

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

- Концепция правовой политики
- Приоритеты правовой политики
- Правовая жизнь общества
- Право и политика в их взаимосвязи
- Федеральная и региональная правовая политика

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

*Журнал включен ВАК Минобрнауки России в Перечень
ведущих рецензируемых научных журналов и изданий,
в которых должны быть опубликованы основные научные
результаты диссертаций на соискание ученых степеней
доктора и кандидата наук*

1 (78) • 2020

САРАТОВ • МОСКВА

Академический и вузовский юридический научный журнал

Редакционная коллегия:

А.В. Малько (главный редактор), д.ю.н., профессор; А.А. Зелепукин (зам. главного редактора), к.ю.н., доцент; Б.Г. Дубровин (ответственный секретарь); В.А. Абалдуев, к.ю.н., доцент; Е.Н. Абамина, к.ю.н., доцент; С.Ф. Афанасьев, д.ю.н., профессор; В.А. Бабаков, к.ю.н., доцент; Н.А. Власенко, д.ю.н., профессор; А.А. Волос, к.ю.н., доцент; С.В. Ворошилова, д.ю.н., доцент; А.В. Голикова, к.ю.н., доцент; В.А. Затонский, к.и.н., доцент; Е.В. Кобзева, к.ю.н., доцент; Н.Н. Ковалева, д.ю.н., профессор; А.В. Колесников, к.ю.н., доцент; Е.В. Колесников, д.ю.н., профессор; Г.Н. Комкова, д.ю.н., профессор; И.Н. Коновалов, д.и.н., профессор; Е.С. Лапин, к.ю.н., доцент; Д.А. Липинский, д.ю.н., профессор; Р.С. Маркунин, к.ю.н.; Е.Н. Пастушенко, д.ю.н., профессор; В.В. Попов, д.ю.н., профессор; В.А. Рудковский, д.ю.н., профессор; А.Ю. Саломатин, д.ю.н., д.и.н., профессор; С.А. Семикина, к.ю.н., доцент; А.Ю. Соколов, д.ю.н., профессор; О.Л. Солдаткина, к.ю.н.; В.В. Субочев, д.ю.н., доцент; Н.И. Сухова, к.ю.н., доцент; Л.А. Тимофеев, д.ю.н., профессор; Е.В. Типикина, к.ю.н., доцент; Д.С. Хижняк, к.ю.н., доцент; В.Д. Холоденко, к.ю.н., доцент; Е.Ю. Чмыхало, к.ю.н., доцент.

Редакционный совет:

С.А. Белоусов, д.ю.н., доцент; Е.В. Вавилин, д.ю.н., профессор; А.Г. Лисицын-Светланов, д.ю.н., профессор, академик РАН; А.Н. Савенков, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; С.Н. Туманов, д.ю.н., профессор; Е.Е. Фролова, д.ю.н.; Ю.Л. Шульженко, д.ю.н., профессор; Г.А. Василевич, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); С.Ф. Ударцев, д.ю.н., профессор (Республика Казахстан); Г. Робберс, доктор наук, профессор (Германия); А. Трунк, доктор наук, профессор (Германия); Я. Зелински, доктор наук, профессор (Польша); В. Скоркова, д.ю.н., профессор (Словацкая Республика); С. Лю, д.ю.н., профессор (Китай).

Editorial board:

A.V. Malko (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; A.A. Zelepukin (deputy of editor-in-chief), Candidate of Law, Associate professor; B.G. Dubrovin (executive secretary); V.A. Abalduiev, Candidate of Law, Associate professor; E.N. Abanina, Candidate of Law, Associate professor; S.F. Afanasiev, Doctor of Law, Professor; V.A. Babakov, Candidate of Law, Associate professor; N.A. Vlasenko, Doctor of Law, Professor; A.A. Volos, Candidate of Law, Associate professor; S.V. Voroshilova, Doctor of Law, Associate professor; E.A. Zatonsky, Candidate of Historical Sciences, Associate professor; A.V. Golikova, Candidate of Law, Associate professor; E.V. Kobzeva, Candidate of Law, Associate professor; N.N. Kovaleva, Doctor of Law, Professor; A.V. Kolesnikov, Candidate of Law, Associate professor; E.V. Kolesnikov, Doctor of Law, Professor; G.N. Komkova, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Russian Federation; I.N. Konovalov, Doctor of History, Professor; E.S. Lapin, Candidate of Law, Associate professor; D.A. Lipinskiy, Doctor of Law, Professor; R.S. Markunin, Candidate of Law; E.N. Isakov, Doctor of Law, Professor; V.V. Popov, Doctor of Law, Professor; V.A. Rudkovskiy, Doctor of Law, Professor; A.Y. Salomatin, Doctor of Law, Doctor of History, Professor; S.A. Semikina, Candidate of Law, Associate professor; A.Ju. Sokolov, Doctor of Law, Professor; O.L. Soldatkina, Candidate of Law; V.V. Subochev, Doctor of Law, Associate professor; N.I. Sukhova, Candidate of Law, Associate professor; L.A. Timofeev, Doctor of Law, Professor; E.V. Tipikina, Candidate of Law, Associate professor; D.S. Hizhnyak, Candidate of Law, Associate professor; V.D. Holodenko, Candidate of Law, Associate professor; E.Y. Chmyhalo, Candidate of Law, Associate professor.

Editorial council:

S.A. Belousov, Doctor of Law, Associate professor; E.V. Vavilin, Doctor of Law, Professor; A.G. Lisitsin-Svetlanov, Doctor of Law, Professor; A.N. Savenkov, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; S.N. Tumanov, Doctor of Law, Professor; E.E. Frolova, Doctor of Law; Ju.L. Shul'zhenko, Doctor of Law, Professor; G.A. Vasilevich, Doctor of Law, Professor (The Republic of Belarus); S.F. Udartsev, Doctor of Law, Professor (The Republic of Kazakhstan); G. Robbers, DR, Professor (Germany); A. Trunk, DR, Professor (Germany); J. Zielinski, Dr hab, Professor (Poland); V. Skorkova, JUDr, Ph.D. (The Slovak Republic); S. Lyu, Doctor of Law, Professor (China).

СОДЕРЖАНИЕ

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

- Малько А.В., Елистратова В.В. (Саратов)*
Правовая политика в сфере Евразийского
экономического союза: пути оптимизации. 8
- Хижняк В.С. (Саратов)*
Международно-правовая политика
в условиях глобализации и регионализации 14
- Затонский В.А. (Саратов)*
Правовая культура как цель правовой политики,
средство ее трансформации из теории в реальность 21
- Колесников Е.В. (Саратов)*
Сайбулаева С.А. (Дагестан)
Рецепция права в правовой системе России:
некоторые вопросы теории 27
- Осипов Р.А. (Саратов)*
Государственная политика в сфере повышения уровня
правовой грамотности граждан Российской Федерации . . 34
- Солдаткина О.Л. (Саратов)*
Правовая политика в сфере правовой информированности
населения: федеральный и региональный уровни 39

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Алмиева А.А., Навальный С.В. (Красноярск)*
Предвыборная агитация: проблемное поле
для исследования вопросов реализации
избирательного права 46
- Дадаев Е.В., Сторожева А.Н., Никитенко М.Е. (Красноярск)*
Практика внедрения профессиональных стандартов
в лесной отрасли: проблемы и перспективы решения
(на примере Красноярского края) 54
- Волос А.А. (Саратов)*
Смарт-контракт и принцип свободы договора 59
- Коцюрко Е.П. (Ханты-Мансийск)*
Виды государственного контроля и надзора в сфере
образования: основные характеристики и критерии 64

СУДЕБНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- Пономаренков В.А. (Сызрань)*
Биология ложных показаний 72
-

<i>Малько Е.А., Семикина С.А. (Саратов)</i>	
К вопросу об эффективности судебной защиты в арбитражном суде	82
<i>Кузьменко Н.И. (Красноярск)</i>	
Реализация общественных инициатив в правоохранительной сфере: правовые вопросы	93

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ВУЗЫ: САРАТОВСКИЙ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ) РОССИЙСКОГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА ИМ. Г.В. ПЛЕХАНОВА**

<i>Грандонян К.А., Мошкина Н.А.</i>	
Профессионализм как основное качество личности сотрудника правоохранительных органов	100
<i>Трофименко А.В.</i>	
Об общих принципах правовой регламентации в сфере использования беспилотных транспортных средств	106
<i>Бехер В.В., Лайченкова Н.Н.</i>	
К вопросу о роли оптимизации бюджетного законодательства Российской Федерации в процессе формирования бюджетной грамотности населения	113
<i>Солдунов А.В., Украинский В.Н.</i>	
О развитии оценки регулирующего воздействия	121
<i>Шаповалов А.А., Халиулин В.Е.</i>	
Система права как особая разновидность социально-правовой памяти.	128

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ВУЗЫ: ВЛАДИМИРСКИЙ ФИЛИАЛ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

<i>Чирикин В.А., Ушаков С.Н.</i>	
Особенности конституционного принципа «разделения властей» в Российской Федерации	136
<i>Шаханов В.В.</i>	
Парадигмальность права как его эпистемологическая и метафеноменальная основа	142
<i>Зин Н.В., Шаров Е.В.</i>	
К вопросу о правовом регулировании взаимоотношений государства и церкви в период с 1958 по 1964 г.	149
<i>Грунина В.А.</i>	
К вопросу о юридическом языковом выражении в законодательных актах	161

Аверин А.В., Гроза Ю.А.

Правосудие и процессуально правовое регулирование
оценки доказательств в суде. 165

Трибуна молодых ученых

Горячева Т.С. (Саратов)

Государственное регулирование медико-биологических
исследований в Советской России в 1917–1930-х гг. 174

Чебанова Е.А. (Москва)

Правовая регламентация налогового администрирования
в современной России 181

Шевченко Т.В. (Сургут)

Практики законодательного регулирования информационной
открытости органов государственной власти субъектов
Российской Федерации 188

CONTENT

LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

Malko A.V., Elistratova V.V. (Saratov)

Legal policy in the sphere of the Eurasian Economic Union:
ways of optimization 8

Khizhnyak V.S. (Saratov)

Globalization, regionalization and international legal policy . . . 14

Zatonsky V.A. (Saratov)

Legal culture as a goal of legal policy, a means of transforming
it from theory to reality. 21

Kolesnikov E.V. (Saratov), Saybulaeva S.A. (Dagestan)

Reception of law in the Russian legal system:
some questions of the theory 27

Osipov R.A. (Saratov)

State policy in the field of increasing the legal literacy level
of citizens of the Russian Federation. 34

Soldatkina O.L. (Saratov)

Legal Policy in the field of legal information of the population:
federal and regional level 39

BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

Almieva A.A., Naval'nyy S.V. (Krasnoyarsk)

Pre-election campaigning: a problematic field for research
on the implementation of the electoral right 46

<i>Dadayan E.V., Storozheva A.N., Nikitenko M.E. (Krasnoyarsk)</i> Practice of introducing professional standards in the forestry: problems and prospects for solution (on the example of the Krasnoyarsk territory)	54
<i>Volos A.A. (Saratov)</i> Smart-contract and principle of the contractual freedom	59
<i>Kotsyurko E.P. (Khanty-Mansiysk)</i> Types of the state control and supervision in the education sector: main characteristics and criteria	64

JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT POLICY

<i>Ponomarenkov V.A. (Syzran)</i> Biology of false testimony	72
<i>Malko E.A. (Saratov), Semikina S.A. (Saratov)</i> On the issue of the effectiveness of judicial protection in arbitration court	82
<i>Kuzmenko N.I. (Krasnoyarsk)</i> The implementation of social initiatives in the field of law enforcement: legal issues	93

PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: PLEKHANOV RUSSIAN UNIVERSITY OF ECONOMICS

<i>Grandonyan K.A., Moshkina N.A.</i> Features of the formation of professionalism of law enforcement officials	100
<i>Trofimenko A.V.</i> About the general principles of legal regulation in the domain of use of unmanned vehicles.	106
<i>Bekher V.V., Laychenkova N.N.</i> To the question of the role of optimization of the fiscal legislation of the Russian Federation in the process of formation of the population budget literacy	113
<i>Soldunov A.V., Ukrainskiy V.N.</i> On the development of regulatory impact assessment	121
<i>Shapovalov A.A., Khaliulin V.E.</i> The system of law as a special kind of social and legal memory	128

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS
OF THE RUSSIAN FEDERATION: VLADIMIR BRANCH
OF RANEPA AT THE RUSSIAN PRESIDENT**

Chirikhin V.A., Ushakov S.N.

Features of the constitutional principle
of "separation of powers" in the Russian Federation 136

Shakhanov V.V.

The paradigm of law as its epistemological
and metaphenomenal basis 142

Zin N.V., Sharov E.V.

On the issue of legal regulation of relations between the state
and the church between 1958 and 1964 149

Grunina V.A.

On the issue of legal language expression in legislative acts . . . 161

Averin A.V., Groza Y.A.

Justice and procedural law regulation of the evaluation
of evidence in court 165

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

Goryacheva T.S. (Saratov)

State regulation of biomedical research in Soviet Russia
in the 1917-1930 174

Chebanova E.A. (Moscow)

Legal regulation of tax administration in modern Russia 181

Shevchenko T.V. (Surgut)

Practices of legislative regulation of information openness
of public authorities of the subjects
of the Russian Federation. 188

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА
В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ •

А. В. Малько,

*доктор юридических наук,
профессор кафедры теории
государства и права
Саратовской государственной
юридической академии,
заслуженный деятель науки РФ*

A. V. Malko,

*Doctor of law (LLD), Professor
of the theory of state and law department
of the Saratov state law academy,
Professor, Honored worker
of Russian Academy of Science
i_gp@ssla.ru*

В. В. Елистратова,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории
государства и права
Саратовской государственной
юридической академии*

V. V. Elistratova,

*Candidate of law, the Associate
professor of the theory of state
and law department of the Saratov state
law academy
v.elistr@yandex.ru*

**Правовая политика в сфере Евразийского
экономического союза: пути оптимизации**

***Аннотация:** статья посвящена проблеме эффективного правового обеспечения интеграционных процессов в сфере Евразийского экономического союза. В ней определяются приоритеты и пути оптимизации его правовой политики, призванные способствовать достижению баланса национальных, наднациональных и интернациональных интересов, адаптации государств к негативным проявлениям глобализации, подчеркивается необходимость обеспечения равноправия участников межгосударственного объединения; отмечается, что позитивный европейский опыт необходимо использовать творчески, с учетом специфических факторов государств – членов интеграционного объединения.*

***Ключевые слова:** интеграция, Евразийский экономический союз, межгосударственное объединение, правовая политика, наднациональное регулирование, сближение права, баланс интересов, опыт Европейского Союза.*

**Legal policy in the sphere of the Eurasian Economic
Union: ways of optimization**

***Abstract:** the article is devoted to the problem of effective legal support of integration processes in the sphere of the Eurasian Economic Union. Priorities and ways to optimize its legal policy are identified to promote a balance between national, supranational and international interests and to adapt states to the negative manifestations of globalization. The need to ensure the equality of members of an interstate association is stressed. Positive*

European experience should be used creatively, taking into account the specific factors of the member States of the integration association.

