разведения плодовых садов и виноградников на казенных и общественных землях на льготных условиях пользования, а в некоторых случаях и с предоставлением земли в полную собственность.

Ориентир государственных лидеров на поддержку садоводства и огородничества привел к появлению в XIX – начале XX в. Министерства земледелия и госимуществ (1894), формированию опытных садов и питомников (Петербургский Ботанический сад, Орловский древесный питомник, образцовые сады в Сочи, Сухуми и т. д.); а также созданию специальных училищ, опытных станций и школ садоводства и огородничества в Воронеже, Курске, Тамбове и других городах. Помимо этого, на практике широко распространялись «правильные знания» о плодовых культурах и организации ведения плодового хозяйства.

Изучение теоретических материалов советского периода позволило прийти к выводу о том, что в советское время садоводческие и огороднические объединения стали постепенно обособляться, в отличие от «царского периода». Однако это всего лишь первые зачатки формирования таких объединений, полной самостоятельности садоводческие и огороднические объединения еще не приобрели. Так, в 1929 г. на свободных землях вблизи промышленных центров стали появляться садово-огородные кооперативные товарищества. Право на их создание официально было закреплено в п. 1 постановления Экономического Совета РСФСР от 13 апреля 1929 г. «О садово-огородных, жилищно-строительных кооперативных товариществах» [10].

В советский период садоводство и огородничество получили широкое распространение с принятием постановления Совета Министров СССР от 24 февраля 1949 г. № 807 «О коллективном и индивидуальном огородничестве и садоводстве рабочих и служащих» и постановления Совета Министров РСФСР от 16 декабря 1955 г. № 1522 «О дальнейшем развитии садоводства и виноградарства рабочих и служащих» [2]. Для урегулирования общественных отношений стали применяться типовые уставы, подробно регламентирующие деятельность садоводческих товариществ как юридических лиц, не являющихся государственными организациями.

А поскольку в рассматриваемый период широко применялся один из основных методов осуществления государственного руководства строительства коммунизма – социалистическая законность [11], то, все советские граждане, государственные органы, общественные и кооперативные организации, должностные лица безусловно и точно должны были исполнять все правовые нормы Советского государства, содержащиеся в постановлениях,

инструкциях, уставах, положениях и т. д. Данные обстоятельства доказывают тот факт, что самостоятельными юридическими лицами садоводческие и садово-огородные товарищества в СССР так и не были, они относились к потребительским кооперативным объединениям и организациям.

Период 1990–1991 гг. ознаменовался крайне низким жизнеобеспечением населения страны, заработная плата в сельском хозяйстве практически не выплачивалась. При этом государственный подход к возможности ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства в индивидуальном порядке стал более лояльным, чем в советское время. Поэтому уже в начале 1990-х гг. некоторые граждане набирали сразу несколько участков в дальнейшей надежде их выгодной реализации (не для производственных целей).

А поскольку объемы сельскохозяйственного производства были и остаются весьма существенными как для каждой отдельной семьи, так и в целом для российской экономики (в конце 1980-х гг. в коллективных садах производилась большая часть картофеля, овощей, плодов и ягод), то в связи с ослаблением отрасли сельского хозяйства в стране возник продовольственный кризис. Сложная экономико-политическая ситуация привела к стимулированию расширения землеотвода под садовые участки (особенно в крупных городах).

Как справедливо пишет С.Е. Жмурко, садовый участок для горожан стал средоточием всех интересов: в свободное от основной работы время люди использовали собственный труд, чтобы вырастить овощи и фрукты для семейного потребления и частично на продажу; для обездоленных слоев населения это был единственный вариант обеспечить себя благоустроенным жильем; помимо этого, они стали в большей степени проводить на своих участках все отпуска и выходные дни [6].

А с появлением Федерального закона № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» [9] садоводческое, огородническое и дачное некоммерческие товарищества стали признаваться самостоятельной организационно-правовой формой юридических лиц. В ст. 4 указанного закона было установлено, что граждане для реализации своих прав на получение садовых, огородных и дачных земельных участков вправе использовать любые три организационно-правовые формы объединений, обладающих статусом самостоятельного юридического лица – некоммерческой организации, а именно: 1) некоммерческое товарищество, 2) потребительский кооператив, 3) некоммерческое партнерство.

Анализируя законодательство 1998–2014 гг., можно прийти к выводу, что существенных различий в правовом регулировании садоводческого,

огороднического и дачного некоммерческого товарищества; садоводческого, огороднического и дачного потребительского кооператива; садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого партнерства не имелось; при этом каждая из рассматриваемых трех групп юридических лиц обладает своей спецификой.

Например, членство в любом таком объединении должно было быть основано на соблюдении определенных условий. В первую очередь, чтобы стать членом некоммерческого товарищества или партнерства необходимо было достижение лицом восемнадцатилетнего возраста; для потребительского кооператива – шестнадцатилетнего возраста. Однако и в данном случае закон допускал возможность лица стать членом объединения независимо от возраста, в том числе малолетним и несовершеннолетним лицам от 14 до 18 лет в случае, если к ним переходили права на земельные участки членов садоводческого объединения по наследству либо в результате дарения или иных сделок.

Вторым условием было наличие гражданства Российской Федерации, которое дает право беспрепятственного вступления в члены любого некоммерческого объединения. Иностранцы и лица без гражданства также могли стать членами таких объединений, при этом особенности их прав на садовые, огородные и дачные земельные участки определялись в соответствии с законодательством Российской Федерации.

И третьим существенным условием стало наличие прав на земельные участки, находящиеся в составе садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений. Такие права могли быть приобретены гражданами как на момент создания соответствующего объединения, так и в дальнейшем в связи с переходом прав на земельные участки по гражданско-правовым или иным основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом РФ и земельным законодательством.

Что же касается особенностей уплаты взносов в садоводческое, огородническое и дачное некоммерческое объединение, то здесь целесообразно отметить различие в установлении видов взносов. Так, в некоммерческом товариществе и некоммерческом партнерстве существовали вступительные, членские и целевые взносы; а в потребительском кооперативе – вступительные, членские, паевые и дополнительные.

Помимо этого, любое садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение могло приобретать или создавать имущество за счет взносов его членов, что приводило к различным особенностям по форме собственности на имущество общего пользования:

– в некоммерческом товариществе имущество являлось совместной собственностью его членов (за исключением средств специального фонда, поскольку они являются собственностью самого товарищества и созданы на основании решения общего собрания товарищества);

– в потребительском кооперативе и некоммерческом партнерстве такое имущество находилось в собственности садоводческого, огороднического или дачного кооператива или некоммерческого партнерства как юридического лица.

Важно отметить, что в этот период существовал и ряд серьезных проблем, таких как: множественность организационно-правовых форм садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, неоправданно большие размеры членских и иных видов взносов, сохранившаяся советская тенденция административного преследования за строительство жилых домов на садовых и дачных участках с последующим запретом на регистрацию в пригодных для проживания объектах капитального строительства (об этом свидетельствуют, в частности, постановления Конституционного суда РФ от 14 апреля 2008 г. № 7-П и от 30 июня 2011 г. № 13-П) [18], внушительные цены на буровые работы и строительство скважин на воду, размер которых варьируется в пределах от 1 до 2,5 млн р. (в отсутствие централизованного водопровода без них проживание на даче невозможно), невозможность осуществления реальной поддержки садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям (как действующим, так и вновь созданным) со стороны органов местного самоуправления по обеспечению их инженерными коммуникациями и т. д.

Помимо этого, возникла и проблема законодательного урегулирования соотношения организационно-правовых форм юридических лиц: 1) садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого товарищества (занимающих достаточно весомое место в постсоветской России); 2) садоводческого, огороднического и дачного потребительского кооператива; 3) садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого партнерства.

Все это привело к возникновению труднорегулируемой действовавшим законодательством ситуации в садоводческом, огородническом и дачном хозяйстве страны, в котором практически половина всего населения (по разным оценкам число граждан варьируется от 40 до 60 млн чел.) занималась рассматриваемыми видами деятельности.

В итоге, с 1 сентября 2014 г. в России начался новый этап развития садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ. Они утра-

тили свою былую самостоятельность, а стали видом товарищества собственников недвижимости. Федеральным законом от 5 мая 2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» были внесены существенные изменения в положения Гражданского кодекса РФ о юридических лицах. В частности, было введено положение, согласно которому организационно-правовые формы некоммерческих организаций могут теперь быть предусмотрены только Гражданским кодексом РФ, а не иными федеральными законами, как раньше. Иными словами, в настоящее время в ГК РФ закреплён закрытый перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций. Все юридические лица стали существовать в корпоративной либо унитарной форме [8].

В итоге к корпоративным юридическим лицам стали относиться садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества; садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие партнерства; садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие потребительские кооперативы.

При этом, если ранее все они признавались самостоятельными некоммерческими организациями, то теперь стали видами иных некоммерческих организаций, также являющихся корпоративными. Так, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества стали видом товариществ собственников недвижимости; садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие партнерства – ассоциаций (союзов); садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие потребительские кооперативы – потребительских кооперативов.

Важно учитывать, что для Российской Федерации такая организационно-правовая форма юридического лица, как «товарищество собственников недвижимости» является новой и мало исследованной [3].

В настоящий момент товарищества собственников недвижимости в России на практике сталкиваются с рядом проблем, требующих доктринального разрешения, к примеру: 1) очень сложен порядок распоряжения имуществом общего пользования членов товарищества собственников недвижимости; 2) нередко возникают злоупотребления при банкротстве товарищества собственников недвижимости; 3) появилась коллизия между общим и специальным законодательством: членами товарищества собственников

недвижимости могут быть только собственники земельных участков, однако членами садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ являются не только собственники, но и арендаторы земельных участков, а также лица, имеющие земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования.

В результате реформы законодательства о садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве с 1 января 2019 г. в России упразднилось дачное хозяйство и остались лишь садоводческие некоммерческие товарищества и огороднические некоммерческие товарищества. Таким образом, по мнению А. А. Кунакузина и Г. А. Иванцовой, происходит «стирание» специфики садоводческих и огороднических товариществ по действующему гражданскому законодательству в условиях применения к ним норм о товариществах собственности недвижимости [7].

Следует подчеркнуть, что современное законодательство о садоводстве и огородничестве нуждается в упорядочении. На наш взгляд, изменения действующего законодательства о садоводческих (огороднических) некоммерческих товариществах, товариществах собственников недвижимости должны быть направлены прежде всего на сохранение идентифицирующих признаков и частичной самостоятельности садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ.

Это можно сделать посредством введения, например, в ст. 123.12 Гражданского кодекса РФ пункта, допускающего возможность участия в товариществе собственников недвижимости лиц, имеющих земельных участков на праве собственности и ином вещном праве (пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования). В п. 1 этой же статьи можно внести изменения, к примеру, о закреплении в нем возможности формирования товариществ собственников недвижимости в соответствии с территориальным принципом – по месту нахождения земельных участков (на которых в том числе расположены объекты недвижимости).

В целом дальнейшие исследования должны быть направлены на выявление проблем товариществ собственников недвижимости, садоводческих некоммерческих товариществ и огороднических некоммерческих товариществ, и поиск способов их преодоления.

Список литературы

1. Балашова С. А. Организация садоводства. – М., 2012. – С. 6.
2. Бутовецкий А. И. Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества как собственники недвижимости (новеллы Гражданского кодекса Российской Федерации) // Право: журн. Высш. шк. экономики. – 2014. – № 4. – С. 93.
3. Бутовецкий А. И., Ковалева Е. Л. Комментарий к новому закону «О ведении гражданами садоводства и огородничества». – М., 2018. – С. 5.
4. Вергунов А. П., Горохов В. А. Русские сады и парки. – М., 1987. – С. 5
5. Елина О. Ю. От царских садов до советских полей: история сельскохозяйственных опытных учреждений XVIII – 20-е годы XX в. Т. I. – М., 2008. – С. 205 – 207.
6. Жмурко С. Е. Садоводы, дачники и их объединения: защита прав и интересов. – М., 2016. Вып. 7. – С. 3.
7. Кунаккузин А. А., Иванцова Г. А. Товарищество собственников недвижимости как организационно-правовая форма некоммерческих организаций // Путь науки. – 2015. – № 5. – С. 86.
8. О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: федер. закон от 5 мая 2014 № 99-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 19. – Ст. 2304.
9. О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан: федер. закон от 15 апр. 1998 № 66-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 16. – Ст. 1801.
10. О садово-огородных, жилищно-строительных кооперативных товариществах: постановление Экономического Совета РСФСР от 13 апр. 1929 г. // Изв. ЦИК СССР и ВЦИК. – 1929. – № 91.
11. Прытков А. М. Что надо знать председателю правления потребительского общества по правовым вопросам. – М., 1972. – С. 3.
12. Рубаник В. Е. Государство, право и суд в Киевской Руси: историко-юридический очерк. – М., 2013. – С. 231.
13. Сахаров А. Н. Дипломатия Древней Руси (IX – первая половина X в.). – М., 2014. – С. 10.
14. Создание условий для развития садоводства обсудили в Госдуме [Электронный ресурс]. – URL: <<http://souzsadovodov.ru/news/glavnye-novosti/227-sozdanie-usloviy-dlya-razvitiya-sadovodstva-obsudili-v-gosdume>> (дата обращения: 20.04.2019).
15. Черепнин Л. В. Русские феодальные архивы XIV–XV веков. Ч. 1. – М., 1948. – С. 18.
16. Черказьянова И. В. История садоводства в Старой Руссе. Научно-популярный очерк. – СПб., 2011. – С. 8.
17. Черный В. Д. Русские средневековые сады. Опыт классификации. – М., 2010. – С. 3.
18. Чурилов Ю. Ю. Судебные прецеденты для практикующих юристов. – Ростов н/Д., 2017. – С. 264–266.

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.133

С. Д. Кудряшова

Проблемы поддержания государственного обвинения с участием присяжных заседателей в районном суде и пути их решения

В данной статье рассматриваются проблемы введения института присяжных заседателей в районных судах, а также поддержания государственного обвинения при рассмотрении уголовных дел с участием присяжных заседателей. Предлагаются пути развития и усовершенствования законодательства, касающиеся участия прокурора в суде с участием присяжных заседателей в районных судах.

The article deals with introduction of the institution of jurors in the district courts and problems in the maintenance of public prosecution in criminal cases. The author suggests ways of development and improvement of legislation concerning the participation of the prosecutor in of criminal cases by the jury in the district courts.

Ключевые слова: суд присяжных в районном суде, производство в суде с участием присяжных заседателей, поддержание государственного обвинения в суде с участием коллегии присяжных заседателей, роль прокурора в уголовном процессе.

Key words: trial by jury in the district court, proceeding in jury, the maintenance of public prosecution in a trial by jury, the role of the prosecutor in the criminal process.

Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на IX Всероссийском съезде судей в 2016 г., высказался о необходимости расширения сферы деятельности судов с участием присяжных до уровня районных судов, указав на то, что участие присяжных заседателей в судах районного уровня будет способствовать укреплению статуса таких судов в качестве основного звена российской судебной системы, наиболее приближенного к населению, создаст необходимые условия для широкого привлечения граждан к отправлению правосудия.

В целях реализации указанной стратегии развития института присяжных заседателей Федеральным законом от 23.06.2016 № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

в связи с расширением применения института присяжных заседателей» судья районного суда, гарнизонного военного суда и коллегия из шести присяжных заседателей по ходатайству обвиняемого будут рассматривать уголовные дела о преступлениях, указанных в ст. 31 Уголовно-процессуального кодекса РФ.

Можно предположить, что возникнет ряд проблем, от решения которых зависит достижение целей создания данного института в судах районного звена и эффективность его функционирования. Так, с одной стороны, при реализации права подсудимого на рассмотрение уголовного дела коллегией присяжных заседателей будет обеспечено осуществление правосудия, наиболее приближенного к населению. В то же время не исключена угроза неправомерного влияния на присяжных заседателей в условиях рассмотрения уголовных дел в районных судах. Кроме того, существуют факторы, от которых зависит вынесение справедливого вердикта, такие как качество предварительного расследования данной категории дел, широта толкования правоприменителями доказательств, способных вызвать предубеждение присяжных заседателей, а также профессионализм прокурора.

В этой связи перед органами прокуратуры стоят важные задачи, связанные с реализацией функции по поддержанию обвинения. Во-первых, главной задачей прокурора в рассмотрении уголовного дела с участием присяжных заседателей является изложение предъявленного обвинения в доступной для присяжных заседателей форме, во-вторых, – своевременная подача замечаний судье на стадии постановке вопросов, подлежащих рассмотрению присяжными заседателями.

Согласно ст. 35 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», осуществляя уголовное преследование в суде, прокурор выступает в качестве государственного обвинителя при рассмотрении уголовных дел.

Особую роль в формировании у коллегии присяжных заседателей внутреннего убеждения о виновности подсудимого играет эффективная реализация полномочий государственного обвинителя, в том числе при постановке вопросов, подлежащих разрешению присяжными заседателями. Так, государственному обвинителю следует обращать внимание на то, что вопросы, поставленные перед присяжными, должны быть понятными, простыми по конструкции, не противоречащими друг другу, изложены с учетом соблюдения формально-логических правил.

Вместе с тем государственные обвинители в суде с участием присяжных заседателей в областных и равных им судах сталкиваются с рядом возникающих правовых проблем, например доведение до присяжных информации об обстоятельствах преступного деяния и квалификации преступления без использования юридической терминологии. В дальнейшем, при рассмотрении в районном суде уголовных дел по обвинению в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 111 УК РФ, возникает сложность донесения до присяжных события преступления, поскольку состав этого деяния предусматривает умысел по отношению к причинению тяжкого вреда здоровью, а неосторожность по отношению к последствиям – причинению смерти. Присяжный заседатель не всегда видит разницу между убийством и причинением тяжкого вреда здоровью, повлекшим смерть.

Вместе с тем ст. 335 УПК РФ установлены особенности судебного следствия в суде с участием присяжных заседателей, в частности запрещается исследовать факты прежней судимости, признания подсудимого хроническим алкоголиком или наркоманом, а также иные данные, способные вызвать предубеждение присяжных в отношении подсудимого. Однако на практике возникают случаи, когда те или иные данные о личности неразрывно связаны с предъявленным обвинением.

Указанная императивная норма неоднократно являлась предметом дискуссий ряда ученых, в частности о том, возможно ли отделить личность подсудимого от совершенного им преступления. Так, согласно позиции А.Ф. Кони, составителями судебных уставов было высказано, что всегда судится не отдельный поступок подсудимого, но его личность, насколько она проявилась в противозаконном поступке [6, с. 345].

Таким образом, справедливо отмечено, что в суде с участием присяжных заседателей исследование данных о личности подсудимого должно быть рассмотрено только в той мере, которая касается совершенного им общественно опасного деяния. В этой связи остро стоит проблема толкования понятия иных данных о личности, способных вызвать предубеждение присяжных заседателей.

При поддержании государственного обвинения по уголовным делам с участием присяжных заседателей указанная ограничительная норма широко понимается и истолковывается участниками судопроизводства, в том числе со стороны защиты. Таким образом, важные и весомые доказательства, такие как данные о личности, в случае если они являются неотъемлемой частью обвинения, исключаются судом и не могут быть положены в основу обвинения.

Например, при рассмотрении с участием присяжных заседателей уголовного дела по обвинению В. исследовалась информация о наркозависимости подсудимого, так как мотивом убийства стало стремление получить наркотические средства [2]. Стороной защиты неоднократно заявлялись ходатайства об исключении этих данных из исследования коллегией присяжных, однако благодаря своевременным возражениям прокурора о необоснованности их исключения судом все же принято решение об отказе в удовлетворении данного ходатайства.

Кроме того, ст. 335 УПК РФ вызывает дискуссии и в части недопущения к исследованию «шокирующих» доказательств, т. е. тех, которые способны оказать психологическое воздействие на присяжных заседателей, даже если они являются существенными доказательствами по уголовному делу и положены в основу предъявленного обвинения. Указанные явления имеют негативную тенденцию и могут отрицательно сказаться на объективном рассмотрении уголовного дела с участием присяжных заседателей.

Так, по уголовному делу, рассматриваемому с участием присяжных заседателей по обвинению П., защитником неоднократно заявлялись ходатайства об исключении из исследования доказательств в виде фотоматериалов, на которых изображен истерзанный труп потерпевшей и орудие убийства, на котором обнаружены следы крови обвиняемого [3].

Также при рассмотрении с участием присяжных заседателей уголовного дела по обвинению М. и Н. в убийстве исключено из исследования доказательство в виде протокола предъявления лица для опознания с видеозаписью, так как они содержали сведения о том, что обвиняемый и заказчик убийства познакомились в местах лишения свободы, что явилось сведением о прежней судимости обвиняемого [4].

Более того, зачастую на практике ввиду отсутствия конкретики в ст. 335 УПК РФ защитники подсудимых злоупотребляют указанной нормой, неоднозначно ее толкуя.

При рассмотрении в Ростовском областном суде уголовного дела по обвинению П. в убийстве суд по ходатайству стороны защиты признал доказательство в виде протокола выемки недопустимым к исследованию в судебном заседании с участием присяжных заседателей, поскольку во время предварительного следствия была произведена выемка вещей, ранее похищенных [4]. Суд сослался на то, что указанные доказательства являются недопустимыми, поскольку имели отношение к прежней судимости, хотя и являлись одним из основных доказательств по уголовному делу.

Порой исключение подобных доказательств влечет нарушение логической цепочки и ставит под сомнение совершение лицом преступного деяния. Подобного рода ограничения нарушают принцип состязательности уголовного процесса, поскольку стороны (одна из сторон) лишаются полноценной реализации права на изложение и представление в полном объеме доказательств.

В этой связи необходимо сформировать единую правоприменительную практику, позволяющую исследовать данные о личности в том случае, если они являются неотъемлемой частью обвинения. Так, законодателю следует внести изменения в п. 8 ст. 335 УПК РФ, раскрыв понятие «данные, способные вызвать предубеждение присяжных в отношении подсудимого».

С учетом специфики данной формы правосудия, в приказе Генерального прокурора РФ необходимо закрепить требования, предъявляемые к прокурорам, на которых будет возложено поддержание государственного обвинения в районном суде. Следует отметить, что в 92 % случаев присяжные сделали вывод о виновности подсудимого ввиду убедительности речи государственного обвинителя [10, с. 47]. При изложении государственного обвинения в речи в прениях прокурорам следует по возможности избегать формулировок, для уяснения которых требуется использование специальных терминов в сфере юриспруденции. Так, следует обратить внимание на то, что «ближайшая, непосредственная цель речи судебного оратора заключается в том, чтобы ее поняли те, к кому она обращена. И первое необходимое условие к достижению поставленной цели – ясность речи» [8, с. 37–38].

Ввиду того, что от изложения содержания предъявленного обвинения зависит вынесение вердикта присяжными заседателями, стоит уделить особое внимание требованиям, предъявляемым к государственным обвинителям в районных судах. Формирование мнения присяжных заседателей, исход уголовного дела зависит, в том числе, от профессиональной подготовки, активности прокурора, убеждения присяжных в виновности совершенного деяния. В связи с этим на прокурора возлагается высокая ответственность за отстаивание и обоснование своей позиции. В целях наиболее эффективной реализации прокурором своих полномочий и достижения результата, в судебные заседания с участием присяжных заседателей следует направлять более опытных прокурорских работников.

Вследствие загруженности районных органов прокуратуры, а также небольшого штата государственных обвинителей и отсутствия у них опыта поддержания государственного обвинения в суде присяжных, следует рассмотреть вопрос о направлении в необходимых случаях сотрудников аппарата

прокуратуры субъекта РФ для поддержания государственного обвинения с участием присяжных заседателей в районных судах.

Необходимо рассмотреть вопрос об изложении п. 4.1 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» в следующей редакции «при рассмотрении уголовного дела с участием присяжных заседателей привлекать государственных обвинителей со стажем работы не менее 5 лет в органах прокуратуры, из которых не менее 3 лет стажа по поддержанию государственного обвинения».

В суде присяжных усложняется характер взаимодействия прокурора с участниками процесса, в том числе ввиду того, что присяжные заседатели не владеют специальными юридическими знаниями и терминологией. Прокурору следует выстраивать свое выступление в судебных прениях, делая его максимально понятным и доступным для любого присяжного, учитывая при этом, что они могут обладать различным уровнем правосознания [7, с. 15].

Предъявление указанных требований к государственным обвинителям в рассматриваемой форме судопроизводства обусловлено наличием специфических навыков и психической устойчивости, опыта публичного выступления, способности убеждения и аргументации, а также оперативного принятия решений в любой ситуации и на любой стадии рассмотрения уголовного дела в суде первой инстанции.

Вместе с тем для государственного обвинителя необходимы хорошее владение средствами межличностного познания – механизмами рефлексии, идентификации, способности правильно понимать и интерпретировать невербальные проявления. Важно мастерство публичного выступления, развитая культура речи, ее четкость, понятность, правильность, убедительность, выразительность и образность [9, с. 18].

В целях решения указанных проблем ученые предлагают ряд мер, направленных на расширение процессуальной самостоятельности коллегии присяжных заседателей [1, с. 252]. Так, предлагается выдача каждому присяжному заседателю до начала судебного разбирательства копии обвинительного заключения, предоставление присяжным права самостоятельно задавать вопросы, возможности исследовать обстоятельства, характеризующие личность подсудимого, [5, с. 34] образ его жизни и пр., что сформирует у коллегии присяжных заседателей более полное представление о совершенном обвиняемым деянии и будет способствовать вынесению объективного вердикта. При предоставлении присяжным заседателям вышеуказанных прав это сфор-

мирует у них полное представление о личности и совершенном деянии подсудимым, что минимизирует в дальнейшем возможные предубеждения у присяжных путем непроцессуальных действий со стороны обвинения или защиты.

Полагаем, указанные дополнения позволят обеспечить объективность и беспристрастность присяжных заседателей и уменьшат вероятность допущения злоупотребления правом со стороны защиты.

Таким образом, вводя институт присяжных заседателей в судах районного звена, государством предполагается создание правового механизма, направленного на демократизацию уголовного процесса.

Однако необходимо обеспечить минимизацию риска злоупотребления правом при рассмотрении уголовного дела в указанной форме судопроизводства в районных судах, исключив неправомерные воздействия на присяжных заседателей и уклонение подсудимых от законной уголовной ответственности и наказания.

Список литературы

1. Актуальные проблемы уголовно-процессуального права: учеб. пособие / под ред. О.В. Химичевой, О.В. Мичуриной. – М.: Юнити Дана: Закон и право, 2016. – С. 252.
2. Архив Приморского краевого суда. 2010.
3. Архив Ростовского областного суда. 2006.
4. Архив Ростовского областного суда. 2012.
5. Быков В.М., Митрофанова Е.Н. О расширении прав присяжных заседателей // Рос. юстиция. – 2009. – № 3. – С. 34.
6. Кони А.Ф. Собрание сочинений в восьми томах. Т.1. Из записок судебного деятеля. – М., 1966. – С. 345.
7. Кроз М.В. Психология прокурорской деятельности. – М.: Юрайт, 2009. – С. 15.
8. Сергеич П.С. Искусство речи на суде // Юрид. лит. – 1988. – С. 37–38.
9. Столяренко А.М. Прикладная юридическая психология. – М.: Юнити, 2000. – С. 18.
10. Тисен О.Н. Основные психологические и тактические принципы участия государственного обвинителя и защитника в суде присяжных // СПС Консультант-Плюс. – С. 47.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 340.131:35

О. В. Аверьянова

Понятие законности и система средств обеспечения законности в государственном управлении

В статье рассматриваются вопросы эффективности государственного управления, а также роль обеспечения законности функционировании любого государства и его органов (органов исполнительной власти).

В юридической литературе существуют различные трактовки понятия законности. Нет единого мнения по поводу средств его обеспечения. Данная проблема вызывает определенные сложности разграничения контроля и надзора, как в законодательной деятельности, так и в правоприменительной.

Public administration should ideally be effective, based on the law. Therefore, the most important role in the normal functioning of any state and its agencies (Executive agencies) is legality.

The very notion of legitimacy is very ambiguous. There are different interpretations in the legal literature. There is no consensus about the rule of law. The definition of control and supervision is discussed in the scientific community. This causes some difficulties and confusion, both in legislation and in law enforcement.

Key words: legality, state guarantees, administration, social and economic development of society, ways of ensuring legality, social relations.

Ключевые слова: законность, государственные гарантии, управление, социально-экономическое развитие общества, способы обеспечения законности, общественные отношения.

Законы и их соблюдение – древний и наиболее цивилизованный способ управления людьми. Лучшего и всех устраивающего способа общество пока еще не выработало. Сегодня он общепринят во всех развитых демократических странах, в мировом сообществе. С понятием «закон» непосредственно связано такое правовое явление, как законность. Понятие же законности весьма неоднозначное. В этом нетрудно убедиться, исследовав работы ряда ученых.

В целом в научной литературе выделяется два основных подхода к пониманию законности – так называемый, широкий и узкий. Предполагается, что узкий подход подразумевает соблюдение просто законов, а широкий – вообще всего законодательства, в том числе подзаконных актов [4]. Например, М. С. Строгович определял под законностью «строгое соблюдение и исполнение советского законодательства всеми органами государства, учреждениями и общественными организациями, должностными лицами и гражданами» [8]. Примерно такое же определение можно встретить и сейчас в современной учебной литературе, в том числе и по административному праву. Некоторые исследователи считают такое утверждение не совсем верным, так как в нем явно прослеживаются отголоски советского прошлого, с чем, конечно же, нельзя не согласиться, потому, что сейчас в юридической литературе часто встречаются похожие дефиниции.