Keywords: *integration, Eurasian Economic Union, interstate association, legal policy, supranational regulation, convergence of law, balance of interests, experience of the European Union.*

Евразийская региональная интеграция, оглядываясь на европейский опыт, предполагает альтернативный глобализации путь развития межгосударственных связей. Евразийский экономический союз, функционирующий в составе России, Беларуси, Казахстана, Армении и Кыргызстана с 1 января 2015 г., органично вписался в процессы как экономической, так и политико-правовой жизни его государств-членов. Он задуман для реализации новых возможностей в интеграции государств в первую очередь на постсоветском пространстве.

Исторические предпосылки взаимодействия государств – членов региональных объединений на евразийском пространстве составляют прочную основу успешного развития интеграционных процессов [1, с. 71]. Кроме того, современный регионализм является очевидной доминирующей тенденцией развития не только международной экономики и политики, но и государственно-правового строительства.

Создание оптимальных механизмов правового регулирования интеграционных отношений и позитивная динамика в развитии ЕАЭС предполагают осуществление грамотной, адекватной, равноуровневой правовой политики, которая выступает способом модернизации правовой системы общества. Она является категорией XXI в., отражающей процессы оптимизации права, пути правового развития общества, способы полноценного выстраивания его правовой системы, т.е. всю многогранную реальность.

Правовая политика в сфере евразийской интеграции направлена на установку определенных правил, четких ориентиров, способствующих реализации ее целей. Сегодня выстраиваются приоритеты правовой политики. Так, без эффективного наднационального регулирования невозможно улучшение работы общего рынка. Для этого необходимо продолжить устранение препятствий во внутренней торговле и развитие конкурентных условий для бизнеса. Глава Правительства Беларуси С.Н. Румас выступил с предложениями о наделении Евразийской экономической комиссии дополнительными полномочиями по приятию решений об отмене национальных актов государств-членов, нарушающих право ЕАЭС, а также об установлении порядка и определении сроков рассмотрения обращений

о нарушении права Союза. Следующим приоритетом евразийской интеграции выступает цифровизация экономик, открывающая принципиально новые возможности участникам, поскольку она предполагает формирование единой системы цифровой идентификации в Евразийском экономическом союзе и защите данных. Для стимулирования цифрового развития участники Союза должны провести инвентаризацию своих технологических ресурсов, открыть совместные центры компетенций в области технологий. Еще одним безусловным приоритетом евразийской интеграции являются реализации соглашений о зонах свободной торговли с Сингапуром и Сербией, либерализация торговли с Ираном, переговорный процесс по зоне свободной торговли с Египтом и Израилем [2].

Для наиболее успешного развития евразийских интеграционных процессов в современный период крайне важно извлечение ценных уроков из европейского опыта. Интерес России и различных межгосударственных структур к европейской интеграции закономерен в плане не только заимствования ее положительного опыта, но и предотвращения возможности повторения допущенных Европейским Союзом ошибок и просчетов.

На современном этапе в европейской интеграции наблюдаются совершенно очевидные центробежные тенденции, пессимистические прогнозы о ее судьбе небеспопченны. В Евросоюзе складывается достаточно тревожная ситуация, внутренние противоречия налицо. Сегодня он не располагает действенными рычагами, кроме установленных для участников квот, которые вовсе не опираются на принцип равноправия граждан. Среди государств – членов ЕС многие недовольны его правовой политикой, поскольку в Союзе нет полноценного равноправия. Необоснованные квоты в интересах западных стран бьют по экономике отдельных участников. Некоторые государства пользуются явными привилегиями, возможности других намеренно ограничиваются. Можно с уверенностью констатировать, что в рамках ЕС происходит одновременное формирование двух «миров» с разноразностным развитием. Истоки проблем заключаются в условиях, созданных его государствами-членами.

Реальные противоречия в рамках Союза продолжают усиливаться и обостряться. Национальные интересы все чаще заявляют о себе. ЕС не принимает мигрантов из восточных стран. Трудоспособное население из восточных стран в целях экономической выгоды уезжает в западные, которым, в свою очередь, это выгодно. Нужны правовые средства, которые помогут поставить заслон для оттока трудоспособного населения из Польши, Венгрии, Словакии, Чехии,

стран Балтии. Отсутствие военной защиты НАТО делает Евросоюз еще более уязвимым. Кроме того, имеют место проблемы с кадрами.

Выход Великобритании из Европейского Союза – первый звонок. Вирус Brexit бродит по Европе. Франция, Греция, Нидерланды, Венгрия, Швеция, Дания открыто заявляют о недовольстве европейской политикой. Чтобы Союз мог в дальнейшем развиваться, нужны более надежные, более справедливые правовые скрепы, которые вырабатываются только в рамках правовой политики.

Неудачи Евросоюза вовсе не означают отсутствие перспектив для реального достижения необходимого баланса наднациональных интересов интеграционных объединений и национальных интересов государств – членов. Они не означают его обязательный полный распад, но уповать на оптимистические прогнозы и не считаться с реальностью опасно. С одной стороны, невозможно не признать, что любые достижения в рамках внутригосударственного строительства происходят в контексте межгосударственной интеграции, с другой, реалии сегодняшнего дня часто разочаровывают.

Наднациональная правовая система, которая выделяется среди разноразрядных правовых феноменов как самостоятельный уровень [3, с. 137], естественно, не может обеспечить реализацию всех интересов участников межгосударственного объединения. Тем не менее в результате ее формирования появляется новая форма взаимодействия, которая ограничивает возможности управления отдельных государств в пользу управления, осуществляемого совместно. Интеграционная модель остается единственной на пути достижения компромисса между странами. Не побоимся утверждать: даже с ее неудачами, потерями и разочарованиями. Эта модель не предполагает отказа от нее, она требует постоянного поиска эффективных средств и методов для усовершенствования механизма межгосударственного общения.

Государства – члены Евразийского экономического союза, а также иные межгосударственные структуры должны на современном этапе извлечь уроки из негативного опыта Евросоюза, чтобы избежать допущенные им ошибки. Важно учитывать следующее: недопустимо искусственное форсирование естественного сближения государств, путь к объединению возможен только на основе внутреннего убеждения; интеграция в рамках межгосударственных союзов должна ориентироваться на сохранение народами государств – участников их ценностей и самобытности; следует отказаться от навязывания единых идеологических и культурных стандартов, свойственных западному миру; объединение государств должно осуществляться

на основе адекватной, гибкой, конструктивной и динамичной правовой политики, базирующейся на принципе равноправия граждан; интеграционные процессы должны выстраиваться параллельно с формированием соответствующего уровня правовой культуры населения государств – членов межгосударственных союзов; важно сдерживать экспансию судебных органов, не допускать расширительного толкования учредительных документов интеграционных объединений, не ущемлять государственный суверенитет; в целях осуществления взаимодействия в рамках межгосударственных интеграционных объединений необходимо повышать качество подготовки соответствующих специалистов.

На современном этапе наблюдается стремление к разработке основ качественного правового обеспечения деятельности ЕАЭС с творческим использованием апробированного правового опыта как Европейского Союза, так и межгосударственных структур постсоветского пространства. Правовая политика Евразийского экономического союза должна быть более справедливой, более сбалансированной и, что также важно, децентрализованной. Центры общей правовой политики должны быть сосредоточены в разных местах. Союз должен обеспечить правовую защиту от реальных угроз для интеграции. Новые угрозы связаны с распространением вирусов, паника по поводу коронавируса является тому подтверждением. Огромную опасность представляют киберугрозы. Правовая защита, по своей сути, является частью правовой политики. В ее рамках выявляются также иные эффективные средства правового обеспечения деятельности ЕАЭС, осуществляется правовое прогнозирование развития интеграционных процессов.

Назрела необходимость в разработке проекта Концепции правовой политики в сфере развития Евразийского экономического союза как доктринального документа. Своевременным представляется определение основных тенденций в сфере евразийской интеграции.

Важнейшей проблемой правового обеспечения деятельности Евразийского экономического союза является формирование его правовой системы. На первый план выходит союзное законодательство. Следует разработать положения о наиболее оптимальных способах сближения права, ориентированных на согласование государствами-членами принципов правового регулирования на основе норм международного права, определение этапов, способов и совместных мер по развитию национальных законодательств, курса на выработку общих правовых позиций. Формирование единой правовой системы ЕАЭС проявляется в конкретных мерах государств-членов

по унификации нормативных регуляторов. В то же время евразийская экономическая интеграция вполне обоснованно характеризуется как постепенная и последовательная гармонизация правовых систем участвующих государств [4, с. 61–62].

Значимой проблемой правового обеспечения деятельности Евразийского экономического союза является эффективный наднациональный парламент.

В рамках правовой политики Евразийского экономического союза необходимо разработать систему гарантий для его участников, к числу которых относятся прежде всего гарантии защиты национального суверенитета государств-членов, соблюдения баланса публичных и частных интересов всех участников, обеспечения их равноправного членства. Именно в этом состоит сила интеграционного объединения. Если интересы осуществляются на неравных условиях, то противоречия между государствами будут только усиливаться. Нужна правовая политика, обеспечивающая меры по созданию равных юридических возможностей для реализации интересов участников интеграции.

Решение проблемы юридической ответственности уполномоченных субъектов правовой политики в области объединения государств также будет способствовать обеспечению равноправного членства участников Союза. Большое значение имеет процедура привлечения государств-членов к ответственности, включая административную и судебную стадии.

Евразийский экономический союз, творчески используя правовой опыт Европейского Союза, должен выстроить свою полноценную судебную систему. Судебно-правовая политика должна быть направлена на создание эффективных механизмов разрешения неизбежных споров и разногласий между государствами-членами, а также на определение мер их ответственности в случае нарушения установленных норм и принципов, определяющих положительную динамику евразийских интеграционных процессов с учетом опыта Суда ЕС.

Обозначенные пути оптимизации правовой политики в сфере Евразийского экономического союза будут способствовать обеспечению баланса национальных, наднациональных и интернациональных интересов, адаптации государств к негативным проявлениям глобализации, а также обеспечению национальной суверенной безопасности участников интеграционных процессов. А позитивный европейский опыт необходимо использовать творчески, учитывая специфические особенности государств – членов интеграционного объединения.

Список литературы:

1. Курбанов, Р.А. Евразийское право: процессы формирования / Р.А. Курбанов // Государство и право. – 2015. – № 9. – С. 65–71.
2. Кузьмин, В. Цифра для Союза / В. Кузьмин // Российская газета. – 2020. – 3 февраля.
3. Исаков, И.Н. Разноуровневые правовые системы: особенности формирования и взаимодействия / И.Н. Исаков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2017. – № 4. – С. 134–139.
4. Капустин, А.Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс / А.Я. Капустин // Журнал российского права. – 2015. – № 11. – С. 59–69.

В.С. Хижняк,

доктор юридических наук, старший научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук

V.S. Khizhnyak,

Doctor of Law, Senior Research Officer, Saratov branch of Institute of State and Law of Russian Academy of Sciences

Международно-правовая политика в условиях глобализации и регионализации

***Аннотация:** международно-правовая политика, глобализация и регионализация – факторы, оказывающие влияние на современные международные отношения. В статье рассматривается сущность понятий «глобализация» и «регионализация», выявляется их соотношение. Автор выделяет те проблемы, на решение которых в создавшихся условиях должна быть направлена международно-правовая политика, указывает конкретные действия, необходимые для повышения ее эффективности в условиях глобализации и регионализации.*

***Ключевые слова:** глобализация, регионализация, международные отношения, международно-правовая политика, политика РФ.*

Globalization, regionalization and international legal policy

***Abstract:** international legal policy, globalization and regionalization are factors that influence modern international relations. In the presented article, the essence of the concepts of “globalization” and “regionalization” is examined, their relationship is revealed. The author identifies those problems on the solution of which, in the circumstances, the international legal policy should be directed. The article indicates the specific actions necessary to increase its effectiveness in the context of globalization and regionalization.*

***Keywords:** globalization, regionalization, international relations, international legal policy, policy of the Russian Federation.*

В современной юридической литературе часто говорится о проблемах глобализации, т.е. процесса, основной смысл которого сводится к созданию в международных отношениях всеобъемлющей (глобальной) взаимосвязи между их субъектами. И политологи, и юристы сходятся во мнении, что таким образом создается единая экономическая система [1, с. 1], расширяются международные контакты государств и регионов [2, с. 10]. Это объективный процесс, взаимосвязанный с развитием науки и техники, расширением международных контактов на разных уровнях, активизацией торговли, повышением роли в международных отношениях ТНК и т.д.

Положительными чертами глобализации являются снятие различных барьеров, препятствующих торговле, миграции, создание более широких возможностей для индивидов в трудовой, экономической, хозяйственной сфере, культурном обмене, свободный доступ к информации и повышение уровня жизни. Но есть и негативные ее черты. Так, в большей степени бонусы от этого процесса получают высокоразвитые страны, остальные вынуждены довольствоваться ролью сырьевых придатков, в то же время обостряется международная конкуренция. Поэтому получается, что процесс, который позиционируется ведущими странами как выгодный для всех, в реальности таковым назвать сложно.

Кроме того, различные элементы региональной подсистемы могут по-разному влиять на развитие глобальных процессов. Они могут не только поддерживать и даже усиливать глобальный порядок, но и, напротив, способствовать его слому или трансформации в новое качество. В любом случае это может оказать значительное влияние на изменения в международных отношениях. Поэтому есть объективная необходимость в формировании грамотной международно-правовой политики государства, способствующей получению позитивного эффекта от глобализации и нивелированию ее негативных черт.

Наряду с глобализацией одной из современных тенденций развития международных отношений является регионализация. В политологии под ней принято понимать «процесс регионального структурирования в пределах одного государства, а также процесс включения регионов в международные связи на межгосударственном уровне» [3, с. 10]. С понятием «регионализация» связано еще одно – «регионализм», т.е. естественный принцип организации социальных, политических и культурных аспектов жизнедеятельности человеческих сообществ [4, с. 135].

В специальной литературе не так давно появился термин глобальная регионализация. Под ним обычно понимают процессы, которые

рассматриваются как «регионализация международных отношений на глобальном уровне» [5]. Глобальная регионализация представляет собой деление мира на самодостаточные сегменты, которые могут встраиваться в глобальную иерархию. Поскольку эти феномены появились в процессе глобализации, актуальным будет рассмотрение их именно в данном контексте. Основной причиной глобальной регионализации является существующая для государств необходимость встроиться в складывающуюся иерархию политических субъектов глобального мира. Как указывает М. Троицкий, «мировая политика все в большей степени принимает черты соревнования между региональными объединениями, каждый из которых возглавляет глобальная или крупная региональная держава или центр силы» [6, с. 35].

Глобальная регионализация уже не связывается только с экономическим сотрудничеством, она носит комплексный характер, хотя основополагающими, объединяющими факторами выступают экономические, географические, этнические, исторические, конфессиональные, социокультурные и другие факторы. Региональные организации государств, имеющих схожие интересы, позволяют им более эффективно достигать своих целей.