В современной юридической литературе по-прежнему предлагается определение законности как строгое и неуклонное исполнение всеми субъектами права действующих на территории государства юридических норм. В советской юридической науке доминировал классовый подход в понимании права и законности. Было выработано советской юридической наукой такое понятие, как «социалистическая законность». Декларировалось, что требования по соблюдению, законности распространялись на всех участников общественных отношений, но многие органы государственной власти находились на особом положении [5]. Это было, разумеется, в интересах господствующей тогда коммунистической партии – ядра Советского государства на тот период истории страны.

Существует мнение, что законность является необходимым условием существования и развития демократического общества, так как она необходима для становления демократии, воплощения в жизнь прав и свобод граждан, развития гражданского общества, построения и разумной организации государственного аппарата [7].

Существует также в юридической науке понимание законности как конституционного принципа, который также заключается в точном и неукоснительном соблюдении и исполнении предписаний юридических норм. Сейчас обеспечение государством законности сводится в основном к деятельности контрольных и надзорных, правоохранительных и иных государственных органов, устанавливающих факты нарушенных правовых предписаний и реагирующих на них применением санкций к нарушителям. Как принцип законность признается в качестве основополагающего начала

организации современного общества, ориентирующего участников общественных отношений на знание и следование законодательству. Поэтому важно подчеркнуть, что законность является прежде всего конституционным, а также отраслевым принципом (например, в административном праве одним из основных в функционировании органов исполнительной власти является именно принцип законности).

Обеспечение законности требует наличия целой системы гарантий, под которыми можно понимать предпосылки, условия, необходимые для функционирования рассматриваемого правового явления. В юридической литературе выделяют общие предпосылки существования законности и специально – юридические средства по обеспечению данного правового явления. Среди общих предпосылок выделяются экономические, организационные, идеологические, юридические, политические гарантии [7]. Экономические условия являются краеугольным камнем, так как лежат в основе всех общественных процессов [2]. Это достаточно спорное утверждение, так как известно, что существует целая философская дискуссия о том, что первично – бытие или сознание. Экономика, несомненно, заложена в фундаменте многих процессов, но и управленческие решения органов государственной власти и должностных лиц тоже играют ключевую роль. Деятельность государства по принятию законов оказывает воздействие на состояние экономических отношений. Хотя, безусловно, благосостояние населения, величина прожиточного минимума, уровень зарплат, развития рыночных отношений, наличие или отсутствие возможностей для развития конкуренции – это все непосредственно влияет на состояние законности, на уровень совершаемых преступлений и правонарушений. Количество так называемых административных барьеров для бизнеса, чрезмерный рост бюрократии и коррупции, превышение полномочий органами власти и должностными лицами, влекущее нарушение прав предпринимателей – все это душит экономику, не создает стимулов к законопослушному поведению.

В юридической литературе встречается также мнение, что увязывать состояние экономики и существование разных форм собственности с обеспечением законности малопродуктивно [6]. Такое утверждение спорное, так как, например, кризис в экономической сфере неизбежно приводит к росту безработицы, что отрицательно влияет на законность. В экономике по-прежнему есть проблемы с производительностью, с излишним перемещением за границу национальных богатств [1].

Что касается непосредственно государственного управления, то большую роль также играют организационные гарантии, выраженные в организации структуры органов исполнительной власти. Также такие гарантии проявляются в политике проведения кадровой политики и в обеспеченности высококвалифицированными государственными служащими, в том числе обладающими правовой подготовкой. Кроме того, важную роль играет взаимодействие государственных органов со средствами массовой информации, для чего в государственных органах должны присутствовать отделы по связям с общественностью.

Традиционно в научной литературе в качестве гарантии законности и правопорядка рассматривается еще деятельность правоохранительных органов внутренних дел, прокуратуры.

Кроме того, существуют политические гарантии, которые, как полагают специалисты, основываются на сильной легитимной государственной власти, функционирующей на основе принципа разделения властей. К этому типу гарантий многие авторы относят также конституционно закрепленные принципы политического многообразия и многопартийности. Основной же политической гарантией режима законности и правопорядка, как нередко утверждается в научной литературе, является демократия, которая выражается в широком участии народных масс в осуществлении государственной власти, включая процессы правотворчества, комплектования органов законодательной власти, отправления правосудия.

Большую роль играет развитие в стране гражданского общества, гласности, партийной деятельности и общественных движений, приобщение граждан в той или иной форме к государственному управлению. Гласность подразумевает под собой и свободу печати, средств массовой информации в объективном освещении политической ситуации, деятельности государственных органов и должностных лиц. Немаловажное значение имеет разграничение полномочий и предметов ведения между РФ и субъектами РФ. Пока что с политическими гарантиями тоже есть проблемы.

Важную роль из всех вышеперечисленных предпосылок играют идеологические гарантии. Их еще именуют духовными. Их важность заключается в том, что многое зависит, на наш взгляд, помимо развития экономических отношений, от наличия или отсутствия идеологии, идеологической политики государства, от того, что у населения и у чиновников в головах, какое видение мира, ценностей. Поэтому не последнюю роль играет так называемая правовая культура всех субъектов и объектов государственного управления. Сюда же еще обычно включают регулирующее воздействие на

общественное сознание средств массовой информации, культуры, литературы, религии, наличие многообразия идеологий. Некоторые правоведы выделяют еще общественные гарантии. Сюда относят деятельность профсоюзов, да и вообще деятельность общественных организаций, которая направлена также на обеспечение режима законности. Однако имеется мнение, что отдельное выделение общественных гарантий не является вполне обоснованным [5].

Разумеется, для обеспечения законности еще нужна и хорошая по своему качеству правовая база, соответствующая уровню социально-экономического развития общества, так как несовершенство законодательства приводит к неэффективности действия правовых норм, что также не лучшим образом сказывается на состоянии законности. Поэтому, несомненно, следует упомянуть еще и уровень развития законодательства, законодательной техники, профессионализм законодателей, так как составление законопроекта – одна из тех сложных задач, которые могут быть поручены юристу. Это творческая работа, связанная с поиском оптимальных правовых решений возникшей или существующей в обществе проблемы в предлагаемых политических обстоятельствах [3]. Проблем с количеством законов сейчас нет. Не секрет, что за последние годы в России количество новых законных и подзаконных актов резко увеличилось, законодательство значительно усложнилось, происходит более детальное отраслевое разделение.

Помимо наличия качественных законов, субъекты государственного управления еще обязаны соблюдать законодательство в ходе осуществления своей профессиональной деятельности, выявлять и пресекать негативные правовые явления, нарушающие законность. Весь сама цель их существования как раз и состоит в заботе об общественном благополучии, в установлении порядка, верховенстве закона, защите и соблюдении прав и свобод человека и гражданина от произвола, в повышении эффективности государственного управления. Без эффективного государственного управления сложно достигать значимых результатов во многих сферах общественной жизни. Разумеется, объекты государственного управления тоже должны соблюдать законодательство.

Законность – необходимая предпосылка нормальной организации и функционирования органов государственного управления. Но она не может существовать сама по себе, так как ее необходимо обеспечивать. Поэтому само государство утвердило на законодательном уровне специальные правовые средства обеспечения законности в государственном управлении, которые позволяют постоянно следить за состоянием законности в обществе в

целом, в разных сферах жизнедеятельности людей. Государство в лице соответствующих уполномоченных органов следит за соблюдением всеми участниками управленческих отношений законодательства. Граждане тоже наделены на законодательном уровне правом хоть как-то влиять на власть, предъявлять определенные требования к органам исполнительной власти и к их должностным лицам. Благодаря соблюдению законности, можно установить определенный правопорядок, конечно, далекий от идеала. Да и сама законность обеспечивается тоже не идеально. Каждый из нас хотел бы жить в нормально организованном обществе с развитыми институтами гражданского общества, где соблюдались бы его права и свободы, в том числе органами государственного управления, их должностными лицами. Чтобы все это воплотить в жизнь, пожалуй, потребуется время, смена правосознания, государственной политики, укрепление правовой культуры должностных лиц и населения в целом.

Так называемые специальные юридические гарантии закреплены в законодательстве. Они могут реализовываться в той или иной степени всеми участниками общественных отношений органами государственной власти, должностными лицами, гражданами, общественными организациями. Как уже было выше сказано, экономические, идеологические, социальные, политические гарантии служат основой для юридических гарантий, придавая им реальность и эффективность [2].

Специальные правовые средства еще имеют название «способы обеспечения законности». В настоящее время систему таких способов составляют контроль и надзор, обжалование гражданами действий и решений органов государственной власти, должностных лиц [1]. В системе средств обеспечения законности предусмотрен также институт ответственности государственных служащих. Это имеет особое значение, так как государственные служащие принимают порой важные управленческие решения, которые влияют на общее состояние законности в обществе. В целом же анализ юридической литературы позволяет сделать вывод о разнообразной классификации средств обеспечения законности. В частности, помимо вышеперечисленных специальных средств выделяют еще деятельность адвокатуры, органов внутренних дел, совершенствование законодательства [5].

Все гарантии законности действуют в совокупности, образуя целостную, обладающую внутренним единством систему, которая способствует и призвана служить процессу поддержания режима законности в правовом государстве [2]. Хотя есть еще вполне обоснованное мнение, что помимо уже рассмотренных выше внешних факторов (уровня развития экономики и

социальной сферы, политических процессов и так далее), существуют еще внутренние, субъективные (уровень правосознания, правовой культуры, правотворчества). Соответственно, в совокупности с внутренними факторами внешние влияют на состояние законности, ее обеспечение [7].

Таким образом, под системой гарантий и средств обычно принято понимать взятые в единстве и взаимодействии как объективные условия (политические, экономические, идеологические, социальные, организационные) существования законности, так и специальные правовые средства, предназначенные для ее обеспечения: контроль и надзор, институт ответственности государственных служащих, обращения граждан.

Для существования законности в обществе нужны соответствующие условия. В юридической литературе такие объективные предпосылки разные авторы называют гарантиями. В ходе рассмотрения вопроса об обеспечении законности в государстве становится понятным, что существует целая система объективных условий (гарантий) для существования законности. Влияние оказывают как состояние экономики (экономические гарантии), так и политические предпосылки (проводимая политика в государстве, разделение властей, свобода слова), идеологические (образованность населения, уровень правосознания, правовой культуры всех членов общества), общественные гарантии (взаимодействие власти и общества, участие средств массовой информации).

Список литературы

1. Акопов Л.В., Смоленский М.Б., Административное право: учеб. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Дашков и Ко : Академцентр, 2015. – 351 с.
2. Булавин С. П. Система гарантий законности в условиях формирования правового государства // История гос-ва и права. – 2010. – № 6. – 56 с.
3. Васильева Т. А. Как написать закон. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2018. – 182 с.
4. Государственная служба: энцикл. слов. / под общ. ред. В. К. Егорова, И. Н. Барцица. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 113 с.
5. Кожевников С. Н. Теоретические аспекты законности // История гос-ва и права. – 2011. – № 15. – С. 15–19.
6. Макарейко Н. В. Административное право: учеб. пособие для вузов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. – 219 с.
7. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. – 5-е изд., пересм. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. – 576 с.
8. Сирогович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. – М.: Наука, 1966.

УДК 342.5:796.062

*Т. Ю. Бойкова, В. С. Марьясин,
Н. А. Молчанова*

Государственная политика в сфере физической культуры и спорта в Санкт-Петербурге: правовое регулирование

В статье исследуются организационно-правовые особенности правового регулирования физкультурно-спортивной политики на региональном уровне. Анализируются концептуальные вопросы формирования целей и задач государственной политики в сфере физической культуры и спорта в субъекте и их отражение в основных правовых актах, направленных на совершенствование физкультурно-спортивной системы.

The article examines the organizational and legal features of the legal regulation of physical culture and sports policy at the regional level. Analyzes the conceptual issues of the formation of goals and objectives of state policy in the field of physical culture and sports in the subject and their reflection in the basic legal acts aimed at improving the physical culture and sports system.

Ключевые слова: региональная физкультурно-спортивная политика, правовое регулирование, стратегическое планирование.

Key words: regional physical culture and sports policy, legal regulation, strategic planning.

Государственная политика регионального развития формируется в соответствии с «Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» и базируется на системе «приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [5]. Одним из факторов эффективности реализации государственной политики является система правового регулирования, которая включает в себя несколько уровней:

- Конституция Российской Федерации, которая закрепляет общие социальные функции физической культуры и спорта (ст. 41), определяет принципы построения системы власти и основы формирования государственной политики (ст. 72);

- федеральные конституционные законы, правовые акты президента Российской Федерации, правительства, положения о государственных органах, которые отражают приоритеты, цели и функции сферы физической культуры и спорта (Указы Президента РФ: от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и др.);

- федеральные законы, постановления правительства РФ о целевых программах (Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ; О физической культуре и спорте в Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ, постановления правительства Российской Федерации о целевых программах и др.);

- подзаконные акты, нормативные документы федеральных органов исполнительной власти, отражающие вопросы регулирования деятельности по реализации политики в сфере физической культуры и спорта; (постановления правительства, Министерства спорта РФ, Министерства просвещения и др.);

- государственные контракты, заключенные на предмет разработки и реализации государственных программ, в которых отражены требования к качеству исполнения и результатам деятельности;

- распоряжения органов государственного управления (административного и оперативного характера), судебные решения.

С учетом особенностей развития каждый субъект Российской Федерации разрабатывает собственную стратегию развития физической культуры и спорта. В наиболее общем виде полномочия субъектов РФ в области физической культуры и спорта сформулированы в ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [3]. К ним относятся: определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта в субъектах РФ; принятие государственных реги-

ональных программ развития физической культуры и спорта и межмуниципальных программ в области физической культуры и спорта; реализация государственных региональных программ развития физической культуры и спорта и межмуниципальных программ в области физической культуры и спорта; реализация мер по развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта. К числу полномочий, связанных с обеспечением проведения физкультурных и спортивных мероприятий, можно отнести: организацию, проведение региональных официальных физкультурных, спортивных, межмуниципальных официальных физкультурных и спортивных мероприятий; утверждение порядка формирования и обеспечение спортивных сборных команд субъектов РФ; установление порядка проведения спортивных мероприятий по национальным видам спорта, развивающимся в субъектах РФ.