Поскольку глобализация может достигаться только путем взаимодействия регионов, то такие понятия, как «глобализация» и «регионализация», также тесно связаны. Оба этих явления оказывают влияние на развитие международно-правовой политики, субъектный состав международных отношений, что ведет к повышению роли регионов в международных отношениях.

При этом регионализация в отличие от глобализации характеризуется тем, что регионы стараются не только активно участвовать в глобальных процессах, но и сохранять свою определенную самобытность и автономность. Такой подход несет в себе риски межрегиональных конфликтов в будущем. Следует отметить, что в мировой истории уже были периоды, когда международные отношения носили региональный характер – это Древний мир и Средневековье. Существовавшие в указанные периоды нормы международного права отличались от региона к региону. Кроме того, эти нормы можно было подразделить на два блока: нормы, использовавшиеся для регулирования отношений внутри региона, и нормы, применявшиеся для регулирования отношений с иными регионами мира. В настоящее время право всех международных организаций также делится на внешнее и внутреннее. Первое состоит из норм, регулирующих отношения с государствами, не входящими в конкретную организацию, и другими международными организациями, а второе – из норм,

регулирующих отношения внутри самой организации. Таким образом, складывается ситуация несколько схожая с описанной ранее.

Следовательно, под регионализацией в международном праве следует понимать объединение государств по географическому, экономическому, политическому или иным признакам для достижения общих целей, а под глобальной регионализацией – процесс, в ходе которого созданные межгосударственные объединения (региональные международные организации, конфедерации, содружества государств) встраиваются в общую глобальную экономическую и политическую систему.

На наш взгляд, рост регионализации в современный период несет в себе и риски усиления регионального международного права. Сегодня можно выделить такие регионы, имеющие объединяющие их региональные международные организации, как Европейский регион (Европейский Союз, Совет Европы, ОБСЕ), регион, включающий в себя государства бывшего СССР (СНГ), Ближневосточный регион (ЛАГ, ОИК), Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР), Латиноамериканский регион (ЛАИ, Союз южноамериканских наций UNASUR, Сообщество стран Латинской Америки и Карибского бассейна), и др. Следует отметить, что некоторые государства являются членами не одной, а нескольких региональных организаций, региональные границы которых совпадают. Например, Российская Федерация – член СНГ, Совета Европы, ОБСЕ, ШОС, в которых участвуют государства сопредельных регионов. В настоящее время существуют также субрегиональные организации, объединяющие государства разных географических регионов, например НАТО. Все это говорит о том, что в современном мире нет жесткого деления на регионы и диалог между государствами, относящимися к разным географическим регионам, в целом не нарушен. Региональное сотрудничество выступает важным компонентом международных отношений и одним из главных направлений международно-правовой политики для любого государства. Это обусловлено наличием у сопредельных государств общих интересов и их взаимозависимости в определенных вопросах, поэтому основной целью международно-правовой политики в данной сфере должно быть поддержание и развитие регионального сотрудничества.

В то же время следует избегать таких тенденций, которые могут привести к установлению жестких региональных границ, разобщенности регионов и утрате диалога между ними, поэтому для регионов важно участвовать в глобализационных процессах. Особая роль в консолидации регионов должна принадлежать Организации

Объединенных Наций. Несмотря на проблемы в ее деятельности и необходимость реформирования, потребность в подобной организации для сохранения баланса в международных отношениях трудно переоценить. Сейчас абсолютно ясно, что ООН не справляется со своими задачами и вопрос о ее реформировании стоит особенно остро. Усиление тенденции к регионализации и значения регионального международного права может привести к тому, что Организация Объединенных Наций и вовсе утратит возможность влиять на международные отношения, а провозглашенные ею принципы лишатся своей высшей юридической силы.

Еще один риск развития регионализации на глобальном уровне – создание иерархии государств, существование которой, в свою очередь, противоречит такому принципу международного права, как принцип суверенного равенства государств. Согласно этому принципу все государства должны иметь равные права и нести одинаковые обязанности в международных отношениях. В международных отношениях не должно быть дискриминации государств по какому-либо основанию. Негативным результатом развития процессов регионализации в международных отношениях может стать и установление дискриминации.

Глобализация и регионализация в международных отношениях представляют собой две разные тенденции, вызванные особенностями социально-экономического, политического и культурного развития в современном мире. Обе тенденции могут сказаться на том положении, которое Россия занимает или будет занимать в международных отношениях в дальнейшем. Как отмечал И.И. Лукашук, «глобализация имеет свои положительные и отрицательные стороны. Поэтому задача государства заключается в том, чтобы расширить возможности своего населения по использованию благ глобализации и одновременно свести к минимуму ее отрицательные последствия» [1, с. 7]. Осуществить ее может помочь только грамотная международно-правовая политика, которая должна строиться с учетом мировых тенденций и тех положительных и отрицательных факторов, которые они в себе несут.

Поскольку глобализация в юридической сфере носит комплексный характер, она затрагивает все отрасли права. В связи с этим России следует выработать принципы ее международно-правовой политики с учетом текущей ситуации. В первую очередь необходимо создать научно обоснованные эффективные юридические формы закрепления, защиты и реализации национальных интересов нашей страны. В целях эффективного участия в процессах глобализации

и регионализации Российской Федерации целесообразно разработать механизмы влияния на развитие тенденций трансформации международной политики и правопорядка.

По сути процесс глобализации – это один из этапов универсализации всемирной истории, поэтому его следует рассматривать в совокупности с иными всемирно-историческими процессами современности. В настоящий момент одна из основных задач России – научиться с максимальной выгодой для себя использовать положительные аспекты глобализации, такие как наличие новых технологий и информационных средств, развитие средств и форм производства и рыночного оборота и т.д. Другой задачей в данной сфере является минимизация влияния отрицательных черт этого процесса на российскую международно-правовую политику, например углубление различий и противоречий между развитыми государствами и государствами третьего мира, нарастание конфликта цивилизаций, рост транснациональной преступности и т.д.

Роль международно-правовой политики в условиях тенденций глобализации и регионализации состоит в деятельности органов государства, направленной на минимизацию негативного эффекта этих тенденций на внутригосударственное право, а также в воздействии на международные процессы с целью избежать их негативного эффекта в международных отношениях. Президент Путин отметил, что в условиях глобализации приобретает особое значение заключение международных договоров, «закрепляющих незыблемые для всех государств принципы» [7].

На наш взгляд, международно-правовая политика РФ в условиях усиливающихся тенденций глобализации и регионализации должна быть направлена на решение следующих проблем:

1) усиление регионального международного права и его противопоставление универсальному международному праву, что, в свою очередь, может привести к ухудшению отношений между государствами, усложнению принятия решений по глобальным вопросам;

2) превращение регионов в замкнутые сообщества, что может привести к нарастанию напряженности между регионами и вооруженным конфликтам;

3) создание иерархии государств, которая может привести к дискриминации субъектов международного права.

Российская международно-правовая политика должна в первую очередь опираться на «мягкую силу» при решении проблем, связанных с глобализацией и регионализацией. «Мягкая сила» подразумевает, что государственные органы, так или иначе участвующие

в реализации внешней политики и формировании и реализации международно-правовой политики, должны добиваться необходимых для страны результатов через переговоры, консультации, установление добрососедских отношений.

Применение в международных отношениях этой концепции требует от государства не только привлекательного имиджа в международных отношениях, но и способности создавать взаимовыгодные условия для общения с иностранными партнерами. Немаловажной является и способность гармонично сочетать в своей политике национальные и интернациональные интересы. Особенно велико значение такой способности в условиях глобализации, т.к. последняя часто стирает культурные, национальные и иные особенности в угоду более унифицированным моделям поведения, что негативно сказывается на возможности реализации в международных отношениях национальных интересов.

Поэтому еще одна немаловажная проблема, на решение которой должна быть направлена международно-правовая политика в условиях глобализации, – решение не только глобальных, но и локальных проблем, сохранение государственного суверенитета и реализация национальных интересов без их противопоставления интернациональным.

Для разработки подобной международно-правовой политики необходимы фундаментальные научные изыскания, финансируемые государством.

Список литературы:

1. Лукашук, И.И. Глобализация, государство, право, XXI век / И.И. Лукашук. – М.: Спарк, 2000. – 262 с.
 2. Степурина, А.Н. Влияние глобализации на развитие международных связей регионов федеративных государств (на примере РФ, ФРГ и США) : автореф. дис. ... канд. полит. наук / А.Н. Степурина. – М., 2009. – 26 с.
 3. Дубинина, О.Ю. Влияние регионализации на международные связи регионов Российской Федерации (1991–2007) : автореф. дис. ... канд. полит. наук / О.Ю. Дубинина. – М., 2007. – 33 с.
 4. Плотникова, О.В. Глобализация и регионализация, их влияние на международное сотрудничество регионов государств / О.В. Плотникова, О.Ю. Дубровина // Власть. – 2013. – № 2. – С. 134–136. URL: <https://doi.org/10.31171/власть.v0i2.1883> (дата обращения: 16.04.2018).
 5. Леонова, О.Г. Глобальная регионализация как феномен развития глобального мира / О.Г. Леонова // Журнальный клуб «Интелрос». – 2013. – № 1. – URL: <http://www.intelros.ru> (дата обращения: 16.04.2018).
 6. Троицкий, М. Глобальный регионализм и внешняя политика России / М. Троицкий // Свободная мысль. – 2009. – № 11. – С. 35–46.
-

7. Кодекс новой эпохи: Владимир Путин призвал к переменам в мировой экономике // Российская газета. – 2019. – 6–8 июня. – URL: <https://rg.ru/2019/06/07/putin-prizval-sozdat-mirovoj-svod-pravil.html> (дата обращения: 03.02.2020).

В. А. Затонский,

*кандидат исторических наук,
доцент, старший научный сотрудник
Саратовского филиала
Института государства и права
Российской академии наук*

V. A. Zatonsky,

*Candidate of Sciences in History,
Associate professor, Senior Research
Officer, Saratov branch of Institute
of State and Law of Russian Academy
of Sciences
zatonsky-va@yandex.ru*

Правовая культура как цель правовой политики, средство ее трансформации из теории в реальность

Аннотация: предмет исследования составляет круг вопросов, связанных с взаимодействием и взаимовлиянием таких социальных реалий и категорий, как «правовая политика» и «правовая культура». Автор дает ответы на вопросы о том, что представляют собой правовая политика и правовая культура как социальные реалии и научные категории, а также каким условиям должна отвечать правовая политика, чтобы она была способна установить и поддерживать господствующее положение права в правовой жизни, необходимый уровень правовой культуры общества и граждан.

Ключевые слова: право, правовая политика, правовая жизнь, правовая культура, правосознание, цель правовой политики, средство правовой политики.

Legal culture as a goal of legal policy, a means of transforming it from theory to reality

Abstract: the subject of the article is a range of issues related to the interaction and mutual influence of such social realities and categories as "legal policy" and "legal culture". The purpose of this work is to answer the following questions: 1) what are legal policy and legal culture as social realities and scientific categories? 2) what conditions should the legal policy meet in order for it to be able to establish and maintain the dominant position of law in legal life, the necessary level of legal culture of society and citizens?

Keywords: law, legal policy, legal life, legal culture, legal awareness, goal of legal policy, means of legal policy.

В современных условиях неизбежно актуализируются научные изыскания, направленные на разработку теоретических моделей и соответствующего категориального аппарата, позволяющих

в полной мере осознать сложившиеся реалии, предоставить государственным органам, институтам гражданского общества возможные решения новых проблем – экономических, политико-правовых, нравственных и иных.

На рубеже XX–XXI вв. в юридическую науку и практику вошли категории «правовая политика» и «правовая жизнь».

Выделение правовой политики является отражением того, что именно право должно выступать способом выстраивания, обустройства современного мира. Как подчеркивает В. Д. Зорькин, право – это единственная альтернатива силовому сценарию, полностью «приемлемая для всех модель глобализации» [1, с. 395]. В литературе верно отмечается, что в этом и заключается «миссия права как феномена человеческой цивилизации» [2, с. 146].

Между тем, для того чтобы право смогло выполнить собственные задачи, нужна правовая политика, тщательно выстроенная применительно к условиям глобальных перемен. Главное же заключается в том, что правовая политика появляется не спонтанно, не по чьему-то субъективному велению или пожеланию, потребность в ней вызвана интересами оптимизации правовой жизни общества [3, с. 44–47].

Таким образом, правовая политика есть не что иное, как неизбежный фактор, инструмент правового развития современного общества.

«Правовая политика – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных органов и институтов гражданского общества по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности» [3, с. 42].

Достаточно непродолжительного внимательного взгляда на приведенное определение, чтобы обнаружить далеко не второстепенную связь правовой политики с правовой культурой.

Во-первых, правовая политика каждого государства, как и соответствующая политика межгосударственных формирований, это во всех случаях деятельность в сфере правовой жизни на любом ее уровне. При этом имеется в виду не просто сфера собственно правового регулирования. Речь идет о более широком пространстве, в которое включено не только право и правовое регулирование, но и правовая система в целом, в том числе и правовая культура как один из важнейших компонентов данной системы, включая абсолютно все проявления правовой жизни – и позитивные, и негативные [4, с. 207].

Во-вторых, не всякая общественно значимая деятельность может быть признана правовой политикой. Таковой является деятельность, однозначно сориентированная на повышение качественного уровня правовой жизни общества, т.е. такого состояния, при котором: а) эффективно функционирует правозащитная система; б) растет действенность норм права; в) правовая система отвечает требованиям времени, сложившимся реалиям, внутренним и внешним вызовам и угрозам, обеспечивая правовое совершенствование общества; г) неперменным критерием позитивной оценки качественного состояния правовой жизни выступает соответствующий уровень правовой культуры граждан, их объединений, всего общества. Получается, таким образом, что правовая политика – это средство оптимального выстраивания правовой жизни, инструмент ее всестороннего совершенствования.

Превратить теорию правовой политики в практическую деятельность соответствующих субъектов невозможно без достаточно высокого уровня правовой культуры участников социальных отношений на всех уровнях коммуникации – национальном, международном, региональном, международном глобальном.

В-третьих, правовая политика – это такая деятельность, в которой выражается правосознание и правовая культура ее субъектов, уровень их правового развития, менталитета. Конкретно это означает, что правовая политика выражает качество восприятия субъектами политико-правовой практики действующих и будущих законов (прежде всего Конституции), их отношение к интеграционным юридическим процессам в сфере международных отношений, действиям различных государств и их администраций в отношении других стран и народов, различным реформам – судебной, административной, военной и проч. По характеру принимаемых решений и осуществляемых действий могут быть определены приоритеты при формировании правовой политики.

В-четвертых, правовая политика – это такая деятельность, основой и предпосылкой которой выступают нацеленные на оптимизацию правовой жизни общества правовые идеи стратегического и тактического характера. С их выработкой и реализацией связана деятельность, которую и называют правовой политикой.

В-шестых, правовая политика – это такая деятельность, которая вырабатывается и осуществляется особыми субъектами, т.е. имеет специфический субъектный состав. Это люди, которые: а) обладают соответствующим доктринальным или профессиональным правосознанием; б) имеют достаточно высокий уровень политической и правовой культуры. Если говорить конкретно, то в качестве субъек-

ектов правовой политики выступают активные участники политико-правовой деятельности.

Обеспечение высокого качества правовой жизни общества обусловливает необходимость решения таких задач, как совершенствование на демократической основе властного механизма, создание системы государственных и муниципальных органов, способных эффективно действовать в соответствии со сложившимися условиями, оперативно и результативно реагировать на постоянно возникающие проблемные ситуации, порождаемые ростом сложности общественных процессов и скорости их протекания. Это «задача первостепенной важности, стоящая сегодня перед всеми без исключения странами» [5, с. 120–121].

Для того чтобы решить данную задачу, требуется обладающий особыми качественными характеристиками субъект, без всякого преувеличения, новый человек.

Получается, что результативная правовая политика возможна только при наличии достаточно высокого уровня правовой культуры рядовых граждан, должностных лиц, всего российского общества. Правовая культура личности и правовая культура общества тесно связаны между собой, взаимно обуславливают друг друга. Такая взаимосвязь и взаимообусловленность возникают в силу того, что данные уровни правовой культуры в качестве главных, решающих элементов имеют: а) на уровне общества в целом – уровень правосознания и социально-правовой активности общества; б) на личностном уровне – развитость правовых знаний, степень юридической образованности людей, которая формируется из правосознания, обладания навыками использования правовых средств в целях реализации субъективных прав и исполнения юридических обязанностей.

Следовательно, чтобы решить задачу повышения правовой культуры общества и граждан, необходимо в качестве приоритетов правовой политики направить усилия на повышение уровня правосознания и позитивной правовой активности как всего общества, так и каждого гражданина. Фактически проблема сводится к необходимости совершенствования механизмов взаимодействия между государством и обществом, с одной стороны, и между государством, обществом и гражданами, – с другой. Данная проблема существенно актуализируется в условиях открытого общества, развития процессов мировой интеграции и глобализации.

Между тем многие исследователи признают, что для современной России несомненную актуальность и масштабный характер приобрела проблема распространения и укоренения практик социального

иждивенчества [6, 7]. Распространены патерналистские настроения, надежды на то, что правовое государство может быть кем-то построено, что граждане не в состоянии что-либо в этом отношении сделать. Это подтверждается также исследованиями Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), который в конце октября 2019 г. опубликовал результаты исследования об отношении россиян к итогам перестройки и предложению ввести новую льготную категорию населения «жертвы перестройки». О том, что перестройка принесла стране больше плохого, нежели хорошего, в 2019 г. заявили 61 % россиян; и такое мнение среди граждан РФ доминирует на протяжении последних 17 лет. 49 % россиян полагают, что было бы лучше, если бы в стране все оставалось так, как было до перестройки. Каждый четвертый россиянин (25 %) считает себя «жертвой перестройки», 41 % опрошенных скорее поддерживают предложение ввести новую льготную категорию «жертвы перестройки». Доминирующую поддержку такой инициативе демонстрируют те, кто относят себя к таковым (62 %) (URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9954>).

Правовое государство и гражданское общество не должны восприниматься как результат; они скорее процесс, чем результат. И этот процесс не протекает спонтанно, автоматически, его успеху не помогут как роботизированные технологии, так и усилия только «сверху», со стороны властных структур. Путь к правовому государству – это «дорога с многосторонним движением», и только совместными и согласованными действиями государства и общественных институтов, каждого гражданина может быть достигнут желаемый результат.

Резюмируя все вышеизложенное, можно сформулировать следующие обобщающие положения.

Во-первых, правовая политика в значительной мере выступает в качестве научно обоснованной, системной и последовательной деятельности органов государства и институтов гражданского общества по повышению уровня правовой культуры общества и личности. Более того, правовая культура является не только целью, но и средством правовой политики, способом достижения стратегических целей и решения тактических задач, поставленных перед ней, оптимизации системы государственности. Мероприятия, рассчитанные на повышение уровня правовой культуры личности и общества в целом, а в особенности должностных лиц, непременно должны вырабатываться при формировании правовой политики. Правовая политика не может быть успешно реализована без целостного комплекса такого рода мероприятий.

Во-вторых, очевидна необходимость повышения качества взаимосвязи государственных структур и институтов гражданского общества, укрепления взаимного доверия между ними в деле выработки стратегии и тактики преобразований в сфере права. Механизмы такого диалога нужно формировать и задействовать более активно и настойчиво.

В-третьих, важной проблемой в условиях глобализации становится направленность правовой политики на создание системы противодействия внешнему вмешательству во внутренние дела государства. Такое вмешательство, наиболее явным проявлением которого выступают так называемые цветные революции, приводит к развалу государств и самого уклада жизни. Необходимо создать общегосударственную систему противодействия внешнему вмешательству, и в частности цветным революциям как наиболее опасной, вредной для общества теневой составляющей его политической и правовой жизни. И в этой системе достойное место должно быть отведено мерам, направленным на повышение правовой культуры граждан.

В-четвертых, в контексте повышения уровня правовой культуры общества и граждан особое внимание должно быть обращено на молодых людей в возрасте от 16 до 35 лет. Данная категория населения наиболее мобильна и в большей степени подвержена разнонаправленным влияниям, легко увлекается внешне привлекательными призывами и лозунгами [2, с. 196–200]. Нужно выработать систему стимулирования участия молодежи в различных молодежных общественных организациях, занятиях спортом и т.д. Правовая политика должна также предусматривать создание и внедрение современных образовательных и воспитательных программ, усиление стимулирующего воздействия права, ориентирующего молодых граждан на правопослушное поведение, активное участие в политико-правовой жизни общества.

Итак, правовая политика, в целеполагании и инструментарии которой непременно присутствует правовая культура общества и личности, является эффективным средством организации, способом упорядочения правовой жизни общества.

Список литературы:

1. Зорькин, В.Д. Право в условиях глобальных перемен : монография / В.Д. Зорькин. – М.: Норма, 2013. – 496 с.
 2. Малько, А.В. Правовая жизнь общества как объект правовой политики в условиях глобализации и регионализации : монография / А.В. Малько, В.В. Трофимов. – М.: Юстиция, 2018. – 236 с.
-

3. Малько, А.В. Теория правовой политики : монография / А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 328 с.

4. Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права : монография / В.А. Рудковский ; под ред. Н.Н. Вопленко. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2009. – 336 с.

5. Керимов, А.Д. Современное государство: вопросы теории : монография / А.Д. Керимов. – М.: Норма, 2007. – 144 с.

6. Карпикова, И.С. Особенности теоретической интерпретации феномена социального иждивенчества в условиях российского социума // Baikal Research Journal. – 2017. – Т. 8, № 4. – URL: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=21897>

7. Карпикова, И.С. Социальное иждивенчество и социальный паразитизм в современной России: экспертная оценка причин и факторов существования / И.С. Карпикова, Е.В. Зиминая, А.А. Соломеин // Известия Байкальского государственного университета. – 2018. – Т. 28, № 1. – С. 123–130.

Е.В. Колесников,

*доктор юридических наук,
профессор, профессор кафедры
конституционного права
Саратовской государственной
юридической академии*

E.V. Kolesnikov,

*Doctor of Law Sciences, Professor,
Professor of Department constitutional
right Saratov state legal academy
k_kmp@ssla.ru*

С.А. Сайбулаева,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры экономики
труда и управления персоналом
Дагестанского государственного
университета, докторант
Саратовской государственной
юридической академии*

S.A. Saybulaeva,

*Candidate of Law Sciences, Associate
professor labor economics and human
resource management Dagestan state
university, Doctoral candidate
of the Saratov state legal academy
saysa@bk.ru*

Рецепция права в правовой системе России: некоторые вопросы теории

Аннотация: в статье рассматриваются дискуссионные вопросы рецепции зарубежных юридических норм в правовую систему РФ. Показано, что правовая культура государства формируется под влиянием политико-правового, международного и общественного развития. Отмечается, что суть рецепции – привнесение в национальную правовую систему прогрессивных (рациональных) юридических норм, первоначально принадлежащих праву другого государства. Рассматривается влияние рецепции и преемственности на формирование правовой системы, государственного, политического и экономического устройства России.

Ключевые слова: Конституция РФ, рецепция права, преемственность, законодательство, закон, правовая система.

Reception of law in the russian legal system: some questions of the theory

Abstract: *the article discusses the controversial issues of reception of foreign legal norms in the legal system of the Russian Federation. It is shown that the legal culture of the state is formed under the influence of political and legal, international and social development. It is noted that the essence of reception is the introduction of progressive (rational) legal norms into the national legal system that originally belong to the law of another state. The article considers the influence of reception and continuity on the formation of the legal system, state, political and economic structure of Russia.*

Keywords: *Constitution of the Russian Federation, reception of law, succession, legislation, law, legal system.*

Современное мировое сообщество предполагает взаимодействие и взаимовлияние правовых систем государств. Это обусловлено необходимостью сотрудничества во всех сферах публичной и частной жизни и создания государственного устройства, отвечающего требованиям современного общества, и, следовательно, влечет эволюцию и развитие правовой культуры. Данный процесс реализуется разнообразными методами, среди которых самыми действенными и повсеместно используемыми являются преемственность, рецепция и имплементация зарубежных норм права в правовую систему государства. Суверенная Российская Федерация – государство, образованное вновь в 1991 г., как и многие постсоветские страны, по настоящее время претерпевает изменения в праве и законодательстве при помощи указанных методов. Распад Союза ССР привел к кардинальным изменениям во всех сферах государственной, общественной и правовой жизни России, спровоцировавшим изменения политического режима, формы государственного устройства, социальной, экономической системы и общественного правосознания. Отсутствие правовой базы, соответствующей требованиям общественного развития и мирового сообщества, не позволило использовать преемственность повсеместно и реанимировать советское право в современных условиях. Закономерным и обоснованным решением стало использование рецепции правовых идей, законодательных норм иностранных государств и некоторых прогрессивных политико-правовых государственных институтов и их последующая имплементация в правовую систему России.

Основой для нового государственного строя, современной и демократической правовой системы послужила множественная имплементация зарубежных норм права и современных мировых правовых

достижений и закрепление рецепированных правовых идей и норм в Основном Законе России 1993 г. Можно согласиться с утверждением о том, что с принятием в 1993 г. [1] Конституции РФ в развитии российской теории государства и права наступил новый этап, для которого характерна рецепция европейской доктрины правовой государственности [2, с. 122]. Федеральное Собрание РФ в результате принимаемых мер по трансформации права придает международным обязательствам силу внутреннего закона. Если государства – участники международного договора только выражают согласие с его условиями, но не предпринимает необходимых правовых мер, то не происходит перевода (трансформации) договорных положений в акты внутреннего законодательства. В данном случае невозможно осуществлять внутри страны положения значимого международного договора. В целом это будет являться негативным фактором.

В результате подобной рецепции были имплементированы основные положения доктрин правового государства и гражданского общества, что позволило России построить современную правовую систему, отражающую и регулирующую реально существующие общественные отношения и связи. Можно согласиться с тем, что данный процесс преобразования правовой культуры Российского государства реализуется как имплементацией, так и трансформацией международно-правовых норм [3].

В сфере частного права произошли существенные изменения, основанные на рецепировании, восстановлении и развитии основных положений римского частного права, а соответственно, и частного права демократически развитых западных государств. Так, к рецепированным правовым идеям и нормам можно отнести множество положений Гражданского кодекса РФ, первая часть которого была принята в 1994 г. [4]: деление права на частное и публичное, определение объектов гражданско-правовых отношений (ст. 128–152.1), пределы, градации и условия дееспособности, эмансипации (ст. 27), пределы наследования, опеки и попечительства (ст. 29–30), институт товарищества (ст. 66–86), аренды и найма помещения (ст. 671–688), принципы залога (ст. 334–358), обязательственные отношения (ст. 157) и др. В настоящее время в Российском государстве продолжается процесс становления и интенсивного развития частного права. Государство продолжает рецепировать правовые идеи, институты и нормы и формирует нормативную базу для создания, регулирования и защиты частных интересов. Данная тенденция приводит к демократизации государства в целом и росту значения диспозитивного метода правового регулирования.

В сфере публичного права модернизация государственного устройства и права также прошла под эгидой тотальной рецепции правового опыта западных стран и имплементации норм зарубежного права в правовую систему России. Реципированы институт президентства и форма устройства высших органов государственной власти, принцип разделения властей и организация органов местного самоуправления.

Современные преобразования российского права в соответствии с западными государственно-правовыми принципами и традициями были неизбежны и оправданны. В целом, учитывая всеобщую глобализацию и постепенное формирование единого мирового правового и экономического пространства, можно отметить, что столь значительная рецепция и имплементация являлись необходимыми условиями вхождения Российской Федерации в мировое сообщество. Сегодня у России, да и у любого другого государства, желающего встроиться в современный глобальный мир, нет иного выхода кроме как реконструировать правовые принципы и нормы, формируя на своей правовой территории благоприятный режим для взаимодействия и деятельности всех правовых субъектов. Иная ситуация превратит страну в государство-изгой в сфере международного сотрудничества и не позволит развиваться обществу в соответствии с современными требованиями.