Необходимо отметить, что в ч. 2 ст. 38 вышеназванного закона определено соответствующее целям реализации полномочий субъектов РФ в сфере физической культуры и спорта содержание расходных обязательств. Причем региональные органы государственной власти субъектов РФ за счет средств бюджетов субъектов РФ вправе обеспечивать мероприятия по подготовке спортивных сборных команд РФ к международным спортивным соревнованиям и их участию в таких спортивных соревнованиях, если в них участвуют спортсмены этих субъектов РФ, а также обеспечивать иные мероприятия, связанные с деятельностью органов государственной власти субъектов РФ в осуществлении переданных полномочий в области физической культуры и спорта в соответствии со ст. 7 указанного закона.

Полномочия по организации и проведению региональных официальных физкультурных, спортивных мероприятий, межмуниципальных официальных физкультурных и спортивных мероприятий включают в себя: установление порядка их проведения; утверждение и реализацию соответствующих календарных планов; содействие обеспечению общественного порядка и общественной безопасности; информационное обеспечение.

Обозначение в отмеченном нормативном акте общих вопросов организации управления в исследуемой сфере подразумевает самостоятельное формирование субъектами Федерации органов, которые ответственны за реализацию данных положений на практике.

Государственная политика развития физической культуры и спорта в Санкт-Петербурге формируется на основе совокупности правовых актов

разной юридической силы, которые содержат как общие, так и специальные меры физкультурно-спортивной политики субъекта.

Закон Санкт-Петербурга от 14.12.2009 № 532-105 «Об основах политики Санкт-Петербурга в области физической культуры и спорта» содержит нормы, которые направлены на регулирование общественных отношений между участниками физкультурно-спортивной системы. В частности, в нем сформулированы основные принципы физкультурно-спортивной политики (ст. 3), механизмы ее реализации (ст. 4), определены субъекты отношений, их права и обязанности (ст. 5, 5.1), а также ряд организационных вопросов сферы физической культуры и спорта [4].

В Санкт-Петербурге наряду с принятым вышеназванным законом действуют программные документы, 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. Данный вид правовых актов является отправной точкой реализации региональной политики в сфере физической культуры и спорта.

В законе «О стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года» на основании актуального состояния физической культуры и спорта, анализа конкурентных преимуществ, сильных и слабых сторон развития города в сопоставлении с другими субъектами обозначена стратегическая цель физкультурно-спортивной политики: «Повышение уровня физической культуры населения Санкт-Петербурга и развитие системы подготовки резерва для спортивных сборных команд Российской Федерации» [2].

Достижение поставленной стратегической цели развития физической культуры и спорта в Санкт-Петербурге предполагает реализацию нижеследующих задач.

Во-первых, «популяризация занятий физической культурой и спортом», в образовательных организациях, по месту работы, жительства и отдыха населения за счет проведения информационно-просветительских кампаний, физкультурно-оздоровительных программ в средствах массовой информации, мероприятий, направленных на пропаганду здорового образа жизни и формирование позитивного общественного мнения о занятиях физической культурой и спортом.

Во-вторых, «создание инфраструктуры для регулярных занятий физической культурой и спортом шаговой доступности». Для формирования

условий, обеспечивающих возможность населению систематически заниматься физической культурой и спортом, необходимо проведение капитального ремонта и оснащение оборудованием и инвентарем спортивных объектов физической культуры и спорта, находящихся в ведении администраций районов Санкт-Петербурга, развитие сети внутридворовых спортивных площадок, стадионов, спортивных клубов в общеобразовательных организациях в Санкт-Петербурге, осуществить проектирование, строительство и реконструкцию спортивных объектов [2].

В-третьих, «развитие физической культуры и спорта для лиц с ограниченными возможностями здоровья». В рамках указанной задачи необходимо предусмотреть организацию физической культуры и спорта и спортивных сооружений для работы с лицами с ограниченными возможностями здоровья, организацию курсов повышения квалификации для специалистов по адаптивной физической культуре и адаптивному спорту, приобретение необходимого спортивного инвентаря и оборудования для команд спортсменов-инвалидов. Необходимо совершенствовать систему отбора и подготовки резерва для спортивных сборных команд Российской Федерации по паралимпийским и сурдлимпийским видам спорта.

В-четвертых, «создание инфраструктуры для развития спорта высших достижений и проведения межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных и спортивных мероприятий». Особое внимание следует уделять планированию, размещению и созданию объектов спорта для проведения физкультурных и спортивных мероприятий межрегионального, всероссийского и международного уровня, включая тренировочные базы, а также решению задач их транспортного и инженерного обеспечения в документах территориального планирования.

В-пятых, «совершенствование системы подготовки спортсменов высокого класса и резерва для спортивных сборных команд Российской Федерации», которая предполагает повысить уровень доступности и востребованности детско-юношеского спорта и спорта высших достижений, улучшить материально-техническую базу и систему управления процессом подготовки спортсменов высокого класса.

В целях подготовки резерва для спортивных сборных команд Российской Федерации необходимо организовать открытие отделений по видам спорта в учреждениях физической культуры и спорта и обеспечение их деятельности. Очень важно развивать базовые виды спорта для подготовки резерва для спортивных сборных команд Российской Федерации, создавать и совершенствовать материальную базу отрасли, способствующую развитию

олимпийских и неолимпийских видов спорта, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья, для систематической, методически и финансово обеспеченной тренировочной работы.

В целях количественной оценки степени реализации физкультурно-спортивной политики в Санкт-Петербурге в Стратегии устанавливаются показатели достижения целей развития сферы физической культуры и спорта: доля жителей Санкт-Петербурга, систематически занимающихся спортом в общей численности населения в возрасте от 3 до 79 лет к 2035 г. должна составить 57 процентов; уровень удовлетворенности населения условиями для занятий физической культурой и спортом должен повыситься до 76 процентов.

Таким образом, Стратегия на основании анализа основных трендов, а также внутренних возможностей и внешних условий развития сферы физической культуры и спорта определяет основные векторы физкультурно-спортивной политики и ключевые индикаторы развития. Инструментом реализации указанных ориентиров в среднесрочном периоде постановлением правительства Санкт-Петербурга утверждена государственная программа Санкт-Петербурга, в которой определен набор действий для реализации стратегической цели региональной политики развития сферы физической культуры и спорта [1].

На сегодняшний день существует объективная потребность в закреплении позиций по тем результатам, которые сложились в ходе уже проделанной работы в рамках реализации государственной политики в сфере физической культуры и спорта в Санкт-Петербурге.

Основными благоприятными факторами, способствующими развитию физической культуры и спорта в Санкт-Петербурге, могут стать:

- повышение уровня вовлеченности населения в занятия физической культурой и спортом;
- повышение уровня обеспеченности населения спортивными объектами, в том числе шаговой доступности;
- повышение уровня развития детско-юношеского спорта;
- наличие развитой спортивной инфраструктуры для профессионального занятия различными видами спорта, в том числе паралимпийскими;
- повышение уровня квалификации тренерско-преподавательского состава, в том числе в спортивных учреждениях, находящихся в ведении администраций районов Санкт-Петербурга;

–проведение в Санкт-Петербурге значительного количества спортивных мероприятий всероссийского и международного уровня.

Слабыми сторонами и основными факторами, сдерживающими развитие физической культуры и спорта в Санкт-Петербурге, являются:

–территориальные диспропорции обеспеченности спортивной инфраструктурой;

–недостаточный уровень развития спортивной инфраструктуры для занятий физической культурой и спортом инвалидами и другими маломобильными группами населения;

- низкий уровень материально-технической оснащенности отдельных объектов физической культуры и спорта.

Список литературы

1. О государственной программе Санкт-Петербурга «Развитие физической культуры и спорта в Санкт-Петербурге»: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 № 498 (ред. от 06.11.2018) // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. – URL: <http://www.gov.spb.ru>, 15.07.2014

2. О Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года (принят ЗС СПб 19.12.2018): закон Санкт-Петербурга от 19.12.2018 № 771-164 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL:<http://www.pravo.gov.ru>, 25.12.2018

3. О физической культуре и спорте в Российской Федерации (ред. от 27.12.2018): федер. закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ // СЗ РФ. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242.

4. 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.

5. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 // СЗ РФ. – 23.01.2017. – № 4. – Ст. 637.

Особенности охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях Заполярья

В статье рассматриваются особенности службы по охране общественного порядка и общественной безопасности в арктических условиях (на примере работы в условиях российского Заполярья). Даются практические рекомендации сотрудникам правоохранительных органов по действиям в условиях, связанных с неблагоприятными метеорологическими условиями (укороченным световым днем, низкими температурами).

The article discusses the features of the service for the protection of public order and public safety in the Arctic (for example, working in the Russian Arctic), provides practical advice to law enforcement officers on actions in conditions associated with adverse weather conditions (shortened daylight hours, low temperatures).

Ключевые слова: Заполярье, охрана общественного порядка и общественной безопасности, полиция, патрульно-постовая служба, полярная ночь, низкая температура воздуха, отморожения.

Key words: arctic, protection of public order and public safety, police, patrol service, polar night, low temperature, frostbite.

Совершенствование деятельности всей работы правоохранительных органов безусловно зависит от научного уровня ее организации [1, с. 12]. В Российской Федерации общественную безопасность и охрану общественного порядка на своих маршрутах, постах и прилегающих к ним территориях обеспечивают патрульные и постовые наряды полиции, которые принимают соответствующие меры по соблюдению гражданами законов и установленных правил поведения, предупреждению и своевременному пресечению противоправных деяний и административных правонарушений.

К силам патрульно-постовой службы относятся строевые подразделения полиции, а также подразделения дорожно-патрульной службы Государственной инспекции по безопасности дорожного движения, подразделения

вневедомственной охраны, специальные моторизованные соединения и войсковые части оперативного назначения внутренних войск Росгвардии. Для несения патрульно-постовой службы используются следующие виды нарядов: патруль, патрульная группа, пост, а также наряд сопровождения, контрольно-пропускной пункт, контрольный пост полиции, заслон, резерв.

Управление нарядами патрульно-постовой службы включает в себя: анализ оперативной обстановки и на этой основе разработку и принятие решения на организацию патрульно-постовой службы: подготовку сил и средств для выполнения поставленных задач, инструктаж нарядов; обеспечение постоянной и устойчивой связи с патрульно-постовыми нарядами, обеспечение своевременного обмена информацией; организацию взаимодействия, маневр силами и средствами патрульно-постовой службы; контроль за организацией и несением патрульно-постовой службы; учет и оценку результатов деятельности патрульно-постовых нарядов.

Дежурный по органу внутренних дел обеспечивает своевременную подготовку и проведение инструктажа нарядов, непрерывное управление силами и средствами патрульно-постовой службы в соответствии с единой дислокацией.

Несение патрульно-постовой службы является формой выполнения оперативно-служебной задачи. Основные обязанности патрульных и постовых нарядов: знать законы и другие правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные правовые акты субъекта Российской Федерации, правовые акты органов государственной власти, органов местного самоуправления по вопросам обеспечения общественной безопасности и охране общественного порядка и требовать от граждан их неукоснительного исполнения; предотвращать и пресекать преступления и административные правонарушения, выявлять обстоятельства, способствующие их совершению, и в пределах своих прав принимать меры к устранению данных обстоятельств; оказывать помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для их здоровья; обеспечивать правопорядок в общественных местах; соблюдать законность, тщательно и внимательно разбираться на месте с нарушителями общественного порядка; при применении предусмотренных законом мер административного воздействия к правонарушителям разъяснять им, в соответствии с каким нормативным актом и за какое правонарушение они применяются; докладывать дежурному по органу внутренних дел обо всех случаях возникновения угрозы

общественной безопасности и необходимости привлечения технической помощи и аварийных служб, не допускать граждан в опасную зону; принимать от граждан находки (документы, ценности и другое имущество) и передавать их дежурному по органу внутренних дел с указанием в рапорте описи предметов и данных о лице, передавшем находку.

При этом патрульно-постовые наряды имеют права требования от граждан и должностных лиц прекращения преступления или административного правонарушения, проверки у граждан и должностных лиц документов, удостоверяющих личность, доставления правонарушителей в полицию; беспрепятственного вхождения в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые предприятиями, учреждениями и осмотра их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности; временного ограничения или запрещения движения транспорта; остановки транспортных средств и проверки документов на право пользования и управления ими; изъятия у граждан и должностных лиц документов, имеющих признаки подделки, а также вещей, предметов и веществ, изъятых из оборота, находящихся у граждан без специального разрешения; доставления в полицию лиц, подозреваемых в совершении преступлений и др.

При обнаружении признаков какого-либо преступления необходимо накапливать сведения о нем, поскольку с криминалистических позиций наиболее пристального внимания заслуживает предварительный (доследственный) этап расследования, так как именно ему присуща наибольшая информационная неопределенность. Для этого этапа характерно комплексное использование имеющихся сил и средств, разнообразных криминалистических приемов [2, с. 299–302].

Во время несения службы патрульно-постовой наряд обязан проявлять бдительность и принимать меры предосторожности, исключающие возможность внезапного нападения. И здесь особо необходимо отметить, что в ночное время (а это особенно актуально в условиях полярной ночи) наряд полиции должен передвигаться по территории на некотором расстоянии от домов и других сооружений, выдерживать по возможности необходимую дистанцию по отношению к гражданам и никого не оставлять позади себя, приближаться к человеку, как правило, со стороны источника освещения, а

при приближении человека к наряду сзади, в условиях *темноты*, в малоллюдных местах, необходимо отойти в сторону, остановиться, пропустить его или изменить направление движения и пойти навстречу.

В соответствии со сложившейся практикой и действующими на протяжении десятилетий нормативными актами Министерства внутренних дел России, в условиях несения службы при действии низких температур атмосферного воздуха продолжительность непрерывного несения службы нарядами полиции на внешних постах и маршрутах при температуре воздуха - 20 °С и ниже (в случае отсутствия утепленного укрытия) не должна превышать двух часов. В этих случаях организуется подмена нарядов.

В случаях привлечения к несению службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности полицейских-кинологов со служебными собаками, продолжительность работы полицейских-кинологов со служебными собаками должна определяться руководителями подразделений, использующих кинологов с собаками, но при температуре воздуха ниже - 20 °С продолжительность работы собак на улице не должна превышать четырех часов. Неблагоприятное воздействие низкой температуры воздуха может проявляться прежде всего в возникновении у пострадавших отморожений различной степени тяжести и общем охлаждении организма.

Важнейшей обязанностью всех сотрудников правоохранительных органов и представителей общественности, несущих службу по поддержанию общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, является оказание необходимой помощи пострадавшим и гражданам, находящимся в беспомощном состоянии.

Одной из первоочередных при этом задач является быстрый вызов скорой медицинской помощи. В случае отсутствия такой возможности обязанность оказания первой помощи пострадавшему возлагается на обнаруживших его сотрудников правоохранительных органов.