В правовой культуре и системе РФ после 1993 г. произошли и другие значимые изменения. Помимо множественной рецепции в сфере публичного и частного права, Конституция России закрепила следующие важнейшие положения для интеграции страны в мировое сообщество: провозглашение России демократическим федеративным правовым государством, прямое указание на верховенство закона на всей территории РФ (ч. 2 ст. 4, ст. 120), обязанность судов, установивших при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимать решение согласно закону (ч. 2 ст. 120), невозможность применения законов и любых нормативных актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15), признание общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ составной частью ее системы и приоритет данных международных норм при наличии правовых коллизий с национальным законодательством России (ч. 4 ст. 15). При этом приоритет указанных международных норм относится и к международным договорам Союза ССР, т.к. Российская федерация офи-

циально является его правопреемником, – это пакт о гражданских и политических правах (1966), пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), конвенции международной организации труда (мот) и др. [5]

В настоящее время время государственное устройство, правовая культура и законодательство России все еще находятся в процессе становления и глубоких структурных реформ, поскольку с момента принятия Конституции 1993 г. и учреждения нового государства прошло менее 30 лет, что в сфере государственного строительства является недостаточным сроком для создания стабильной и реально функционирующей государственной и правовой системы. В современном мире невозможна правовая изоляция, т.к. это влечет за собой «не только правовую, но и экономическую изоляцию, усложнение хозяйственных связей с другими государствами, отрыв от общемировых процессов развития» [6, с. 28], важнейшее значение имеет поиск баланса между преемственностью собственного историко-правового опыта, необходимостью имплементации зарубежных норм права в правовую систему РФ, множественной рецепции инородного государственно-правового опыта и воздействием мирового сообщества. Разумная имплементация и рецепция передовых правовых достижений, идей, принципов и норм развитых государств и мирового сообщества, а также учет иностранного государственно-правового опыта предоставляют возможность создания открытой правовой системы и построения демократического государства на основе гражданского общества, в котором фундаментом и высшей ценностью выступают закрепленные, реально обеспеченные, гарантированные и защищенные права человека. В то же время Российское государство в настоящий переходный период характеризуется сохранением во многих сферах государственной и общественной жизни политических и социальных институтов, типичных для прежнего уклада и подлежащих реформированию либо ликвидации. Советское государственное и правовое «наследство» не только имеет научное и теоретическое значение, но и вполне применимо практически, поскольку его «принятие» наряду с рецепцией и использованием правового прогрессивного опыта иностранных государств обеспечит развитие современной российской правовой системы на базе национальных культурно-правовых ориентиров и ценностей с сохранением самобытности. Негативное восприятие «советского правового наследства» в юридической литературе оправдывается различными доводами, в частности Э.Л. Панеях объясняет это необходимостью разрыва с прошлым. По его мнению,

российские законы не были самобытными и отчасти были созданы специально для слома органично существовавших ранее в обществе образцов поведения. В данном контексте представление о законах как о фиксации устойчивого ядра уклада не обязательно соответствует действительности. Разрыв при этом проходит сразу по двум линиям. Российские законы часто не соответствуют, во-первых, нормативным представлениям о справедливости и, во-вторых, привычному и естественному для них способу урегулирования конфликтов [7]. Нельзя согласиться с точкой зрения, согласно которой распад Союза ССР сопровождался полным разрушением, мгновенным и полным исчезновением его правовой системы, что «дало повод считать данную систему не более чем историческим памятником» [8, с. 125]. Разрушение социалистического государства и его правовой культуры и системы обусловило образование разных правовых пластов: возникшей на базе советского права реформированной и модернизированной правовой системы «советского правового наследия», преемником которой выступает Российская Федерация, и неприменимой в современных условиях, оставленной в прошлом государственно-политической части советской системы. Неприятие «советского правового наследия» основано на опасениях переноса недостатков прежней государственно-правовой системы в российскую юридическую культуру и практику. Данный подход вполне применим, т.к. игнорирование столь значительного по времени опыта государственно-правового строительства может привести к новым системным ошибкам, политическому расколу и многочисленным правовым коллизиям в национальном законодательстве и международном праве. Правовая культура любого государства основана не только на совокупности нормативно-правовых актов, это еще и важнейшая сфера политической и общественной жизни, состоящая как из норм права, изданных государством, так и из правовых принципов, сознания, менталитета, традиций и обычаев общества. Исчезновение Союза ССР с мировой политической арены не повлекло одномоментной ликвидации государственных и общественных отношений, регулируемых советским правом, и общественного сознания, основанного на многих десятилетиях социалистической государственной и правовой действительности. Российская Федерация, несомненно, является правопреемником Советского государства и наряду с рецепцией идей и принципов демократического мирового сообщества и имплементацией норм зарубежного права предопределяет дальнейшее развитие отечественной государственности.

В сложный переходный период 90-х гг. XX в. политический курс Российского государства был ориентирован исключительно на государственно-правовое устройство западных стран, с попыткой полномасштабного отказа от государственно-правовой самобытности и без учета общественного сознания большей части российских граждан. Позиция В.С. Нерсеянца, согласно которой «нигде в мире нет дефицита самобытности, но везде есть дефицит права. Для утверждения всеобщих и общечеловеческих начал права требуется воля всех и каждого, а самобытность никуда не денется» [9, с. 13], не совсем оправданна. Излишние и необоснованно масштабные имплементация и рецепция иностранного государственно-правового материала ведут к тотальному вытеснению национального правового сознания и индивидуальности государственно-правовой системы, к неспособности отстаивать права, государственные и общественные интересы как внутри страны, так и на мировой арене и, как следствие, к отсутствию будущего у государства. Чрезмерное заимствование иностранного права снижает восприятие и значение преемственности национальной правовой культуры, необходимой для полноценного развития государственно-правовой системы. Успешное демократическое и социальное развитие Российского государства должно быть основано на имплементации, рецепции и принятии мировых всеобщих правовых общезначимых ценностей, тенденций, исторического опыта государственного и общественного строительства с учетом разумной преемственности и развития национального права.

Таким образом, гипотеза (идея) о том, что существование и развитие государства и права невозможно без влияния извне, оправданна. Анализ развития государства и права свидетельствует о том, что даже «закрытые», «самобытные», «изолированные» правовые системы и государства не могут развиваться без рецептирования и имплементации зарубежных правовых идей, принципов, институтов и норм. На современном этапе правового развития российское общество, разочаровавшись в социализме и идеях марксизма, понимает и принимает как данность тот факт, что слепое копирование и перенос чужеродных западных правовых элементов не гарантируют построения правового государства и гражданского общества. Только умелое и разумное применение рецепции, грамотная имплементация значимых зарубежных норм и институтов с учетом всех особенностей позволят создать демократическое общество с реально действующей правовой системой, регулирующей взаимоотношения государства, общества и личности на основании разумных и стабильных правил, отвечающих природе человека, началам гуманизма и справедливости.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, принятых Законами РФ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.
2. Гридчина, Н. Е. Развитие теории правового государства в отечественной юридической науке 60-х гг. XX в. – начала XXI в. : дис. ... канд. юрид. наук / Н. Е. Гридчина. – М., 2005. – 205 с.
3. Рыбаков, В. А. Трансформация и имплементация – способы развития национального права / В. А. Рыбаков // Вестник Омского университета. Серия : Право. – Омск : Изд-во Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского. – 2010. – № 3(24). – С. 34–41.
4. Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301.
5. Акты советского государства [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5429/ (дата обращения: 09.11.2019).
6. Топорнин, Б. Н. Конституционно-правовые проблемы формирования новой экономической системы / Б. Н. Топорнин // Конституционный строй России. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1992. – Вып. 1. – С. 30–38.
7. Панеях, Э. Л. Неформальные институты и формальные правила: закон действующий vs. закон применяемый [Электронный ресурс] / Э. Л. Панеях. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/neformalnye-instituty-i-formalnye-pravila-zakon-deystvuyuschiy-vs-zakon-primenyemu> (дата обращения: 20.11.2019).
8. Тихомиров, Ю. А. Курс сравнительного правоведения / Ю. А. Тихомиров. – М. : Норма, 1996. – 432 с.
9. Политико-правовые ценности: история и современность / под ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Эдиториал УРСС, 2000. – 256 с.

Р. А. Осипов,

*кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
теории государства и права
Саратовской государственной
юридической академии*

R. A. Osipov,

*Candidate of law, Senior lecturer
Theory of state and law department,
Saratov State Law Academy
magistr_sar@mail.ru*

**Государственная политика в сфере повышения
уровня правовой грамотности граждан
Российской Федерации**

Аннотация: в статье затронута актуальная тема осуществления государственной политики в сфере повышения уровня правовой грамотности граждан РФ, раскрываются актуальные вопросы государственной политики в данной сфере. В ходе исследования использовались сравнительно-правовой метод и метод правового анализа. Автор приводит различные точки зрения на определение правовой грамотности граждан, выявляет сложившиеся проблемы, факторы, влияющие

на развитие правовой грамотности, и вносит предложения по направлениям развития правовой грамотности населения.

Ключевые слова: правовая деформация сознания, правовая грамотность, правовой нигилизм, правовой эгоцентризм.

State policy in the field of increasing the legal literacy level of citizens of the Russian Federation

Abstract: this article deals with the urgent topic of implementing state policy in the field of increasing the level of legal literacy of citizens of the Russian Federation. The author's goal was to uncover relevant issues of state policy in this area. In the research a comparative legal method and a method of legal analysis were used. The author gives various points of view on the definition of legal literacy of citizens, identifies existing problems, factors affecting the development of legal literacy, and provides suggestions on areas of development of legal literacy of the population.

Keywords: deformation of legal consciousness, legal culture, legal nihilism, legal self-centeredness.

Для раскрытия заданной темы следует прежде всего определить, что же представляет собой правовая грамотность населения. Рассмотрим различные взгляды ученых на данный вопрос. Интересной точкой зрения является высказывание, принадлежащее Н. В. Ипполитовой и Е. В. Тургиной, которые пишут, что правовая грамотность представляет собой «качество личности, основанное на совокупности правовых знаний и умении добывать требуемую в конкретный момент времени правовую информацию, использовать ее в своей повседневной жизнедеятельности» [1, с. 65].

Иного мнения придерживается другая группа авторов, считающая, что правовую грамотность можно определить посредством входящих в нее компонентов, таких как знакомство с нормами реализации различных отраслей права, различными видами ответственности за совершаемые правонарушения, процессуальной деятельностью судов, нотариата и адвокатуры [2, с. 45]. Однако, на наш взгляд, такая точка зрения не раскрывает сути понятия правовой грамотности населения.

Основываясь на позиции Н. Б. Пантелеева, можно говорить о том, что понятие «низкая правовая грамотность» расценивается ученым как равнозначное понятию «угроза безопасности страны» в связи с тем, что оно «формирует препятствия эффективному использованию правовых средств и механизмов для полноценного участия граждан в управлении государственными и общественными делами» [3, с. 62].

С нашей точки зрения, правовая грамотность – это базовый вид правовой информированности, характеризующийся знанием общих принципов и базовых норм основных отраслей права, позволяющий индивиду быть полноценным членом общества и избегать социальных конфликтов [4, с. 25].

Говоря о субъектах государственной политики в отношении грамотности населения законодатель, с одной стороны, выделяет органы государственной и муниципальной власти, общественные объединения юристов, профессиональные юридические сообщества и иные организации, реализующие программу государственной политики. С другой стороны, субъектами являются население нашей страны, гражданское общество. При этом одно без другого существовать не может.

До начала анализа государственной политики в сфере повышения уровня правовой грамотности граждан нашей страны следует обозначить нишевые проблемы в этой сфере.

1. Отсутствие сформированности правовых знаний у людей, не обладающих юридической специальностью, правовой инфантилизм и негативизм граждан, а также правовой нигилизм как форма отрицания самого права. Некоторые авторы выделяют еще и отдельную форму деформации правового сознания – правовой эгоцентризм [5, с. 171].

2. Дисбалансный характер законодательной базы в нашем государстве, к которому приводит хаотичная последовательность создания нормативных актов и порядок внесения изменений в нее. Как отмечает В. Н. Лопатин, «не соблюдаются приоритеты правового регулирования» [6, с. 8], отсутствует системная связь на разных уровнях нормативного регулирования, нет единой терминологической базы для всех отраслей права.

3. Отсутствие законодательного регулирования понятия «правовая грамотность населения» в том числе и в утвержденных Президентом РФ 4 мая 2011 г. Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан [7].

4. Низкий уровень образования, получаемого по правовым специальностям. Низкий порог оценивания результатов итоговых аттестаций выпускников юридических вузов.

5. Наличие огромного количества пробелов в российском законодательстве и внушительное количество неурегулированных коллизий на практике.

6. «Затуманивание» достоверной правовой информации, являющееся весьма актуальным в современном мире и основанное на неграмотном построении сценария ТВ-программ, посвященных правовым

вопросам. В данных телепередачах сюжет нередко вымышленный и заостренный на каких-то социальных проблемах, при этом вопрос правового регулирования отходит на задний план и часто «советы приглашенных экспертов» либо «решения судей» носят характер не основанных на законодательстве, а базирующихся на эмоциях. Причем большая часть граждан (не имеющих юридического образования) принимают предлагаемую информацию за чистую монету. Данный вопрос актуален и для популярного на сегодняшний день блоггерства. Правовые страницы, как правило, ведут лица, не имеющие к юриспруденции никакого отношения, тем самым пуская в массы ложную информацию.

Присоединимся к точке зрения В.М. Сырых, который выделял перечень факторов [8, с. 209], необходимых для повышения уровня правовой грамотности населения. Соотнесем их с факторами, указанными в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан и резюлютивно перечислим:

1) открытость и доступность правовой информации, содержащейся в официальных (открытых) источниках;

2) доступность изложения норм права: изложение их грамотным, понятным языком, с целью возможности его восприятия не только профессиональными юристами, но и обычными гражданами;

3) общая грамотность и эрудированность населения, позволяющая всецело воспринимать излагаемую правовую информацию;

4) доступность получения квалифицированной правовой помощи в процессе обращения в различные государственные инстанции;

5) необходимость повышения социального и морального облика семьи, из которой произрастают корни любого воспитания, в том числе и правового;

6) необходимость последовательной и своевременной трансформации действующего законодательства под современные реалии и работы на упреждение возникновения правовой деформации сознания;

7) целесообразность осуществления тщательного контроля за деятельностью ответственных лиц, государственных и муниципальных органов, ответственных за реализацию государственной политики в данной сфере;

8) обязательность осуществления своевременного и тщательного мониторинга законодательства и своевременность его доступного толкования для широких слоев населения;

9) необходимость активизирования работы правовых структур и частных юристов по правовому просвещению населения.

Помимо предложенных в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан направления, следует акцентировать внимание на следующих направлениях развития правовой грамотности населения:

1) выработка на законодательном уровне унифицированного понятия «правовая грамотность населения», т.к., по сути, оно и является объектом самой государственной политики в данном направлении;

2) планирование правотворческой деятельности, которое позволит сократить появление вышеобозначенных проблем на законодательном уровне;

3) повышение правовой информированности населения страны посредством привлечения различных средств коммуникации: радио, телевидения, прессы, интернета, различных курсов повышения квалификации и просто правовой грамотности для обычного населения, причем данные курсы должны быть бесплатными;

4) строгая регламентация ответственности лиц, преподносящих недостоверную, ложную правовую информацию массам.

Список литературы:

1. Ипполитова, Н.В. Формирование правовой грамотности студентов как педагогический процесс / Н.В. Ипполитова, Е.В. Тургина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Образование. Педагогические науки. – 2012. – № 14 (273). – С. 65–69.

2. Ермоленко, В.А. Дидактические основы функциональной грамотности в современных условиях: пособие для работников системы образования / В.А. Ермоленко, Р.Л. Перченко, С.Ю. Черноглазкин. – М.: Российская академия образования, Ин-т теории образования и педагогики, 1999. – 228 с.

3. Пантелеев, Н.Б. Новые меры государственной поддержки правового просвещения в России / Н.Б. Пантелеев // Российская юстиция. – 2011. – № 10. – С. 61–64.

4. Осипов, Р.А. Правовая информированность и правосознание граждан (вопросы теории) : дис. ... канд. юрид. наук / Р.А. Осипов. – Саратов, 2018. – 215 с.

5. Малиновский, А.А. Правовой эгоцентризм как разновидность деформации индивидуального правосознания / А.А. Малиновский // Правоведение. – 2008. – № 6. – С. 171–181.

6. Лопатин, В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России / В.Н. Лопатин // Журнал российского права. – 2004. – № 5. – С. 3–13.

7. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан : утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г. // Российская газета. – 2011. – № 151.

8. Сырых, В.М. Социология права : учебник / В.М. Сырых. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстиция, 2016. – 472 с.

О.Л. Солдаткина,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Саратовского филиала Института
государства и права Российской
академии наук

O.L. Soldatkina,
Candidate of Law, Senior Researcher
Saratov Branch of the Institute
of State and Law RAS
buzum@mail.ru

Правовая политика в сфере правовой информированности населения: федеральный и региональный уровни

Аннотация: в статье обосновывается необходимость более подробного исследования информационной функции права, в частности, в области правового информирования населения. Для повышения эффективности процесса усиления правового просвещения предлагается действовать в рамках соответствующего сегмента правовой политики на федеральном и региональном уровнях.