В каждом случае обнаружения гражданина в бессознательном состоянии необходимо прежде всего, выяснить жив он или мертв. Признаками, указывающими на смерть человека, являются: отсутствие заметного дыхания, пульса, рефлексов роговицы и ее блеска, реакции зрачков на свет, полное расслабление мышц, потеря эластичности кожи.

Для проверки наличия дыхания, если его нельзя определить визуально, подставляется зеркальце ко рту пострадавшего. При наличии дыхания зеркальце запотеет. Пламя спички или зажигалки, поднесенное к носу или ко рту, обязательно колеблется. При прикосновении к роговице глаза кончиком носового платка, кусочком бумаги у живого человека вздрагивают веки.

Зрачки живого сужаются на свету и расширяются в темноте, что легко проверить, если прикрыть глаза пострадавшего ладонью и затем быстро одернуть руку. При наложении жгута или просто перетягивании руки выше локтя у живого человека набухают вены предплечья, чего не бывает у мертвых.

Удостоверившись в наличии хотя бы малейших признаков жизни, следует оказать пострадавшему доврачебную помощь. Необходимо знать, что на организм человека низкая температура оказывает местное и общее действие. Местное действие холода приводит к возникновению отморожений.

Отморожение первой степени характеризуется багровой окраской кожи и отеком. Подобные повреждения заживают через три – семь дней, сопровождаясь легким шелушением. Отморожение второй степени сопровождается пузырями с кровянистым содержимым, отеком и покраснением вокруг. Пузыри появляются на первый – второй день, а заживление – через десять – двадцать дней без образования рубцов, но повышенная чувствительность к холоду сохраняется длительное время. При отморожении третьей степени образуются некрозы (омертвление) мягких тканей. Кожа принимает бледно-синюшную окраску и на ней появляются пузыри, наполненные кровянистым содержимым. Со временем больная ткань отторгается, происходит медленное заживление с образованием через один – два месяца рубца. При отморожении четвертой степени развивается омертвление не только кожи, мягких тканей, но и костей. Обычно отморожению подвергаются пальцы рук, ног, кончик носа, ушные раковины и части тела, в которых затруднено кровообращение.

Общее охлаждение сопровождается усиленной теплоотдачей организма. Понижение температуры тела до $+35 - +34$ °С опасно для здоровья человека, а ниже $+25$ °С вызывает необратимые явления. Клиническая картина при охлаждении характеризуется вначале чрезмерным ощущением холода, появляется дрожь, «гусиная кожа», затем присоединяется слабость, сонливость, онемение отдельных участков тела, наступает бессознательное состояние, а при дальнейшем охлаждении – смерть [3, с. 61].

Быстрому охлаждению организма способствует состояние алкогольного опьянения, истощение, переутомление. Следует иметь в виду, что лица, находящиеся в состоянии сильного алкогольного опьянения, под воздействием ложно воспринимаемого чувства тепла, вызванного чрезмерным употреблением алкоголя, могут самостоятельно снимать с себя одежду, раздеваясь на морозе. Смерть от действия холода – обычно результат несчастного случая. Самоубийства путем охлаждения крайне редки. Убийству иногда подвергаются новорожденные дети.

Правильно и своевременно оказанная первая помощь при отморожениях может существенно облегчить процесс выздоровления. Цель мероприятий – по возможности скорейшее восстановление кровообращения и иннервации в пораженном участке. Общедоступные методы: растирание и согревание. Пострадавший должен быть помещен в тепло (+18 – 20 °С), где производится растирание и массаж пораженного участка чистыми руками с последующим наложением стерильных и тепловых повязок. Для растирания используются водка, одеколон, спирт, если их не оказалось рядом, можно растирать участок отморожения просто рукой или шерстяной рукавицей, какой-нибудь мягкой тканью и т. п. Вопреки существующей традиции, не рекомендуется растирать место отморожения снегом, поскольку при таком растирании микрочастицы льда ранят кожу, и эти ранки впоследствии служат входными воротами для инфекции.

После растирания можно обмыть пораженный участок водой температуры тела. Следует помнить, что местное согревание при отморожениях должно быть постепенным. Очень важно для пострадавшего в это время горячее питье. Алкоголь давать нельзя: бытующее представление о его согревающем свойстве – ложное.

При отморожениях первой степени можно смазывать (после растирания и согревания) пораженный участок такими мазями, как флуцинар, гиоксизон, оксизон, гидрокортизоновая мазь. Кроме того, отмороженные места можно смазывать гусиным жиром, облепиховым маслом, прополисным маслом; делать компрессы на участки отморожения из теплого картофельного отвара, с кашицей натертого репчатого лука, с настоем ромашки, из холодной воды. При общем замерзании первая помощь состоит в постепенном отогревании, оттирании и массаже всего тела. В дальнейшем необходимо поместить пострадавшего в теплую ванну. Если для этого нет условий, обтереть его спиртом, водкой, одеколоном, укрыть и дать теплое питье.

Таковы наши некоторые соображения, связанные с особенностями несения наружной службы по охране общественного порядка и общественной безопасности в условиях Заполярья.

Список литературы

1. Возгрин И.А. Введение в криминалистику: История, основы теории, библиография. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 475 с.
2. Косарев С.Ю. История и теория криминалистических методик расследования преступлений. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2008. – 495 с.
3. Судебно-медицинская экспертиза: справ. для юристов. – М.: Юрид. лит., 1985. – 320 с.

К вопросу о социальном управлении

В статье рассматриваются взгляды на социальное управление с позиций научных интересов, раскрываются виды управляемых социальных общностей и их ассоциаций. Особо выделяется семья как один из древнейших социальных институтов. Дается характеристика отношений в родовом и племенном обществе. Акцентируется внимание на особенностях социального управления в зависимости от способа властвования: частное домостроевское, религиозное, профессионально-корпоративное, корпоративно-мафиозное, государственное. Вопросы социального управления рассматриваются во взаимосвязи с действующей системой правовых норм.

The article discusses the views on social management from the standpoint of scientific interests, reveals the types of managed social communities and their associations. The family stands out as one of the oldest social institutions. The characteristic of relations in tribal and tribal society is given. The author focuses on the features of social management, depending on the method of government: private rigid, religious, professional corporate, corporate mafia, public. Issues of social management are considered in conjunction with the current system of legal norms.

Ключевые слова: социальное управление, семья, род, племя, государство, власть, право.

Key words: social management, family, race, tribe, state, power, law.

Термин «управление» в буквальном смысле означает деятельность по руководству кем-либо или чем-либо. Феномен «управление» известен еще с античных времён и изучался многими общественными науками, такими как философия, политология, социология, правоведение и др. В настоящее время на вопрос: «Что такое социальное управление?» непросто получить однозначный ответ. Всё зависит от позиции исследователя и научных интересов.

Так, экономическая наука склонна трактовать управление как способ получения экономического результата при наименьших производственных издержках. Политология понимает управление как воздействие на общество

со стороны государства политическими методами и т. д. Правоведение трактует управление как государственное правовое регулирование с помощью законов. В теории менеджмента управление в большей мере исследуется с точки зрения конкретной ситуации, возникающей в практике управления, т. е. как искусство управления.

В настоящее время социальное управление осуществляется в рамках единой системы государственной власти по принципу разделения власти, поэтому социальное управление, элементом которого является исполнительная и распорядительная деятельность, не может противопоставляться исполнительной власти, поскольку с его помощью реализуются властные полномочия субъектов исполнительной власти. Соответственно, все субъекты исполнительной власти являются звеньями системы социального управления.

Ни одно государство ещё не отказалось от социального управления. Социально-управленческая деятельность всегда была и будет необходимой, однако её формы и методы диктуются условиями общественной жизни. В нынешних условиях идут процессы, свидетельствующие об уменьшении прямого управленческого влияния на некоторые стороны общественной жизни, особенно экономику, однако в такой сфере, как административно-политическая деятельность, общий объём «прямого управленческого воздействия» не уменьшается. Одновременно практика государственной деятельности и законодательства всё больше и ориентируется на путь становления сильной исполнительной власти, способной обеспечить необходимый уровень управления общественными отношениями.

В человеческом обществе всегда существует множество управляемых социальных групп и общностей, например: семья, род, племя, различные общественные и коммерческие объединения, государство с его гражданами.

Семья – один из древнейших социальных институтов. Она удовлетворяет множество разнообразных потребностей общества и человека, накладывает отпечаток на всю жизнь индивида. Общество не может существовать без семьи. Она появилась раньше религии, государства, классов и формаций и прошла через всю историю человечества. В зависимости от критерия семейной власти выделяют три вида семьи: патриархальную, матриархальную и демократическую. В первых двух существует глава семьи, отец или мать, которая и выступает основным субъектом управления, а все остальные члены – соответственно объектами. Кроме того, данным двум видам присуща субординация в отношениях между старшими и младшими. Для демократической семьи характерно участие всех её членов в управлении семьей,

т. е. все они являются субъектами управления. Все, кто составляют семью, знают друг друга и связаны родством или свойством, на чем и основаны подчинение и авторитет в ней.

Семья в связи со своей социальной значимостью находится под защитой и покровительством государства. Существуют множество источников права, устанавливающих меры социальной поддержки и льготы, охраняющие несовершеннолетних и родителей. Основным нормативно-правовым актом, регулирующим семейные отношения в РФ, является Семейный кодекс Российской Федерации. Правовые нормы не могут регулировать семейное управление, кроме случаев, когда оно затрагивает права и свободы граждан. Это связано с тем, что право не может и не должно регламентировать данные отношения, так как они являются личными и не поддаются правовому регулированию.

По мере усложнения отношений власть из семейной перешла в родовую и племенную. Существенным отличием данного типа управления является то, что первенство больше не могло опираться только лишь на факт отцовства, а позже и кровного родства, т. е. управленцу было необходимо доказать свои притязания на власть. Увеличение числа контролируемых людей повлекло за собой изменение системы управления, становление нового органа власти, субъекта управления – родового или племенного совета старейшин, но суть – организация экономической и общественной жизни – оставалась неизменной, как и принцип власти-подчинения, которому следовали члены общины. Еще одной приобретённой функцией управления стало поддержание общественного порядка, т. е. полицейские регулятивные и охранительные функции.

Управление можно квалифицировать не только по типу общественных отношений, но и непосредственно по способам властвования. Ученые выделяют следующие способы: частное домостроевское, религиозное, профессионально-корпоративное, корпоративно-мафиозное, государственное управление.

Частное домостроевское управление получило свое название от исторического памятника русской литературы – сборника правил, советов и наставлений по всем направлениям жизни человека и семьи – «Домостроя», в котором содержались общественные, семейные, хозяйственные и религиозные вопросы. Оно характерно для деятельности главы семьи, дома или фирмы, так как именно он отвечает за выполнение обязанностей зависящими от него членами социальной группы и её эффективное функциониро-

вание. Власть в таком обществе, по Аристотелю, патриархальна, т. е. младшие, подчиненные, находятся ниже в иерархии, чем главенствующие, управляющие, и беспрекословно подчиняются им. Такой вид управления присущ японским компаниям, кадры которых настолько сплочены общим делом, что считают свою фирму семьей, а президента компании – её отцом.

Также «семейные узы» связывают и мафиозные корпорации. Мафия – это метод управления, в основе которого лежит союз формальной власти и организованной преступности. Корпоративно-мафиозное управление основывается на иерархии преступников, подчиняющейся главе мафии. Понятие «мафия» можно трактовать как «защитник, покровитель», что отражает суть и цель создания преступной организации – получение прибыли при помощи экономической деятельности профессиональных преступников посредством удовлетворения антиобщественных и девиантных потребностей ряда граждан и передачи полученных средств в пользование более привилегированным членам группы.

Одним из видов социального управления является религиозное управление. Есть множество различных определений, что из себя представляет религия, однако, безусловно, она является важным социальным институтом, который оказал влияние на всю историю цивилизации, на наши моральные представления и мировоззрение. Точное время происхождения религии установить достаточно сложно. Согласно имеющимся сведениям к концу палеолита люди развили то, что можно назвать религией и духовными отношениями [3]. На сегодняшний день существует три мировых религии: буддизм, христианство и ислам, а также множество национальных и традиционных религиозных течений, верований и культов.

Каждая религия имеет свои уникальные особенности во внутреннем устройстве и организации управления. Общим для всех может являться наличие абсолютного субъекта управления – некоего божества, согласно воли которого и осуществляется жизнь. Кроме того, непосредственно в самой религиозной организации субъектами управления являются священнослужители, а объектами – верующие. Для каждой религии характерно подчинение этим субъектам, так как они обладают божественной мудростью или исполняют волю Бога. При развитии и распространении религиозных учений среди священнослужителей может формироваться устойчивая иерархия с строгой субординацией, которая поддерживается верой и соответствующим мировоззрением.

Религия оказала и оказывает огромное влияние на право в целом. Мораль, во многом вдохновляющая правовые нормы, так или иначе основана

на религиозных представлениях. В нашем мире существуют страны с государственной религией, где религиозные тексты являются ведущими источниками права. Россия, согласно Конституции – светское государство, в котором ни одна религия не может быть установлена как государственная.

В нашей стране гарантируется свобода совести и вероисповедания, поэтому существует огромное количество религиозных организаций – на апрель 2018 г. их было зарегистрировано 30325 [4]. Основным законом, регулирующим данные общественные отношения, является федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях». Согласно ст. 1 предметом его правового регулирования являются «правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедования, а также правовое положение религиозных объединений, в том числе особенности их гражданско-правового положения».

Государство определяет лишь порядок регистрации, ликвидации и других подобных аспектов порядка деятельности религиозных организаций, оно не может вмешиваться в их религиозную составляющую и препятствовать осуществлению связанных с ними конституционных прав, кроме случаев, когда это нарушает права других граждан.

Следующим видом социального управления является профессиональное управление. Это деятельность профессиональных управляющих по реализации организационной политики с целью обеспечения эффективности использования имеющихся у организации ресурсов. Профессиональное управление сейчас входит в понятие «менеджмент». Истоки профессионального управления появились ещё в Античности, однако научное обоснование и должность профессиональных управляющих появились лишь недавно – во второй половине XX в. [2] Данный вид социального управления характерен в основном для коммерческих предприятий. Субъектом менеджмента являются человек или группа людей, осуществляющая управление в рамках организации и для реализации ее целей и задач, объектом – все, на что направлено это управление, например персонал компании, финансы, конкуренты, поставщики сырья и т. д. Для профессионального управления характерно наличие строгой иерархичности и субординации между ее субъектами и объектами. Особенностью данного вида управления является то, что субъект должен обладать соответствующими навыками и знаниями, специально учится для этого.

Деятельность профессиональных управляющих строго регулируется как правовыми, так и корпоративными нормами. Менеджеры могут осуществлять управление в организации только в рамках правил внутреннего

распорядка компании и правовых актов. Однако профессиональные управляющие имеют возможность (и обязаны) применять творчество и креативность в своей деятельности.

Еще одним видом социального управления является корпоративное управление. В широком смысле корпорация – объединение лиц по профессиональному или сословному признаку. Со времен возникновения общественных отношений люди объединялись в определенные группы для более успешного осуществления своей профессиональной деятельности. Согласно данным исследований клинописных табличек Месопотамии, уже в самом древнем известном нам государстве существовали товарищества предпринимателей [1]. В наше время понятие «корпорация» используется и в другом смысле – в отношении юридического лица. Согласно ст. 65.1 Гражданского кодекса РФ «юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия(членства) в них и формируют их высший орган ..., являются корпоративными юридическими лицами(корпорациями)». Высшим органом в корпорациях, согласно этому нормативно-правовому акту, является согласно ст. 65.3 общее собрание ее участников. Так или иначе, корпорация связана с объединением нескольких людей, осуществляющих управление. Для корпоративного управления характерно то, что управляющим субъектом является не один человек, а группа лиц, все участники этой группы равны между собой и принимают коллективное решение, с учетом мнения всех членов собрания корпорации.

В Российской Федерации регулируется порядок регистрации, деятельности и ликвидации корпорации. Основным нормативно-правовым актом является Гражданский кодекс РФ. Корпорации самостоятельно определяют направления своей деятельности и осуществляют ее вне вмешательства государства, кроме случаев, касающихся правонарушений.

Особым видом управления является государственное управление. Согласно Энциклопедии юриста – это осуществляемая на основе законов и других нормативных актов организующая, исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов, наделенных соответствующими государственно-властными полномочиями. Государственное управление возникло одновременно с появлением государства и связано с необходимостью реализовывать его функции. Первые государства возникли около 5 тыс. лет назад на территории рек Тигра и Евфрата и в Египте. В первых цивилизациях государственное управление было достаточно развито – существовали специальный аппарат управления и прослойка государ-

ственных служащих [5]. На протяжении веков государства появлялись и исчезали, освобождая места новым, менялась и система государственного управления.

На сегодняшний день существует множество различных государств. Во многих странах, в том числе в Российской Федерации, закреплён принцип разделения властей. Государственное управление могут осуществлять все ветви власти, но ведущую роль в его осуществлении проводит исполнительная власть.

Таким образом, создаётся система исполнительной власти, которую составляют государственные органы – субъекты исполнительной власти и организационный механизм осуществления исполнительной власти как социального управления. При этом социальное управление следует рассматривать шире, чем систему исполнительной власти, поскольку оно осуществляется не только органами, входящими в систему исполнительной власти, но и другими, не являющимися органами исполнительной власти (администрацией государственных предприятий и учреждений, руководителями предприятий, учреждений и организаций, относящихся к сфере управления министерств и др.)

Важным и необходимым инструментом управления социальными процессами в обществе выступает административное право. Границы административно-правового регулирования связаны с деятельностью органов исполнительной власти, охватывают общественные отношения управленческого характера, складывающиеся в данной сфере государственной деятельности по руководству экономикой, социальной сферой и культурной, административной деятельностью.

В некоторых случаях административно-правовое регулирование распространяется на внутригосударственную деятельность других государственных органов и внешнеорганизационные отношения органов исполнительной власти с гражданами, негосударственными формированиями.

На наш взгляд, в системе административно-правового регулирования основное место отводится охране и обеспечению прав и свобод граждан, осуществлению мер по укреплению законности и порядка, разработке и реализации общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального и культурного развития и др.

На основании вышеизложенного необходимо отметить, что социальное управление находит своё проявление в деятельности различных звеньев государственного аппарата, который по своей сути является органом госу-

дарственного управления. Основное предназначение социального управления – это исполнительная и распорядительная деятельность в пределах, предусмотренных административным правом, предписаниями (нормами), составляющими административное законодательство.

Список литературы

1. Административное право России: учеб. для студ. вузов / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, Н.В. Румянцева. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 759 с.
2. Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Патрушев В.И. и др. Основы социального управления: учеб. пособие / под ред. В.Н. Иванова. – М.: Высш. шк., 2001. – 271 с.
3. Емельянов В.В. Древний Шумер. Очерки культуры. – СПб.: Петерб. востоковедение, 2001.
4. История государства и права зарубежных стран: учеб.: в 2 т. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008.
5. Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления: учеб.-метод. пособие. – СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ, 2011. – 280 с.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 347.51

Н. В. Бугель, М. Н. Пригон

Сущность и особенности муниципально-правовой ответственности

В статье рассмотрены отдельные аспекты сущности и содержания муниципально-правовой ответственности. Исследована позитивная и ретроспективная ответственность жителей муниципального образования и органов местного самоуправления. Сформулированы выводы об особенностях и содержании ответственности основных субъектов муниципальных правоотношений.

Aspects of essence and content of municipal-legal responsibility are considered. Positive and negative responsibility of inhabitants living within the municipal formation and of bodies of local self-government are examined. Conclusions are formulated on peculiarities and contents of responsibility of major subjects of municipal legal relations.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципально-правовая ответственность.

Key words: municipal self-government, municipal legal responsibility.

Исследование сущности и содержания муниципально-правовой ответственности, ее сходства и отличия от других смежных институтов, представляется актуальным в связи с ее ролью в обеспечении гарантий местного самоуправления, которое занимает особое место в системе устройства государства и общества. Практика свидетельствует, что перспективы развития местного самоуправления в России зависят как от обеспечения экономической основы местного самоуправления, так и от уровня правосознания граждан, осознания последними возможности реального участия в решении вопросов местного характера, формируют механизм по обеспечению общественного и государственного контроля в системе местного самоуправления.

Юридическая ответственность в сфере осуществления местного самоуправления создает условия реализации прав, обеспечивает деятельность

субъектов муниципально-правовых отношений, защиту и восстановление нарушенных прав. Значимо и то, что юридическая ответственность в сфере осуществления местного самоуправления создает реальные условия по реализации прав граждан и обеспечивает деятельность иных субъектов муниципальных правоотношений. Институт ответственности является неотъемлемой частью механизма обеспечения не только реализации права гражданина на местное самоуправление, но и объединения граждан на территории муниципальных образований.

По мнению ряда авторов (см. напр. [3], [5], [8]), для исследования сущности муниципально-правовой ответственности предпочтительно использовать широкое понимание юридической ответственности, рассматривающее отдельно позитивную и ретроспективную юридическую ответственность. Одновременно с этим, нам представляется, что сущность муниципально-правовой ответственности следует понимать как часть юридической ответственности, распространяемую на все стороны правоотношений, возникающих в связи с реализацией муниципально-правовых норм.

В теории права сформулированы основные признаки позитивной и ретроспективной юридической ответственности (см. напр. [3]). Так, позитивная юридическая ответственность связана с правомерным осознанным поведением субъектов, ощущением своего долга перед гражданами, государством и обществом. Ретроспективная юридическая ответственность возникает в связи с правонарушением и заключается в негативных последствиях для субъекта, нарушившего закон (см. напр. [3], [8]). Указанный подход позволяет более фундаментально, применительно к муниципально-правовой ответственности, уяснить содержание позитивного и ретроспективного аспектов ответственности в рассматриваемых правоотношениях.

Считаем, при уяснении сущности муниципально-правовой ответственности необходимо учитывать особый статус субъектов, участвующих в муниципально-правовых отношениях, поскольку они наделены специфическим статусом, следовательно, и системой муниципально-правовой ответственности. В этой связи следует подчеркнуть, что субъектами этих правоотношений являются прежде всего граждане, проживающие на территории муниципального образования, которые наделены правом решать вопросы местного значения непосредственно, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Именно от инициативности, ответственности и равнодушия жителей в первую очередь зависит реализация права на местное самоуправление. В этой связи следует отметить, что от уровня осозна-

ваемой ответственности как органов местного самоуправления, так и жителей зависит реализация права на местное самоуправление. Другими словами, ответственность является базовым элементом в механизме реализации права граждан на местное самоуправление.

Объективная оценка всей системы муниципальных правоотношений формирует необходимость анализа роли и места, а также статуса органов местного самоуправления как единоличных, так и коллегиальных, которые являются значимыми субъектами, наделенными не только правом, но и ответственностью за качество и своевременное обеспечение прав граждан на местное самоуправление. Система и структура муниципальных органов включает представительный орган, главу муниципального образования, местную администрацию и другие органы, создаваемые по решению жителей.

Функционирование вышеназванных субъектов муниципальных правоотношений, их собственная ответственность является не только муниципально-правовой, но и может перерасти в гражданско-правовую, уголовно-правовую и другие виды юридической ответственности. Иными словами, если граждане, как участники муниципальных правоотношений в рассматриваемой сфере несут исключительно муниципально-правовую ответственность через участие в формировании органов, то должностные лица несут персонализированную и другие виды ответственности.

Расширительное толкование подпункта «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относящего установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов, приводит к тому, что федеральным законом регулируются не только общие принципы организации местного самоуправления, но также и частные вопросы, которые законодатель мог бы доверить муниципальным образованиям.

Обязательным субъектом муниципальных правоотношений является государство и его органы. Характерно, что их деятельность не ограничивается вопросами законодательства о местном самоуправлении и обеспечением гарантий применения юридической ответственности к нарушителям закона. Так, ч. 2 ст. 132 Конституции РФ определяет возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Такое наделение полномочиями осуществляется законом – на федеральном или региональном уровне.

В свою очередь, ст. 133 Конституции РФ оговаривает право муниципального образования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Этим определен особый характер публично-правовых отношений между государственными и муниципальными органами.

Значимо и то, что ст. 133 Конституции РФ устанавливает запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Учитывая, что запрет ограничения прав и свобод человека и гражданина определен в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, есть основания рассматривать запрет на ограничение прав местного самоуправления в более широком смысле, чем только право граждан на реализацию права на участие в решении вопросов местного значения. Анализ вышеназванных статей Конституции РФ свидетельствует, что со стороны государства в отношении с местными органами вступают органы государственной власти федерального и регионального уровня. Муниципально-правовые отношения могут регулироваться как федеральными законами, так и законами субъектов Российской Федерации.

Следовательно, правоотношения между федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями неразрывно связаны с реализацией конституционных прав граждан. Так, в обеспечении права каждого на образование обязаны участвовать в равной мере государственные и муниципальные образовательные учреждения (ч. 2 ст. 43 Конституции РФ). Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны создавать условия для осуществления права на жилище, предоставлять жилище малоимущим и иных указанным в законе гражданам как из государственных, так и из муниципальных жилищных фондов (ч. 2, 3 ст. 40 Конституции РФ). Приведенные примеры совместных конституционных обязанностей государственных и муниципальных органов еще раз подтверждают особый статус местного самоуправления в устройстве государства и общества в России.

Разумеется, кроме перечисленных основных субъектов в муниципальные правоотношения вступают и другие лица. Исходя из позитивного и ретроспективного аспекта анализа сущности муниципально-правовой ответственности, позволим себе рассмотреть некоторые особенности ответственности для основных субъектов муниципальных правоотношений.

Нам представляется, что позитивная муниципально-правовая ответственность состоит в добровольном, осознанном отношении органов местного самоуправления и должностных лиц к исполнению обязанностей,

предусмотренных законом, с одной стороны, и органов государственной власти на федеральном и региональном уровне по соблюдению гарантий местного самоуправления, с другой стороны, и, наконец, в инициативном, добровольном, самостоятельном и ответственном использовании самими гражданами права на местное самоуправление.

При уяснении сущности и содержания муниципально-правовой ответственности следует исходить из того, что муниципальное право носит публично-правовой характер, с одной стороны, и комплексный характер, с другой стороны. В теории права вопрос о классификации юридической ответственности по отраслевому признаку остается дискуссионным. Понимание сущности и содержания муниципально-правовой ответственности, обогащается, если учитывать публично-правовой характер муниципального права, а также комплексный характер этой отрасли.

Считаем, что доказательством публично-правового характера муниципального права является связанность рассматриваемой отрасли с наличием института народовластия, а также формами непосредственного решения населением вопросов местного значения, правом муниципальных органов, уполномоченных принимать муниципально-правовые акты, обязательные для исполнения. Тесная связь с институтом народовластия является одним из сущностных свойств муниципально-правовой ответственности в системе видов юридической ответственности.

В свою очередь, комплексный характер муниципального права в сфере юридической ответственности проявляется в возможности применения уголовно-правовой, административно-правовой и других видов ответственности в муниципально-правовых отношениях. При этом ретроспективная ответственность может применяться не только к должностным лицам государственных органов, органов местного самоуправления, но и к гражданам и иным субъектам, нарушившим закон или муниципальный акт.

Применение гражданско-правовой ответственности к субъектам муниципальных отношений связано с особенностями, касающимися публично-правового статуса муниципального образования как участника гражданско-правовых отношений. Вместе с тем на применение юридической ответственности влияет и публично-правовой характер субъекта, к которому применяется мера ответственности. Планирование доходов и расходов муниципального образования путем принятия местного бюджета также осложняет применение гражданско-правовой ответственности.

Особенности муниципально-правовой ответственности возможно выявить посредством анализа сформулированных в законодательстве определений местного самоуправления. Так, согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление представляет форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных законом, самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения.

При определении особенностей муниципально-правовой ответственности следует учитывать самостоятельность функционирования органов местного самоуправления. Согласно ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Перечисление органов местного самоуправления наравне с органами государственной власти в формулировке рассматриваемой статьи Конституции РФ подтверждает равное положение местного самоуправления и органов государственной власти в системе реализации власти народа.

Согласно ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это означает, что самостоятельность установлена в отношении самого местного самоуправления в целом, а не конкретно для органов, либо для граждан. Конкретизируя свойство самостоятельности для органов и должностных лиц местного самоуправления, можно заключить, что органы и должностные лица самостоятельны в пределах полномочий, установленных законом и правовыми актами местного самоуправления.

Свойство самостоятельности применимо также и к гражданам, осуществляющим право на местное самоуправление непосредственно. Самостоятельность граждан заключается в свободном, ответственном использовании права на местное самоуправление, в соответствии с положениями Конституции РФ, законов и муниципально-правовых актов.

Содержание самостоятельности раскрывается и в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Кроме этого, согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Реализация права на

определение структуры ограничена отнесением установления общих принципов системы организации органов местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации согласно пункту «н» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью. Самостоятельность обеспечивается также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленным в ст. 133 Конституции РФ.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В Российской Федерации применяется Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985, ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 N 55-ФЗ). Согласно ч. 1 ст. 3 Хартии под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Определяя самостоятельность местного самоуправления, Хартия связывает ее с органами местного самоуправления. Полная свобода действий органов местного самоуправления в пределах, установленных законом, по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти, определена в ч. 2 ст. 4 Хартии.

Иной подход к определению местного самоуправления, самостоятельности применяется в Декларации о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества (принята 29.10.1994 на Межпарламентской Ассамблее государств участников Содружества Независимых Государств). Согласно ст. 1 декларации под местным самоуправлением понимается система организации деятельности населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства.