Ключевые слова: правовая информированность, информационная функция права, правовое просвещение, правовая политика, регионализация.

Legal Policy in the field of legal information of the population: federal and regional level

Abstract: the article substantiates the need for more detailed studies in the field of legal information of the population. To increase the effectiveness of legal education, it is proposed to act within the framework of the relevant segments of the legal policy at the federal and regional levels.

Keywords: legal awareness, legal education, legal policy, regionalization.

Повышение правовой культуры граждан – проблема для российского общества не только не новая, но, к сожалению, и не решенная, с наблюдающимися явными тенденциями к ухудшению ситуации. При этом какой бы ни была стратегическая цель государственной власти – формирование правового государства, облегчение коммуникаций с населением за счет цифровизации государственного управления, развитие социальной активности населения, если граждане не обладают развитым правосознанием, то социум не сможет воспринимать реформы, а значит, все начинания по развитию и модернизации ждет неминуемый провал.

Если говорить о повышении правовой культуры с точки зрения теории права, то интерес представляет функциональный подход к исследованию, т.к. именно изучение функций права позволяет глубже понять его качественные признаки и важнейшие свойства [1–3].

Теория функций права развивается достаточно давно, но ее отличает непрекращающееся развитие. Связано оно со многими факторами: и с изменяющимся в каждый период времени набором функций права, и с постоянной сменой господствующих научных парадигм, обусловленных успехами точных наук. Все это приводит к выделению наряду с традиционными для права общесоциальными функциями (регулятивной, охранительной, политической, экономической и другими) новых, обусловленных историческим этапом развития. Так появились воспитательная, коммуникационная, идеологическая и другие функции, в том числе информационная. Причем последняя, учитывающая тенденции к цифровизации, играет среди функций права не последнюю роль.

Действительно, в современном мире среди процессов, происходящих в обществе, важное значение имеют массовые компьютеризация и информатизация, приводящие общество к принципиально новой форме существования, при которой многие виды коммуникаций переносятся в виртуальное пространство, а информация становится основным товаром. Изменяющийся порядок коммуникаций находит свое отражение и в праве – основном общественном регуляторе, затрагивая самые глубинные его структуры. Учитывая обусловленность историческим этапом развития, происходящие изменения не могли не затронуть теорию функций права, кардинально изменив набор функций и выдвинув информационную функцию в число основных. Еще одним аргументом в пользу последнего тезиса является то, что право, как и любая система, формируется благодаря восприятию и передаче информации. Право становится «живым», если отражается в повседневном массовом поведении субъектов, т.к. само по себе право не создает общественных отношений, а лишь информирует субъектов относительно пределов допустимого поведения.

Обзор работ ученых-правоведов показывает, что реализация информационной функции права подразумевает определенную последовательность действий, включающую в себя выбор желательного варианта поведения индивидуального или коллективного субъекта, закрепление таких поведенческих вариаций в серии нормативных правовых актов, проведение информационных кампаний по доведению до населения сведений относительно их прав и обязанностей в рамках формирования желательного поведения [4, с. 7]. Алгоритм реализации первых двух этапов в Российской Федерации более менее разработан и используется на практике, а вот что касается третьего этапа – доведения сведений о позиции государства по основным вопросам правового статуса граждан и тех самых желательных вариантов

поведения, выраженных в том числе и в правовых актах, то тут дела обстоят совсем плохо. Поэтому успешную реализацию информационной функции права, и, как следствие, повышение правовой культуры граждан невозможно осуществить без знания, понимания и принятия гражданами закрепленных правил поведения, так называемой правовой информированности. Действительно, преждевременно говорить о правовом государстве, если его граждане не понимают, что им надо сделать, чтобы получить, например, налоговый вычет, а то и просто не знают, что у них существует право на получение такового, или если поиск правовой информации представляет собой сложный и не всегда очевидный процесс.

Таким образом, вопрос правовой информированности граждан стоит сейчас очень остро, более того, представляется, что его решение уже становится критичным. Не упрощает ситуацию и тот факт, что повысить уровень правовой информированности населения случайно или отдельными точечными мероприятиями не получится: учитываемая сложность и массивность законодательства, хорошая правовая информированность населения получается только путем системной, комплексной работы одновременно по многим направлениям. К тому же рассматриваемое явление не статическое, а динамическое, в силу чего данная работа должна быть постоянной, планомерной. Хорошим инструментарием при формировании теоретического фундамента исследуемого направления обладает правовая политика, чье назначение как раз и состоит в разработке стратегических идей и положений, постановке целей и акцентов (приоритетов), задающих направление движения.

Для постановки целей в рамках правовой политики нужно хорошо представлять сущность рассматриваемого явления. Наполнение содержанием такого сложного феномена, как правовая информированность, должно, несомненно, проходить через исследование ее компонентов и факторов, влияющих на ее углубление или, напротив, приводящих к ее уменьшению.

Начнем с элементарного анализа рассматриваемого понятия. В структуру правовой информированности исследователи включают: правовые знания в качестве базиса или ядра; интерес личности к праву как мотивацию обращения к праву; понимание права, включая способность применить знания на практике [5]. Каждый из перечисленных элементов связан с другим, обусловлен им. Так, для того чтобы субъект мог применить юридические знания в своей повседневной жизни, он должен иметь определенный набор знаний (когнитивный элемент правовой информированности), а также же-

ление или необходимость использовать знания в своей деятельности (мотивационный элемент правовой информированности). Например, для получения упомянутого ранее налогового вычета субъект должен знать о наличии у него права на вычет и вариантах его оформления и быть замотивированным выполнить необходимый набор действий. Поэтому правовая информированность представляет собой систему и развивается соответственно законам теории систем, что дает инструменты для создания алгоритма действий информирующего субъекта по планомерному обновлению имеющейся у населения информации, повышению интереса к праву и умению применить знания на практике. Построение же подобного алгоритма даст, в свою очередь, конкретные средства, позволяющие осуществлять мониторинг правовой грамотности населения, оценивать эффективность реализации информационной функции права и претворять в жизнь положения правовой политики в сфере правовой информированности населения, прогнозировать последствия усиления роли отдельных влияющих факторов.

Находясь в самом начале пути построения такого алгоритма, рассмотрим одну из составляющих правовой информированности (когнитивную) отдельно от других, без установления связей.

На базу правовых знаний индивида влияют субъективные и объективные факторы. Субъективные факторы (актуальная для индивида правовая информация, объем знаний и интерес к изучению новых), казалось бы, зависят только от самого субъекта. Однако это не совсем так. Имеется в виду, что фундамент интереса к праву, уважения к нему закладывается в процессе планомерного правового воспитания личности, а умение получить нужную информацию и воспользоваться ей – при развитии информационной культуры. Максимальный эффект от такого воздействия достигается на раннем этапе развития личности. В нашем же государстве сегодня формирование правовой и информационной грамотности во многом отданы «в семью», что в совокупности с уже царящими среди населения правовой безграмотностью и недоверием к власти приводит к крайне негативным последствиям – укрепляющемуся правовому нигилизму и неумению работать с информацией.

Влиять на воспитание личности можно при помощи объективного для субъекта фактора – политики государства в сфере образования, выражающейся в образовательных стандартах. Представляется, что менять направления обучения в школах следует как минимум по двум направлениям: во-первых, пересмотреть содержание курсов информатики, заменив преподавание устаревших языков программирования,

логика которых уже не востребована, на правила социального взаимодействия в сетевом пространстве, индивидуальной информационной безопасности, электронного документооборота и выработки критического отношения к отбору информации в сети; во-вторых, увеличить объем школьного курса «Правоведение» с акцентированием внимания на формировании желательного поведения, повышении авторитета права (т.е. в рамках такого курса должны даваться конкретные поведенческие модели в различных жизненных ситуациях, а также варианты поиска правовой информации). Кроме того, совершенно не в духе времени отсутствие в курсах «Безопасность жизнедеятельности» способов информационной защиты личности, общества, государства.

Еще одним этапом увеличения юридической и информационной грамотности населения должны стать соответствующие курсы в средне-специальных и высших учебных заведениях. К сожалению, обзор федеральных образовательных стандартов показывает, что тенденция как раз обратная.

Формирование должных поведенческих моделей, пусть и не столь эффективных, возможно не только на уровне образовательных учреждений. Например, возможно проведение рекламных и просвещающих кампаний в среде социальных сетей, являющихся местом сосредоточения молодежи. Аналогичные мероприятия, но в другой среде (теле- и радиовещание) возможно проводить и для более старшего населения. Глобальная сеть и прочие медиасредства имеют широкий инструментарий по формированию интереса к праву. При этом, на наш взгляд, реализация рассматриваемого направления правовой политики (повышение правовой и информационной грамотности взрослого населения, особенно пенсионеров) должна идти на региональном уровне. Поясним нашу позицию.

В качестве примера развитого гражданского общества, где взаимная ответственность граждан и государства друг перед другом крайне высока, чаще всего приводят Федеративную Республику Германия. В свете рассматриваемого нами вопроса данное государство интересно с некоторых сторон. В частности, именно эта страна имеет интересный опыт реализации электронного правительства, изначально завязанный на повышении компьютерной грамотности населения и государственных служащих как на фундаменте для внедрения информационных технологий. Кроме того, Германия является примером активной работы государства с гражданами, а также грамотной политики распространения информации о направлениях деятельности бундестага (через сайт, посредством трансляции, экскурсий, присутствия на заседаниях, и даже через передвижные

информационные «выставки», работающие на ярмарках или выезжающие к гражданам). Такой подход позволяет закрепить выработанное с детства сознательное отношение индивида к своим правам и обязанностям, но применение полезного опыта немецкого государства имеет некоторые нюансы.

Как и Германия, Россия представляет собой федеративное государство, но при этом с гораздо большей территорией, неоднородным населением и сильно различающимися по уровням технического оснащения регионами. Поэтому организовать тесное взаимодействие законотворцев с гражданами РФ на федеральном уровне практически невозможно. Это не означает, что опыт Германии не может быть нам полезен, предложенные схемы вполне реализуемы на уровне субъектов РФ, а следовательно, при выстраивании правовой политики в сфере повышения правовой информированности населения особое значение имеет именно региональный уровень.

Справедливости ради стоит отметить положительную тенденцию в направлении регионализации процессов правового просвещения граждан, пока в основном на уровне отдельных нормативных правовых актов субъектов. Например, в Воронежской области действует Закон от 1 декабря 2017 г. № 176-ОЗ «О правовом просвещении граждан на территории Воронежской области» [6], готовится аналогичный закон и в Саратовской области. Однако более интересным представляется подход, примененный в Республике Марий Эл, где в целях реализации Концепции правового просвещения граждан в Республике Марий Эл была принята программа правового просвещения граждан [7], т.к. именно в программах не только закрепляются положения и цели, но и задаются параметры оценки эффективности происходящих изменений, что изначально позволяет систематизировать деятельность по правовому информированию граждан.

Таким образом, правовая информированность населения как важнейшая составляющая информационной функции права должна быть результатом планомерной и системной деятельности в рамках правовой политики. При этом эффективная реализация положений указанного сегмента правовой политики требует выделения не только факторов, влияющих на углубление правовой информированности населения или, напротив, приводящих к ее уменьшению, но и действий одновременно на нескольких уровнях: федеральном (изменение стандартов среднего, средне-специального и высшего образования) и региональном (организация на основе соответствующих программ тесного взаимодействия законодательной власти с гражданами).

Список литературы:

1. Радько, Т.Н. Теория функций права : монография / Т.Н. Радько. – М.: Проспект, 2014. – 295 с.
 2. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2012. – 640 с.
 3. Венгеров, А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.
 4. Червяковский, А.В. Информационная функция права и деятельность органов внутренних дел по ее реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Червяковский. – М., 2002. – 21 с.
 5. Осипов, Р.А. Правовая информированность: понятие и структура / Р.А. Осипов // Юридическая наука и практика : вестник Нижегородской академии МВД России. – 2016. – № 1. – С. 305–309.
 6. О правовом просвещении граждан на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 1 декабря 2017 г. № 176-ОЗ // СПС «Гарант».
 7. Правовое просвещение граждан в республике Марий Эл на 2017–2019 годы : республиканская программа : утв. Постановлением Правительства Республики Марий Эл от 20 октября 2016 г. № 458.
-

• ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

А. А. Алмиева,
*аспирант кафедры теории
и истории государства и права
Красноярского государственного
аграрного университета,
член Избирательной комиссии
Красноярского края с правом
решающего голоса*

A. A. Almieva,
*Graduate, Department of theory
and history of state and law
of Krasnoyarsk state agrarian
University, election commission member
Krasnoyarsk territory with the right
aero_volga@rambler.ru*

С. В. Навальный,
*кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры теории и истории
государства и права Красноярского
государственного аграрного
университета, член Избирательной
комиссии Красноярского края
с правом решающего голоса*

S. V. Naval'nyu,
*Candidate of Law, Associate professor,
Professor of the Department
of theory and history of state and
law of Krasnoyarsk state agrarian
University, election commission member
Krasnoyarsk territory with the right
tgpnsv@mail.ru*

**Предвыборная агитация:
проблемное поле для исследования вопросов
реализации избирательного права**

Аннотация: разнообразие содержания и форм распространяемой в период проведения выборов информации и связанное с этим значительное число жалоб и обращений в избирательные комиссии требуют от правоприменителей четких представлений относительно критериев разграничения информации от предвыборной агитации, а также требований, предъявляемых законодателем к тем или иным агитационным материалам. В связи с этим актуальность предлагаемой классификации информации представляется имеющей важное практическое значение. Цель настоящей работы – сгруппировать распространяемую в период проведения выборов информацию по ряду оснований, тем самым упорядочить ее. Использованные методы – логический и формально-юридический. Несмотря на значительное число запретов и ограничений, касающихся распространения информации в период проведения выборов, автор делает вывод об их обоснованности, тогда как право граждан на участие в проведении предвыборной агитации представляется недостаточно сбалансированным.

Ключевые слова: информация, предвыборная агитация, агитационный материал, запреты, ограничения, Интернет.

**Pre-election campaigning: a problematic field for
research on the implementation of the electoral right**

Abstract: the variety of content and forms of information distributed during the election period, and the significant number of complaints and appeals to election commissions associated with it, require law enforcement agencies to have clear ideas

about the criteria for distinguishing information from election campaigning, as well as the requirements imposed by the legislator to certain campaign materials. In this regard, the relevance of the proposed classification of information is of great practical importance. The purpose of this work is to group the information distributed during the election period on a number of grounds, thereby streamlining it. The methods used are logical and formal-legal. Despite the considerable number of prohibitions and restrictions on the dissemination of information during the election period, the author concludes that they are democratic, while the right of citizens to participate in the election campaign is not sufficiently balanced.

Keywords: *information, election campaigning, campaign material, bans, restrictions, Internet.*

Конституция Российской Федерации законодательно закрепляет демократические принципы политического плюрализма и многопартийности. [1]. В свою очередь избирательное право выступает в качестве важнейшего инструмента прямой демократии и гарантирует гражданам России право их участия в управлении делами государства посредством выборов.