В первую очередь уже в преамбуле Декларации государства участницы провозгласили признание неотъемлемости прав граждан на самостоятельное решение местных дел через институты местного самоуправления. Декларация определяет ответственность органов местного самоуправления перед населением, законодательством устанавливается ответственность органов местного самоуправления за принимаемые ими решения (ст. 2, 3 Де-

кларации). Согласно ст. 2 Декларации в случае нарушения органами местного самоуправления Конституции и законов, их деятельность может быть прекращена, такое прекращение производится только в установленном законом порядке.

Анализируемый нормативно-правовой акт определяет содержание защиты местного самоуправления, устанавливая, что невыполнение решений, принятых органами местного самоуправления либо населением путем референдумов и иных форм непосредственного народовластия, влечет ответственность в соответствии с законами (ст. 6 Декларации). Гарантия местного самоуправления в виде права на судебную защиту, определенная ст. 133 Конституции РФ, не определяет явно субъекта, имеющего право на обращение в суд о защите права на местное самоуправление.

В ст. 6 Декларации конкретизируются положения Конституции РФ, указывается, что органы местного самоуправления в соответствии с законами вправе обращаться в суды с требованиями о защите прав местного самоуправления, а также устанавливается самостоятельность местного бюджета, которая включена в экономические основы местного самоуправления. Гарантии самостоятельности местного бюджета определены в ст. 4 Декларации.

Публично-правовой характер муниципальных отношений, участие граждан в осуществлении местного самоуправления, формирование и деятельность органов местного самоуправления, регулирование территориальных вопросов и другие отношения в муниципальной сфере имеют много общего с конституционно-правовыми отношениями. Исходя из сходства отношений, можно предположить о подобии конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности.

Для уголовно-правовых, гражданско-правовых и других отношений, выделяемых по отраслям права, конституционно-правовые отношения определяют правовые основы, получающие подробную регламентацию в отраслевом законодательстве, являются общими по отношению к частным видам (подробнее см. напр. [1]). Соответственно и юридическая ответственность для указанных «отраслевых» правоотношений исходит из общих положений, закрепленных в Конституции РФ.

В то же время муниципально-правовые отношения обладают особенностями, обуславливающими особое место среди других видов правоотношений. В первую очередь местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, что само по себе определяет особое место в системе общественных отношений.

Конституция РФ разделяет органы государственной и муниципальной власти, определяет обязанности как государственных, так и муниципальных органов в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, не придает государственной власти приоритетное значение. Такой подход законодателя объясняется публично-правовым характером муниципально-правовых отношений, правом народа осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 2 ст. 2 Конституции РФ). Непосредственно выражение власти народа проявляется в процедурах федерального, регионального и местного референдумов, выборов на государственные и муниципальные должности.

Местное самоуправление содержит больше форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления (гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ [6]), чем установлено законом для решения государственных вопросов на федеральном или региональном уровне. Так, на местном уровне предусмотрено голосование по отзыву муниципального депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица (ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ), граждане наделены правом правотворческой инициативы (ст. 26). На федеральном и региональном уровне вопросы отзыва депутата, выборного должностного лица и допустимость правотворческой инициативы от избирателей остаются дискуссионными, либо включены в региональное законодательство и только в некоторых субъектах Российской Федерации.

Позитивность ответственности жителей муниципального образования состоит в участии (либо неучастии) в решении вопросов местного значения своего муниципального образования. Предоставление права на местное самоуправление влечет обязанность инициативного ответственного за свои действия гражданина фактически участвовать в решении вопросов местного значения.

Игнорирование жителями муниципального образования своего права, уклонение от использования права на местное самоуправление приводит к деградации правосознания, отстранению от возможности реально участвовать в жизни местного сообщества. Последствия от бездействия граждан в муниципально-правовой сфере проявляются не только в сфере правосознания, но сказываются и на экономической основе местного самоуправления.

Официальные сведения о проведении местных референдумов на территории Российской Федерации, публикуемые Центральной избирательной комиссией в сети Интернет, показывают, что наиболее востребованными являются местные референдумы по вопросу самообложения граждан (ст. 56

Федерального закона № 131-ФЗ). Сумма для самообложения предлагается, как правило, в диапазоне от 100 до 500 рублей.

Сведения о голосовании свидетельствуют, что граждане участвуют в местных референдумах, принимают решения по предложенным вопросам. Тем не менее, каждый гражданин вправе ознакомиться с бюджетом своего муниципального образования, проанализировать отчет о его исполнении, встретиться с другими жителями, депутатами, обсудить возможные пути решения финансовых вопросов более эффективным и перспективным финансовым способом, чем самообложение. Согласно ч. 2 ст. 132 Конституции РФ только в случае наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей финансовых средств, реализация таких полномочий подконтрольна государству. Неучастие граждан в экономической деятельности своего муниципального образования приводит к тому, что ответственность за экономическую деятельность целиком возлагается на органы местного самоуправления (подробнее см. напр. [7]).

Законодательство предусматривает государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, вместе с тем вмешательство в их деятельность без законных оснований не допускается. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления осуществляют органы прокуратуры и государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) (ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ).

В отличие от позитивной ответственности граждан за местное самоуправление, не регламентированной законом, ретроспективная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления определена в гл. 10 Федерального закона № 131-ФЗ. Законодатель разделил ответственность органов и должностных лиц на группы по субъектам, перед которыми возникает ответственность – население, государство, физические и юридические лица (ст. 70 – 72, 76 Федерального закона № 131-ФЗ).

Одной из особых мер ответственности органов местного самоуправления перед государством и гражданами является временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления (ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ). Основания для такого временного отстранения муниципальных органов от полномочий перечислены в законе, и связаны, в том числе, с наличием просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих долговых или бюджетных обязательств, нецелевым расходованием бюджетных средств,

нарушением Конституции РФ, законодательства (ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, проведенный нами анализ позволяет заключить, что для граждан, являющихся жителями муниципального образования, основной формой ответственности является позитивная юридическая ответственность. Ответственность граждан проявляется прежде всего в их добровольном, осознанном, инициативном использовании права на местное самоуправление. Уклонение от использования права на местное самоуправление неизбежно сказывается на жизни местного сообщества, в том числе ухудшается благоустройство территории, затрудняется доступ к образовательным, иным социально-культурным возможностям, обеспечение которых отнесено к вопросам местного значения.

Ответственность муниципальных органов, должностных лиц носит ретроспективный характер. Даже в случае применения процедуры отзыва гражданами муниципального депутата, члена муниципального выборного органа или избираемого должностного лица, основаниями согласно ч. 2 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Следовательно, граждане не вправе досрочно прекратить полномочия выборного лица, не выполняющего наказа избирателей. Такой подход законодателя фактически лишает избирателей права применить институт отзыва к выборному лицу, которое не в полной мере, по мнению избирателей, исполняет свои предвыборные обещания. Субъектами муниципально-правовой ответственности являются государственные органы и должностные лица как федерального, так и регионального уровня, которые могут быть привлечены к указанной ответственности за неисполнение, либо ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению гарантий реализации права на местное самоуправление, а также за нарушения в сфере управленческих, финансовых и иных взаимоотношений муниципальных образований и органов государственной власти.

Список литературы

1. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества: принята 29.10.1994 // СПС КонсультантПлюс.
2. Бугель Н.В. Управленческие отношения и их многоаспектность // Ленингр. юрид. журн. – 2018. – № 4(54). – С. 104–107.

3. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. – М.: Норма, 2009. – 432 с.
4. Европейская хартия местного самоуправления: Страсбург, 15.10.1985 : ратифицирована Федеральным законом РФ от 11.04.1998 № 55-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
5. Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л., Шишкин А.Г. Меры юридической ответственности: моногр. – М. : РИОР : ИНФРА-М, 2018. – 231 с.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ: ред. от 16.02.2019 // СПС КонсультантПлюс.
7. Рыбкина М.В., Пригон М.Н. Система способов защиты прав муниципальных образований // Ленингр. юрид. журн. – 2017. – № 4(50). – С. 53–62.
8. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. – М.: Статус ЛТД+, 1996. – 304 с.

ТРУДОВОЕ ПРАВО

УДК 364:331.46/47

Н. В. Ахантьева, О. В. Скрыбина

Социальное обеспечение граждан, пострадавших от несчастных случаев на производстве, и профессиональных заболеваний, на региональном уровне

В России интенсивно идет процесс формирования государства, политика которого имеет правовую, социальную и демократическую направленность. Это влечет за собой определенные последствия, такие как повышение интереса к правовому регулированию социальных отношений. Особое место занимают отношения, которые связаны поддержкой со стороны государства людей, подвергшихся воздействию таких социальных рисков, как несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания и с их социальной защитой. Актуальность данной статьи обусловлена еще и тем, что в России ежегодно большое количество граждан подвергаются данным социальным рискам. Поэтому перед государством в последнее время все острее встает вопрос защиты этой категории населения, а также устранение проблем, связанных с ее осуществлением.

In Russia, a state formation process is in full swing, with its policies of legal, social and democratic nature. That entails certain consequences such as increased interest in the juridical control of social relations. A particular focus is put on relations linked to the support of the state for people who have been exposed to such social risks as industrial accidents and occupational diseases and to their social protection. This Article is also relevant given the fact that a large part of citizens of our country are exposed to similar social risks every year. For this reason the state has recently been facing the issue of protection of this population group and eliminating problems related to its further execution.

Ключевые слова: несчастный случай на производстве, профессиональное заболевание, трудовое увечье, социальное обеспечение, социальные риски, гарантии и компенсации, фонд социального страхования, страховые выплаты, медицинская помощь, профилактические мероприятия.

Key words: workplace accident, work-related disease, labor injury, social security, social risks, guarantees and service credits, social insurance fund, insurance indemnity, medical care, preventive measures.

Конституция РФ провозгласила наше государство социальным. Это означает, что политика такого государства направлена на защиту социально уязвимых слоев населения. Из этого положения также следует и то, что у государства появляется конституционная обязанность, выражающаяся в предоставлении гражданину, подвергшемуся социальному риску, такие средства к существованию, которые бы обеспечили ему в дальнейшем достойный уровень жизни. Одним из основных социально-экономических прав человека и гражданина является право на социальное обеспечение. Несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания законодательство также относит к социальным рискам. На данном этапе становления Российской Федерации как социального государства происходит стойкое повышение интереса к правовому регулированию таких отношений социальной сферы, которые направлены на материальную поддержку лиц, получивших трудовое увечье или профессиональное заболевание. Не стоит забывать, что профессиональные заболевания имеют очень негативные последствия для здоровья граждан. Все это влияет на такие важные социальные показатели развития государства, как продолжительность жизни и уровень смертности.

Право на жизнь и здоровье закреплено в Конституции РФ. Данная конституционная норма нашла конкретизацию в трудовом законодательстве РФ. Так, в Трудовом кодексе РФ закреплена норма, регулирующая право работников на осуществление своих трудовых функций в условиях, отвечающих требованиям охраны и безопасности труда. Поэтому одной из основных задач, которые стоят перед РФ, является достойное материальное обеспечение лицам, которые подверглись вышеуказанным социальным рискам. Это материальное возмещение должно обеспечивать достойный уровень жизни работникам, пострадавшим на производстве, поэтому перед законодательством остро стоит вопрос о правовом регулировании социального обеспечения данных лиц.

Профессиональные заболевания могут иметь различные последствия, среди которых: временная нетрудоспособность; снижение профессиональной трудоспособности; инвалидность; смерть.

Эти последствия наносят огромный урон экономике государства, так как влекут за собой существенные потери в трудовых ресурсах. Кроме этого, не стоит забывать, что необходимо установить наличие профессиональных заболеваний, осуществить медицинские экспертизы, произвести необходимые денежные выплаты и провести реабилитацию. Все это требует немалых финансовых затрат, что также негативно сказывается на бюджете государства.

Действующие нормативные правовые акты содержат нормы, которые гарантируют социальное обеспечение лицам, пострадавшим от несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний. К таким гарантиям можно отнести: пособие по временной нетрудоспособности в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием; ежемесячную страховую выплату; единовременную страховую выплату; оплату лечения после тяжелого несчастного случая на производстве; обеспечение лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения; санаторно-курортное лечение; обеспечение протезно-ортопедическими средствами реабилитации; обеспечение спецавтотранспортом [4].

В Республике Мордовия предоставлением гарантий и компенсаций при несчастном случае на производстве и профессиональном заболевании занимается государственное учреждение – региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Мордовия (РМ).

Ознакомившись со статистическими данными о расходах по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за последние годы в РМ и проведя их анализ, следует сделать вывод о том, что 3/4 (75 %) от всех расходов занимают ежемесячные страховые выплаты, сумма которых составила за 2018 г. 218,9 млн р. [7].

На единовременные страховые выплаты в РМ за последний год израсходовано 8,9 млн р. Эти выплаты несоразмерно малы на фоне ежемесячных выплат. На пособия по временной нетрудоспособности было потрачено 5,9 млн р. [7].

Следующей гарантией является оплата лечения после тяжелого несчастного случая на производстве, т. е. непосредственно после такого случая на производстве полагается бесплатное лечение трудящемуся, пострадавшему от несчастного случая на производстве, на территории России.

В этом случае предоставляются: бесплатное оказание стационарной медицинской помощи при лечении тяжелых несчастных случаев на производстве; бесплатное оказание амбулаторно-поликлинической помощи, предоставляемой после оказания стационарной помощи либо медицинской реабилитации как в поликлинике, так и на дому, а также в дневных стационарах; бесплатное осуществление медицинской реабилитации в санаторно-курортных организациях после оказания стационарной либо амбулаторно-поликлинической помощи в период временной нетрудоспособности в связи с травмой на производстве до восстановления трудоспособности или установления стойкой утраты трудоспособности; в случае реабилитации в сана-

торно-курортных организациях или иных территориально удаленных медицинских организациях пострадавшему компенсируются (оплачиваются) транспортные расходы на проезд туда и обратно, а при необходимости и транспортные расходы, проживание и питание (на период реабилитации пострадавшего) сопровождающего лица [4].

Для пострадавшего указанные виды медицинской помощи предоставляются бесплатно, оплата их осуществляется соответствующими отделениями ФСС РФ. Кроме того, в период нахождения пострадавшего на больничном листе, ему в установленном порядке работодатель выплачивает пособие по временной нетрудоспособности.

При этом, если пострадавшему требуются технические средства реабилитации (протезы, ортезы, иные технические средства реабилитации), а также в случае необходимости направления пострадавшего на санаторно-курортное лечение (после закрытия больничного листа), потерпевшему на данные виды помощи бюро медико-социальной экспертизы (бюро МСЭ) оформляется программа реабилитации пострадавшего (ПРП), в которой указывается нуждаемость в конкретных видах помощи. Соответственно оплата данных видов помощи осуществляется также после оформления ПРП в соответствии с требованиями, предъявляемыми действующим законодательством.

Обратившись к статистическим данным, отражающим расходы регионального отделения Фонда социального страхования на выплату обеспечения по страхованию в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями за 2018 г., можно увидеть, что они составили 290,4 млн р. в том числе: пособия по временной нетрудоспособности в связи с несчастными случаями и профзаболеваниями – 5,9 млн р., единовременные выплаты – 8,9 млн р., ежемесячные выплаты – 218,9 млн р., дополнительные расходы на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию пострадавших (включая оплату дополнительного отпуска на санаторно-курортное лечение пострадавших) – 56,7 млн р. [7].

Несмотря на имеющуюся систему реабилитации пострадавших в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, на практике часто возникают вопросы, касаемые нормативного обеспечения процесса реабилитации. Так, необходимо введение в действие стандартов комплексной реабилитации пострадавших, а на региональном уровне – создание единой базы данных, которая включала бы в себя все сведения по результатам реабилитации пострадавших.

Рассматривая основные направления социального обеспечения граждан, пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессионального заболевания, невольно возникает вопрос о том, как минимизировать риск наступления несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Анализ материалов по исследуемой проблеме показывает, что большую роль в данном вопросе играют предупредительные меры.

В последние годы в юридической литературе активно рассматриваются вопросы, касающиеся профилактики производственного травматизма, выявления профессиональных заболеваний на ранней стадии. Это носит неслучайный характер, так как в последнее время увеличилось количество граждан, пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Данный вопрос нашел отражение в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2015 г., утвержденной указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. [3]. Одним из направлений демографической политики нашего государства является сокращение смертности от профессиональных заболеваний за счет перехода в сфере охраны труда к системе управления профессиональными рисками и путем создания для работодателей экономической мотивации для улучшения ими условий, в которых граждане исполняют свою трудовую функцию. Система управления профессиональными рисками также должна включать в себя информирование работников о соответствующих рисках, создание механизма выявления, оценки и контроля таких рисков.

Законодатели не первый год предлагают внести в действующее законодательство определенные поправки. Так, не раз высказывалось мнение, что необходимо перестроить работу по охране труда, так как в ее рамках, регулируя вопросы получения профессиональных заболеваний и травм на производстве, следует пересмотреть систему социального страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний. Расходы в первую очередь должны быть направлены таким образом, чтобы человек, выполняя свои трудовые обязанности, сохранял здоровье на производстве.

Ежегодно большое количество граждан подвергаются таким социальным рискам, как трудовое увечье, профессиональное заболевание или несчастный случай на производстве. На сегодняшний день вопрос материального обеспечения данной категории граждан остается нерешенным в полном объеме, так как на практике довольно сложно применить нормы законодательства, регулирующего данные правоотношения. Практические работники зачастую неоднозначно комментируют нормы законодательства, регулирующего эти вопросы, а работодатели стараются в первую очередь

снять с себя ответственность, обвинив в случившемся работника. К тому же, сложность вызывает применение норм законодательства, регулирующих правоотношения в области социального обеспечения в целом, так как довольно часто в него вносятся различные изменения. Социальные работники, юристы и другие субъекты правоотношений в области защиты прав и интересов граждан, подвергшихся социальному риску, неоднозначно толкуют нормы законодательства, регулирующего эти вопросы. К этой проблеме добавляется еще одна – противоречивость норм права социального обеспечения, например о пенсионном обеспечении, о социальных гарантиях гражданам, подвергшимся воздействию радиационных и техногенных катастроф, оставляют возможность для их произвольного толкования правоприменительными органами [9].

Учитывая все вышесказанное, перед законодателями встает одна из главных задач – совершенствование норм закона, так как именно он является средством защиты прав и свобод граждан, подвергшихся социальному риску. Наряду с этим особенно важно установить реальную гарантию защиты права граждан на социальное обеспечение, потому что нормы, содержащиеся в законодательстве о социальном обеспечении, не обеспечивают в достаточной мере защиту прав граждан, подвергшихся социальному риску.

В ходе исследования было выявлено, что лица, пострадавшие вследствие трудового увечья или профессионального заболевания на производстве, имеют право на получение пособия по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья и профессионального заболевания или производственной травмы (выдается в размере полного заработка на основании больничного листка); ежемесячные страховые выплаты в связи с повреждением здоровья в результате заболевания или травмы, размер которых зависит от заработка и степени утраты профессиональной трудоспособности; единовременную выплату в связи с повреждением здоровья; компенсацию на лечение застрахованного, осуществляемого на территории РФ непосредственно после произошедшего тяжелого несчастного случая до восстановления трудоспособности или установления стойкой утраты профессиональной трудоспособности; оплату лекарств, изделий медицинского назначения и индивидуального ухода; компенсацию проезда для получения отдельных видов медицинской и социальной реабилитации; компенсацию медицинской реабилитации в организациях, оказывающих санаторно-курортные услуги; оплату на изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий; обеспечение транспортными средствами при наличии соответствующих

медицинских показаний и отсутствии противопоказаний к вождению, их текущий и капитальный ремонт и оплату расходов на горюче-смазочные материалы; профессиональное обучение (переобучение); возмещение морального вреда.

В ходе выполнения исследования был изучен опыт деятельности Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Мордовия в сфере решения проблемы производственного травматизма в регионе. Данный субъект уделяет большое внимание осуществлению страховых выплат и реабилитации пострадавших на производстве и профессиональных больных, однако для данного фонда, как страховщика, предупреждение страховых случаев является первостепенной задачей. В этой части региональным отделением успешно решается задача по активизации работодателей на внедрение современных систем управления охраной труда, повышению экономической заинтересованности в предупреждении и сокращении производственного травматизма. Благодаря реализации данных направлений в республике снижается уровень производственного травматизма. Необходимо постоянно проводить анализ несчастных случаев на производстве. Эта информация должна накапливаться и систематизироваться. Данный анализ требуется для того, чтобы улучшить и совершенствовать систему безопасности труда, а не для поиска лиц, виноватых в несчастном случае. Главенствующим фактором при этом должен быть не страх, а положительная мотивация в действиях людей. Все это указывает на необходимость совершенствования правовых и организационных основных механизмов регистрации и учета несчастных случаев на производстве. Предупреждение несчастного случая является важнейшей задачей любой деятельности, в том числе и производственной. В случае, если таковые имеются, необходимо сделать все, чтобы подобные происшествия не повторялись. Для разработки адекватных профилактических мероприятий по снижению травматизма необходимо располагать достоверными данными в конкретном регионе (предприятии, цехе и т. д.) и в конкретное время. Регистрация несчастных случаев на производстве должна быть грамотной, квалифицированной и непредвзятой. В целях предупреждения производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, снижения случаев инвалидизации для возвращения работников, пострадавших на производстве, к трудовой деятельности за счет проведения комплексной реабилитации на предприятиях республики необходимо взаимодействие всех сторон, оказывающих влияние на решение данного вопроса: Правительства Республики Мордовия, Федерации профсоюзов Республики Мордовия, Государственной инспекции

труда в Республике Мордовия, Министерства здравоохранения Республики Мордовия и Министерства социальной защиты, труда и занятости населения Республики Мордовия, ГУ – регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Мордовия, регионального объединения работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Республики Мордовия». Поэтому на наш взгляд необходимо:

– Государственной инспекции труда в Республике Мордовия усилить контроль за соблюдением работодателями законов и иных нормативных правовых актов об охране труда, коллективного договора, соглашения по охране труда, других локальных нормативных правовых актов в части охраны и улучшения условий труда;

– ГУ – региональному отделению Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Мордовия продолжить работу по мониторингу состояния травматизма на предприятиях и в организациях Республики Мордовия, производить выплату страхового обеспечения в полном объеме и в установленные законодательством сроки;

– работодателям: а) более предметно решать вопросы организации работы по обеспечению выполнения работниками требований охраны труда; б) усилить контроль за соблюдением работниками законов и иных нормативных правовых актов организации; в) проводить активную профилактическую работу по предупреждению производственного травматизма, профессиональных заболеваний, а также мероприятия по улучшению условий труда; г) руководителям предприятий и организаций, имеющих работников, занятых на производстве с вредными или опасными производственными факторами проявлять большую заинтересованность в использовании средств социального страхования в рамках финансирования предупредительных мер по сокращению производственного травматизма; д) уделять особое внимание обучению работающих вопросам охраны труда, проведению инструктажей с работниками, вновь принимаемыми на работу, строгому соблюдению работающими требований правил и инструкций по охране труда; е) не допускать сокращения расходов на меры по снижению производственного травматизма. Работодатели должны понять, что предупредить несчастный случай легче и дешевле, нежели потом нести ответственность за случившееся на производстве или в организации. Предупредительные меры позволят снизить производственный травматизм, а следовательно, улучшить качество жизни и благосостояния граждан РФ.

Список литературы

1. Андреева Т. М. Травматизм в Российской Федерации на основе статистики // Социальные аспекты здоровья населения. – 2017. – № 4 (16). – С. 64–67.
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. – 1993. – № 237.
3. Концепция демографической политики Российской Федерации: указ Президента РФ [от 09.10.2007 г.] // СПС «КонсультантПлюс».
4. Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: федер. закон [от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ (ред. от 07.03.2018)] – [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
5. Редько И. А. Причины и меры профилактики травматизма // ЛФК и массаж. – 2014. – № 7. – С. 31–34.
6. Статистические данные Государственного учреждения – регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Мордовия – [Электронный ресурс]. – URL: <http://fss.ru/region/ro13>.
7. Статистические данные Фонда социального страхования Российской Федерации – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fss.ru>.
8. Филиппов А. А., Пачурин Г. В., Щенников Н. И. и др. Производственный травматизм и направления его профилактики // Совр. наукоемкие технологии. – 2016. – № 1. – С. 45–50.
9. Шептулина Н. Н. Новое законодательство об охране труда // Библиотечка «Российской газеты». – 2015. – № 22. – С. 101–105.
10. Янчий С. В., Дегтярев Н. Д. Анализ причин производственного травматизма в организации на основе применения статистического метода // Молодой учен. – 2017. – №4. – С. 95–100.

Сведения об авторах

Аверьянова Ольга Владимировна – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансового права, Санкт-Петербургский государственный экономический университет. E-mail: olin83@mail.ru

Ахантьева Наталья Владимировна – преподаватель, Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева (г. Саранск). E-mail: scientistsview@mail.ru

Бейн Августина Константиновна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и международного частного права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: beinavgustina@mail.ru

Бойкова Татьяна Юрьевна – кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: boikova_tatiana@bk.ru

Бугель Николай Васильевич – доктор юридических наук, профессор, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: bugel54@mail.ru

Виноградов Олег Васильевич – кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой правоведения, Лужский институт (филиал) Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. E-mail: vinogradov1962@mail.ru

Еремеев Станислав Германович – доктор экономических наук, кандидат политических наук, профессор, ректор, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: pushkin@lengu.ru

Категов Александр Сергеевич – доктор юридических наук, профессор, Московский центр автоматизированного управления воздушным движением ФГУП «Госкорпорация по ОрВД». E-mail: al.Kategov@yandex.ru

Козырева Анна Борисовна – кандидат юридических наук, старший преподаватель, Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина. E-mail: anna.b.kozyreva@yandex.ru

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

Коломейцева Татьяна Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Санкт-Петербургский государственный экономический университет. E-mail: svistunova-l-77@mail.ru

Кондэ Павел Викторович – старший преподаватель кафедры предпринимательского и энергетического права, Санкт-Петербургский государственный экономический университет. E-mail: pkonde@mail.ru

Кораев Константин Борисович – кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой предпринимательского и энергетического права, Санкт-Петербургский государственный экономический университет. E-mail: 2-kosta@mail.ru

Косарев Сергей Юрьевич – доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой криминалистики, Высшая школа юриспруденции и судебно-технической экспертизы, Гуманитарный институт Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого. E-mail: kos4-s-pb@mail.ru

Кудряшова Светлана Дмитриевна – аспирант, Университет прокуратуры РФ. E-mail: cbina@yandex.ru

Лайченкова Наталия Николаевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права, Саратовский социально-экономический институт (филиал) Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. E-mail: NATA800@yandex.ru

Литвинова Юлия Михайловна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: u.litvinova@lengu.ru

Ляпин Игорь Леонидович – кандидат политических наук, преподаватель, Тюменское высшее военно-инженерное командное училище им. маршала инженерных войск А.И. Прошлякова. E-mail: sekste_yanis@mail.ru

Майоров Арсений Валерьевич – кандидат политических наук, директор, НОЦ урбанистики и киберантропологии, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: pushkin@lengu.ru

Марьясин Владимир Сергеевич – магистрант факультета государственного и муниципального управления, РАНХИГС при Президенте РФ Северо-Западного института управления. E-mail: boikova_tatiana@bk.ru

Минченков Егор Николаевич – лаборант-исследователь, НОЦ урбанистики и киберантропологии, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: pushkin@lengu.ru

Молчанова Наталья Александровна – студентка юридического факультета, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: natali.molchan0wa@yandex.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

Пригон Максим Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина, адвокат, член коллегии адвокатов, Санкт-Петербургская Адвокатская коллегия Нарышкиных. E-mail: mprigon@yandex.ru

Сафонова Людмила Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: kafgp@lengu.ru

Свистунова Людмила Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. E-mail: svistunova-l-77@mail.ru

Сексте Янис Артурович – кандидат исторических наук, доцент, зав. кафедрой гуманитарных и социально-экономических дисциплин, Санкт-Петербургский институт (филиал) ВГУЮ РПА Минюста России. E-mail: sekste_yanis@mail.ru

Серегина Татьяна Сергеевна – адвокат Филиала № 49 Московской областной коллегии адвокатов, аспирант, Институт государства и права Российской академии наук. E-mail: tatiana-communicate@yandex.ru

Скрябина Ольга Владимировна – преподаватель, Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева (г. Саранск). E-mail: scientistsview@mail.ru

Смирнова Марина Геннадьевна – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского процессуального права, Северо-Западный филиал Российского университета правосудия. E-mail: msm777@inbox.ru

Хвостов Андрей Борисович – кандидат экономических наук, доцент кафедры предпринимательского и энергетического права, Санкт-Петербургский государственный экономический университет. E-mail: aanda@list.ru

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, 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
№ 2 (56)

Редактор *Т. Г. Захарова*
Технический редактор *Е. Ю. Березина*
Оригинал-макет *Е. Ю. Березиной*

Подписано в печать 25.06.2019. Формат 70х90 1/16.
Гарнитура *Times New Roman*. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 10,37. Тираж 500 экз. Заказ № 1556

Ленинградский государственный университет
имени А. С. Пушкина
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское ш., 10