Непосредственному волеизъявлению граждан в день голосования предшествует процесс формирования мнения избирателей по конкретным кандидатам и партийным предпочтениям, формирующегося на основе критических замечаний граждан, высказываний представителей СМИ, анализа альтернативных политических программ конкурирующих кандидатов, политических партий, а также материалов, намеренно побуждающих избирателей голосовать определенным образом. Свобода распространения указанной информации имеет известные пределы и ограничена Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – «Федеральный закон») [2]. Целью правовой регламентации является поддержание политического равенства, в первую очередь среди кандидатов и политических партий.

В связи с этим законодатель, во-первых, разграничивает информирование и предвыборную агитацию; во-вторых, предъявляет требования к содержанию информационных материалов; в-третьих, устанавливает требования, касающиеся формы, содержания, источника размещения (в материальном смысле) и процедуры (порядка и условий) изготовления и распространения агитационных материалов.

Федеральный закон в ст. 2 дает следующее определение агитационных материалов: это «печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума и предназначенные для массового рас-

пространения, обнародования в период избирательной кампании, кампании референдума». В Законе также установлено, что предвыборная агитация является собой деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) [2]. Другими словами, понятие агитационного материала «объемлет совокупность трех компонентов: *содержания*, имеющего целью побудить или побуждающего избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них); *количества или способа передачи информации*, позволяющих заключить вывод о массовом характере распространения, обнародования; *специального периода распространения* – периода избирательной кампании. Отсутствие какой-либо составляющей из числа отмеченных исключает возможность квалификации материала как агитационного» [3].

Первая сложность, с которой сталкиваются правоприменители, заключается в необходимости *разграничения информационного материала от агитационного*. Критерии разграничения законодательно не обозначены, выводятся путем сопоставления положений ст. 45 и 48 Федерального закона [2]. Отсюда, если какие-либо сведения не содержат признаков предвыборной агитации, следует сделать вывод об информационном характере таких сведений. При этом применительно к материалам, обнародованным в СМИ, дополнительным квалифицирующим критерием является *неоднократность обнародования* определенного рода сведений и наличие в действиях журналиста специальной агитационной цели побудить избирателя голосовать определенным образом. В последующем осуществляется оценка информационных материалов с точки зрения их соответствия принципам объективности, достоверности, равенства прав кандидатов.

Квалификация материала как агитационного предполагает применение к нему соответствующих требований закона, касающихся формы, содержания и процедуры изготовления и распространения.

Требования, касающиеся формы агитационного материала, установлены отдельно для печатных и аудиовизуальных агитационных материалов, отдельно для агитационных материалов, размещаемых в СМИ (ст. 54 и 50 Федерального закона соответственно) [2]. Требования к высказанным словам и устным речам кандидатов законодательно не установлены.

Согласно положениям п. 2 ст. 54 Федерального закона «печатные и аудиовизуальные агитационные материалы должны содержать

наименование, юридический адрес и идентификационный номер налогоплательщика организации (фамилию, имя, отчество лица и наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место его жительства), изготовившей (изготовившего) данные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей (заказавшего) их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума» [2].

Примечательно, что ст. 2 Федерального закона не определяет значение термина «печатный агитационный материал», что на практике вызывает множество вопросов, поскольку неясно, что именно имеет квалифицирующее значение – способ изготовления агитационного материала (путем нанесения печати) или носитель (бумага). Отсюда возникают сомнения, касающиеся, например, таких средств агитации, как баннеры, растяжки, флаги, пакеты, и иных агитационных материалов, имеющих визуальное сходство с бумажным агитационным материалом до степени смешения. В практической плоскости устоялся подход, согласно которому объекты, имеющие высокую степень подобия с агитационными материалами, выполненными на бумаге и размещенными стационарно (неподвижно) на каком-либо объекте, оцениваются как печатные агитационные материалы и должны иметь все необходимые выходные данные. Распространение иных объектов и предметов, как то: предметов одежды, пакетов, воздушных шариков, авторучек и др. регламентируется нормами об «иных агитационных материалах».

Требования, касающиеся оформления текстуальных агитационных материалов, размещаемые в печатных СМИ, установлены п. 6 ст. 52 Федерального закона. Такие материалы должны сопровождаться указанием, во-первых, на то, за счет средств какого кандидата, избирательного объединения была произведена оплата соответствующей публикации, во-вторых, на безвозмездность предоставления печатной площади (применительно к государственным и муниципальным СМИ).

Значительный массив правовых норм, регулирующих оборот информации в период проведения выборов, составляют нормы, регламентирующие содержание агитационного материала. Несмотря на то, что п. 4 ст. 48 Федерального закона за кандидатом, избирательным объединением закреплено право «самостоятельно определять содержание своей агитации», законодатель ограничивает свободу слова и выражения мнений.

Так, ст. 56 Федерального закона устанавливает ограничения на агитацию: во-первых, обосновывающую, оправдывающую или побуждающую к экстремизму (антитеррористическая мера); во-вторых, нарушающую законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности; в-третьих, содержащую коммерческую рекламу. Кроме того, п. 5.2 ст. 56 Федерального закона устанавливается запрет на так называемые негативные высказывания [2] в случае распространения агитационных материалов через организации, осуществляющие телевидение.

Много споров возникает в связи с ограничениями на использование высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении и изображений физического лица. В отсутствие законодательного закрепления понятия физического лица неразрешимой дилеммой для правоприменителей является допустимость/недопустимость использования в агитационных материалах изображений умершего лица, например, В. Ленина, И. Сталина, Э. Че Гевары, карикатурного изображения физического лица. На основе анализа положений ст. 48 Федерального закона, касающихся порядка использования высказываний физического лица, можно сделать вывод о допустимости использования изображений умершего лица, чья правосубъектность исключена по причине смерти. Требуется конкретизации также понятие «*неопределенный круг лиц*». Свои интерпретации по данному вопросу предложены Центральной избирательной комиссией РФ [4], избирательными комиссиями субъектов РФ [5].

Касательно источника размещения (в материальном смысле) законодатель формулирует две группы правил: первые – для агитационных материалов, распространяемых через СМИ, включая печатные, эфирные, сетевые; вторые – для распространяемых на материальных носителях, не обладающих статусом СМИ, включая уличные плазменные экраны, видеомониторы, поверхности зданий, сооружений, передачу «из рук в руки», телекоммуникационную сеть Интернет, средства мобильной связи.

Федеральный закон не выделяет агитацию в сети Интернет особым образом, из чего следует, что на нее распространяются общие правила предвыборной агитации. Вместе с тем по причине высокой популярности социальных сетей возникает необходимость точного разграничения статуса распространяемой гражданами и кандидатами информации, приватной в одних случаях и публичной в других. Решающим в таком случае является такой признак агитационного материала, как массовый характер его распространения. Иными словами, если доступ к высказываниям гражданина ограничен

определенным кругом лиц – имеет место реализация личного права на свободу слова и свободу выражения мнений. Если же доступ к высказываниям пользователя доступен неограниченному кругу лиц – имеет место реализация политического права на свободу слова, выражения мнений, что влечет за собой необходимость применения соответствующих положений Федерального закона.

Процедурные правила касаются изготовления и распространения агитационных материалов. Изготовление, равно как и распространение агитационных материалов, традиционно осуществляется на возмездной основе за счет средств соответствующего фонда кандидата, избирательного объединения. Допускается добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание услуг. Очевидно, однако, что значительный тираж агитационного материала может быть изготовлен только типографским (машинным) способом. А обозначенное изъятие из правила касается распространения агитационных материалов или изготовления визуального агитационного материала, скажем, баннера для его последующего размещения в сети Интернет.

Специальным правилом, касающимся изготовления агитационных материалов, является правило изготовления печатных агитационных материалов у специально уполномоченных хозяйствующих субъектов – юридических лиц и предпринимателей, своевременно опубликовавших расценки на свои услуги и направивших уведомление о готовности выполнять работы, оказывать услуги в избирательную комиссию, организующую выборы.

Значительное число норм Федерального закона посвящено порядку распространения агитационных материалов. Имеют место различия для агитационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации и иными способами. В первом случае печатная площадь, эфирное время предоставляются на основании договора, заключенного кандидатами с так называемыми обязанными СМИ (государственные и муниципальные средства печати соответственно уровню проведения выборов) и СМИ, опубликовавшими расценки на свои услуги и уведомившими комиссию, организующую выборы, в установленные сроки. Во втором случае требуется предоставление экземпляра агитационного материала до начала его распространения в соответствующую избирательную комиссию с рядом дополнительных документов и сведений.

Наряду с этим при распространении агитационных материалов необходимо соблюдать запреты и ограничения, касающиеся места, времени и иных значимых обстоятельств. Во-первых, запрещается

размещать агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность; во-вторых, запрещается размещать агитационные материалы в зданиях, в которых располагаются избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них – это обстоятельства места. В-третьих, запрещается любая агитация в день голосования и день, предшествующий «дню тишины»; агитация в СМИ ранее срока, отведенного для агитации в печати, – это обстоятельства времени. В-четвертых, установлены ограничения по кругу лиц (в виде лиц, которым запрещено выпускать и распространять агитационные материалы). К их числу относятся федеральные органы государственной власти, органы власти субъектов Федерации, иные государственные органы и органы местного самоуправления; лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, лица, являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности; воинские части, военные учреждения и организации; благотворительные и религиозные организации, учрежденные ими организации, члены и участники религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний; комиссии, члены комиссий с правом решающего голоса; иностранные граждане, лица без гражданства; международные организации и международные общественные движения; представители средств массовой информации при осуществлении ими профессиональной деятельности; лица, не достигшие на день голосования 18 лет.

В целом общий объем правил и ограничений, как видно, довольно значителен. Однако их следует признать обоснованными и вполне демократичными, призванными обеспечить политическое равенство кандидатов. Вместе с тем политические права граждан и установленные в отношении них ограничения следует признать недостаточно сбалансированными. Ввиду отсутствия у граждан связи с избирательными фондами кандидатов, граждане по существу лишены возможности выражать свое мнение о кандидатах, избирательных объединениях публично, гласно и открыто в устной форме. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной им в Постановлении от 16 июня 2006 г. № 7-П [6], граждане, не являющиеся кандидатами и не выступающие от имени кандидатов, избирательных объединений в установленном законом порядке, вправе проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат: они могут организовывать агитационные публичные мероприятия и участвовать в них, осуществлять устную

агитацию, агитировать другими способами. Однако данные выводы Конституционного Суда не конкретизированы законом в должной мере. Публичное выражение мнений в социальных сетях несмотря на то, что не требует от граждан каких-либо финансовых затрат, по-прежнему квалифицируется избирательными комиссиями как проведение незаконной предвыборной агитации [7]. Вопрос в том, чтобы всем этим действиям давалась юридическая оценка, когда речь идет о реализации права на предвыборную агитацию [8].

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».

2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 24, ст. 2253; – 2017. – № 23, ст. 3227.

3. О жалобах Н.А. Кузлякиной, Е.Н. Кислициной и Ю.С. Орловой: решение Избирательной комиссии Красноярского края от 11 августа 2017 г. № 21/124-7. – URL: <http://www.krasnoyarsk.izbirkom.ru/arkhiv-dokumentov/resheniya.php/5661> (дата обращения: 16.01.2020).

4. О жалобе уполномоченного представителя избирательного объединения «Региональное отделение в Республике Марий Эл Всероссийской политической партии «ПАРТИЯ РОСТА» Юниса Дигмара на постановление Центральной избирательной комиссии Республики Марий Эл от 11 июля 2019 г. № 111/834 : постановление ЦИК России от 31 июля 2019 г. № 215/1637-7. – URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/43714/> (дата обращения: 16.01.2020).

5. Об определении понятия «неопределенный круг лиц» : решение Рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов Избирательной комиссии Красноярского края от 22 июня 2016 г. № 1. – URL: http://www.krasnoyarsk.izbirkom.ru/Documents/Information_Support/Session_the_working_group/rg1_22.06.2016.doc (дата обращения: 16.01.2020).

6. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области: постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 27, ст. 2970.

7. Об обращении с представлением о пресечении распространения аудиовизуального материала «Кто работы не боится...»: решение Избирательной комиссии Красноярского края от 14 сентября 2016 г. № 224/2240-6. –

URL: http://www.krasnoyarsk.izbirkom.ru/arkhiv-dokumentov/resheniya.php/4325/?sphrase_id=67 (дата обращения: 16.01.2020).

8. Коновалов, И. Н. Электоральная правовая политика современной России: словарь-справочник / И. Н. Коновалов, А. В. Малько, С. В. Навальный и др. ; под ред. А. В. Малько. – М.: Проспект, 2018. С. 85–95.

Е. В. Дадаян,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского
права и процесса Красноярского
государственного аграрного
университета*

E. V. Dadayan,

*Candidate of law, Associate professor,
Associate professor of the Department
of civil law and procedure Krasnoyarsk
state University agrarian University*

А. Н. Сторожева,

*кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой гражданского
права и процесса Красноярского
государственного аграрного
университета*

A. N. Storozheva,

*Candidate of law, Associate professor,
head of the Department of civil law
and procedure Krasnoyarsk state
University agrarian University*

М. Е. Никитенко,

*кандидат юридических наук, доцент
кафедры уголовного процесса,
криминалистики и основ судебной
экспертизы Красноярского
государственного аграрного
университета*

M. E. Nikitenko,

*Candidate of law, Associate professor
of the Department of criminal procedure,
criminology and the basics of forensic
examination Krasnoyarsk state
University agrarian University*

Практика внедрения профессиональных стандартов в лесной отрасли: проблемы и перспективы решения (на примере Красноярского края)

Аннотация: статья посвящена алгоритму внедрения профессиональных стандартов в лесной отрасли Российской Федерации. Используя системный подход, авторы приходят к выводу об основных проблемах, связанных с переходом на профессиональные стандарты лесничеств на примере Красноярского края. В данном контексте эффективным является создание координирующего органа в виде Совета по профессиональным квалификациям для эффективной организации работы по проведению независимой оценки квалификации, а также по оказанию организационно-методической поддержки соответствующим организациям лесной отрасли.

Ключевые слова: профессиональный стандарт, квалификация, аттестация, лесная отрасль, лесничество.

Practice of introducing professional standards in the forestry: problems and prospects for solution (on the example of the Krasnoyarsk Territory)

Abstract: the article is devoted to the algorithm for implementing professional standards in the forest industry of the Russian Federation. Using a systematic approach, the authors come to the conclusion about the main problems associated with the transition to professional standards of forestry on the example of the Krasnoyarsk region. In this context, it is effective to create a coordinating body in the form of the Council for professional qualifications for effective organization of work on conducting an independent assessment of qualifications, as well as organizational and methodological support to relevant organizations of the forest industry.

Keywords: professional standard, qualification, certification, forest industry, forestry.

В настоящее время повсеместно, в том числе в научной среде, обсуждается вопрос о внедрении профессиональных стандартов в различные сферы деятельности.

Институт профессиональных стандартов активно изучается зарубежными и российскими исследователями. Например, Майкл Янг полагает, что квалификации работника (уровень образования и закрепление обучения у работодателя) – это один из путей достижения необходимого для рынка труда квалификационного уровня [1, с. 129–137]. Веркуин подчеркивает, что такой способ достижения уровня квалификации, как обучение у работодателя, в том числе на рабочем месте, крайне велико, так как позволяет работнику максимально вариативно начинать свою карьеру заново в новой должности [2, с. 259–278]. Актуальность и механизм внедрения профессиональных стандартов представлен в работах М.С. Серебренниковой, Н.Б. Фатеевой, С.В. Петряковой [3]. В исторической ретроспективе процесс внедрения профессиональных стандартов рассматривается в работе «Политико-правовой процесс внедрения профессиональных стандартов в России» [4]. В.Д. Тарасов исследует случаи обязательности профессиональных стандартов и показывает, с чего должна начинаться работа по практическому внедрению профессиональных стандартов в деятельность организации [5]. О.И. Митрофанова [6], Л.А. Егошина считают, что проблема определения квалификации работников играет значимую роль при профессиональном отборе кадров. Ее решение зависит от множества факторов, в т.ч. состояния экономики страны, системы профессионального образования, потребностей рынка труда и др. [7]

Проведенный анализ научной литературы показывает, что в настоящее время создана достаточно обширная теоретическая основа для внедрения профессиональных стандартов.

Что касается нормативной базы внедрения профессиональных стандартов, то согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 27 июня 2016 г. № 584 «Об особенностях применения профессиональных стандартов...» [8] данное обстоятельство требует системной работы в части внедрения профессиональных стандартов для предприятий и учреждений государственного и муниципального сектора, а также для государственных корпораций, государственных компаний и хозяйственных обществ. Указанный подзаконный нормативный акт предусматривает, что профессиональные стандарты обязательны для конкретных юридических лиц в части требований к квалификации, необходимой работнику для выполнения трудовых функций, установленных Трудовым кодексом РФ (далее – ТК РФ), другими федеральными законами, актами Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, профессиональный стандарт – это характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции (ч. 2 ст. 195.1 ТК РФ), а квалификация работника – это уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника (ч. 1 ст. 195.1 ТК РФ).

Квалификационные требования как более широкое понятие, включающее в себя требования к образованию, опыту, знаниям, навыкам, должностным обязанностям, содержатся в утвержденных профессиональных стандартах. Следовательно, «профессиональные стандарты представляют собой комплексный современный универсальный инструмент для определения квалификационного минимума работника и как методическая основа для формирования должностных инструкций, закрепления трудовых функций, аттестации сотрудников. Поэтому уяснение основ профессионального стандарта, умение анализировать и сопоставлять закрепленные в нем требования к квалификации, знания и умения, является элементом “профессиональной грамотности” работника, позволяющим своевременно реагировать на запросы рынка труда и профессионально развиваться с учетом этих тенденций» [9, с. 83].

Понимание методологии профессионального стандарта позволит спрогнозировать организационно-штатные мероприятия и предложить наиболее эффективные для работника траектории повышения его профессионализма через обучение, развитие, оценку квалификаций.

На сегодняшний день утверждено уже более 1 500 профессиональных стандартов. При этом только один из них является специализированным профессиональным стандартом в лесной отрасли, который необходимо внедрить в лесничествах. Речь идет о профессиональном стандарте «Инженер по лесопользованию», утвержденном Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 30 августа 2018 г. № 566н [10]. Кроме того, подготовлено три проекта отраслевых профессиональных стандартов: 1) лесничий, помощник лесничего; 2) участковый лесничий, помощник участкового лесничего; 3) мастер леса, мастер питомника.

Практика показывает, что, например, внедрение отраслевого профессионального стандарта в лесничествах Красноярского края подтвердило необходимость его актуализации посредством более гибкой образовательной траектории для выполнения соответствующих квалификационных требований. Так, на сегодняшний день инженер по лесопользованию второй и первой категории должен иметь высшее профильное образование по направлению подготовки «Лесное дело». В то же время для лиц, имеющих высшее непрофильное образование, целесообразно расширить образовательную траекторию. Для позиции «инженер по лесопользованию 2 категории» это можно сделать за счет предоставления конкретному кандидату возможности профессиональной переподготовки, что позволит более оперативно и с минимизацией финансовых затрат для работодателя отреагировать на ситуацию, когда специалист, занимающий должность инженера по лесопользованию, имеет высшее непрофильное образование. Такой подход в целом соответствует позициям, содержащимся в «Едином квалификационном справочнике» [11], в котором изложены требования к данной категории работников.

Внедрение профессионального стандарта «Инженер по лесопользованию» в лесной отрасли показало, что функционал инженера по лесопользованию первой категории 7 (седьмого) квалификационного уровня остается практически невостребованным. Вопрос в том, что с изменением системы управления лесами, сокращением численности лесничеств инженеры по лесопользованию перестали осуществлять управленческие функции. Между тем, 7 (седьмой) квалификационный уровень предполагает широкий объем управленческих полномочий, руководство как минимум на уровне подразделения. Сложившаяся ситуация требует серьезного обсуждения на уровне представителей лесной отрасли и желательно с участием законодателей. В настоящее время лесничества и лесхозы являются бюджетными учреждениями, номенклатуру должностей которых формирует учредитель в лице

Практика внедрения профессиональных стандартов в лесной отрасли: проблемы и перспективные решения (на примере Красноярского края)

57

*Е.В. Даванн,
А.Н. Сторожева,
М.Е. Никитенко,*

исполнительного органа власти. Закономерно встает вопрос либо о пересмотре профессионального стандарта в этой части, либо о пересмотре номенклатуры должностей лесничеств в целом.

На сегодняшний день лесная отрасль не имеет координирующего органа в виде Совета по профессиональным квалификациям, поэтому в Красноярском крае совместную работу по внедрению профессиональных стандартов в лесной отрасли ведут Министерство лесного хозяйства Красноярского края и региональное отделение Российского союза промышленников и предпринимателей. В Министерстве лесного хозяйства создана и функционирует рабочая группа по развитию национальной системы квалификаций в лесной отрасли. Одним из направлений деятельности данной рабочей группы как раз и является профессионально-общественное обсуждение действующих отраслевых профессиональных стандартов и их проектов, а также внесение предложений по их актуализации, внедрение профессиональных стандартов в лесной отрасли.

В перспективе дальнейшее внедрение профессиональных стандартов позволит работодателю оценивать сложившуюся ситуацию и оперативно устранять имеющиеся квалификационные разрывы в части подготовки работников в данной сфере.

Список литературы:

1. Young, M. Towards a European qualifications framework: some cautionary observations // Journal of European Industrial Training. – 2008. – Vol. 32. – Issue 2/3. – P. 128–137.
 2. Werquin, P. The missing link to connect education and employment: recognition of non-formal and informal learning outcomes // Journal of Education and Work. – 2012. – Vol. 25. – №. 3. – P. 259–278.
 3. Серебренникова, М.С. Актуальность и механизм внедрения профессиональных стандартов // М.С. Серебренникова, Н.Б. Фатеева, С.В. Петрякова // Аграрный вестник Урала. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnost-i-mehanizm-vnedreniya-professionalnyh-standartov> (дата обращения: 12.02.2020).
 4. Деманова, В. Политико-правовой процесс внедрения профессиональных стандартов в России / В. Деманова, С.В. Деманова, В.Г. Семенова // Вестник Поволжского института управления. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politiko-pravovoy-protsess-vnedreniya-professionalnyh-standartov-v-rossii> (дата обращения: 12.02.2020).
 5. Тарасов, В.Д. Внедряем профстандарты // Отдел кадров коммерческой организации. – 2017. – № 11. – С. 10–17.
 6. Митрофанова, О.И. Профессиональные стандарты: учебно-практическое пособие / О.И. Митрофанова ; отв. ред. Д.Л. Кузнецов. – М.: КОНТРАКТ, 2017. – 136 с.
-

7. Егошина, Л. А. Профессиональные стандарты: некоторые проблемы применения // Право и экономика. – 2017. – № 9. – С. 61–66.

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2016 г. № 584 «Об особенностях применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными корпорациями, государственными компаниями и хозяйственными обществами, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности» // СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».

9. Дадаян, Е.В. К вопросу о квалификационных характеристиках молодых специалистов в профессиональных стандартах // Е.В. Дадаян, А.Н. Сторожева // Профессиональное самоопределение молодежи инновационного региона: проблемы и перспективы : сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции. – Красноярск, 2019. – С. 82–84.

10. Приказ Минтруда России от 30 августа 2018 г. № 566н «Об утверждении профессионального стандарта «Инженер по лесопользованию» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих (утв. Постановлением Минтруда России от 21 августа 1998 г., № 37) (в ред. от 27 марта 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».

А.А. Волос,

*кандидат юридических наук,
Ph.D. (Czech Republic), доцент
кафедры гражданского права
Саратовской государственной
юридической академии*

A. A. Volos,

*Candidate of Law,
Ph.D. (Czech Republic),
Assistant Professor Saratov State
Law Academy
volosalexey@yandex.ru*

Смарт-контракт и принцип свободы договора*

Аннотация: актуальность предложенной статьи заключается в том, что правовое значение смарт-контрактов, как и их сущность, неоднозначно понимаются в науке. Целью данной работы является формирование теоретических выводов и практических рекомендаций, определяющих правовое положение смарт-контрактов, посредством толкования положений принципа свободы договора.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта 19-11-00538 на тему «Концепция правового регулирования смарт-контрактов»

Автором делается вывод о том, что стороны свободны в выборе условий договора, в том числе имеют право предусмотреть условие о применении к своим договорным отношениям технологий, обеспечивающих автоматическое исполнение обязательств. При этом должны соблюдаться императивные нормы законодательства (о квалифицированной письменной форме сделки, об особом порядке заключения и исполнения отдельных договорных обязательств и т.п.).

Ключевые слова: смарт-контракт, свобода договора, принципы гражданского права, блокчейн, цифровое право.

Smart-contract and principle of the contractual freedom

Abstract: the relevance of the article is connected with the fact that the legal value of smart contracts and its essence are understood ambiguously in legal science. The purpose of this article is to form the theoretical conclusions and practical recommendations that determine the legal status of smart contracts. These conclusions will be based on the interpreting of the main provisions of the principle of freedom of contract. The author concludes that the parties are free to choose the terms of the contract, including the right of providing the application of technologies to their contractual relations that guarantee the automatic performance of obligations. At the same time, imperative legal rules must be kept (the special written form of the transaction, the special procedure for concluding and fulfilling certain contractual obligations, etc.).

Keywords: smart-contract, freedom of contract, principles of civil law, blockchain, digital law.

Свобода договора – классический принцип, на котором основано договорное право большинства современных государств мира. Разумеется, данный принцип останется незыблемым на стадии заключения смарт-контракта. Никто и никогда не откажется от постулата о том, что субъекты свободны в решении вопроса о вступлении в договорные отношения. Свободны они и при принятии решения о том, соглашаться ли на заключение так называемого умного контракта. Одной из важнейших задач принципа свободы договора на современном этапе развития гражданского права и будет гарантия возможности выбора формы и порядка заключения соглашения: стороны по своему усмотрению могут решить, составить ли традиционный «бумажный» договор или использовать современные технологии для заключения договора и последующего его исполнения.

Представители юридических отделов организаций высказали позицию, что в пользу использования на практике смарт-контрактов говорит именно принцип свободы договора, ведь язык программирования не препятствует установлению воли сторон [1]. Теоретики же указывают, что смарт-контракты используют технологию для обеспечения автономии сторон наиболее эффективным образом, поскольку они предотвращают любое внешнее вмешательство [2, с. 335].

Особенностью механизма правового регулирования отношений, связанных со смарт-контрактами, является практически полное отсутствие норм, прямо регулирующих такие отношения. В частности, не совсем понятно, как на практике будет решаться вопрос о применении к таким отношениям ряда диспозитивных или императивных норм, определяющих основания ограничения свободы договора. В такой ситуации правильное понимание принципа свободы договора в его преломлении к смарт-контрактам будет иметь особую значимость как для теории, так и для практики.

Возможность заключить договор как предусмотренный, так и не предусмотренный законом, также находит особое развитие применительно к смарт-контрактам. Дело в том, что на блокчейне нередко заключаются договоры по поводу особых объектов прав, правовой режим которых не установлен. Среди них особое внимание уделяется криптовалюте.

Договоры с использованием криптовалюты и иных объектов, созданных благодаря современным технологиям (нужно понимать, что такие объекты будут возникать очень быстро, и право при всем желании не сможет предотвратить этот объективный процесс), не подпадают под действие особенной части ГК РФ, равно, как и норм законодательства большинства иных стран. Идут споры по поводу правового статуса криптовалюты [3, с. 39]. Она традиционно не рассматривается в качестве денег и платежного средства. Не является она и движимой вещью.

В данном случае открываются дополнительные возможности для развития института непоименованных договоров. Заключаемые по поводу криптовалюты смарт-контракты не подпадают под действие каких-либо поименованных в законе договоров, следовательно, являются непоименованными.

Реализация свободы сторон самостоятельно выбирать условия договора относительно смарт-контракта в некоторых случаях вступает в противоречие с тем обстоятельством, что условия соглашения прописаны в программном коде, некоторые из них формируются одной из сторон или даже третьей стороной (специалистом). Более того, на основе искусственного интеллекта разрабатываются варианты смарт-контрактов, которые самостоятельно бы устанавливали условия соглашения сторон, наиболее выгодные в той или иной ситуации. В данном случае важно гарантировать, что сторона договора знала или по обстоятельствам дела должна была знать, что заключаемый ею смарт-контракт предполагает подобное определение условий. До определения в законе специальных правил касательно

смарт-контрактов следует в подобных случаях рассматривать смарт-контракт в виде договора присоединения и руководствоваться ст. 428 ГК РФ в той мере, в какой это не противоречит сущности смарт-контракта и сложившимся взаимоотношениям сторон.

Принцип свободы договора означает, помимо прочего, что должны быть установлены пределы и ограничения его действия. Исторически пределы свободы договора менялись в зависимости от различных социально-экономических, политических и многих других причин. Неизбежно проблема ограничения договорной свободы встанет и по отношению к смарт-контрактам.

В самом общем виде признано, что ограничение свободы договора направлено на достижение одной из трех целей: защита слабой стороны в обязательстве, защита интересов кредитора, защита интересов государства и общества [4, с. 92]. Теоретически каждое из трех данных направлений должно быть реализовано применительно к смарт-контрактам. Так, учитывая необходимость защиты слабой стороны в обязательстве, следует понимать применимость законодательства о защите прав потребителя к смарт-контрактам. Если в программный код, используемый потребителем, внесены правила, ограничивающие его права, другая сторона (профессиональный субъект) должна будет нести ответственность. В целях защиты кредиторов следует рассмотреть возможность ограничения заключения смарт-контрактов после возбуждения в отношении стороны такого договора дела о несостоятельности (банкротстве), так как именно в таких случаях возможна ситуация «увода» денежных средств.

Применительно к защите интересов государства и общества скажем, что нередко упреки по отношению к смарт-контракту именно из-за того, что якобы благодаря ему проще заключать сделки с ограниченно оборотоспособными вещами (например, оружием, наркотическими средствами). В такой ситуации необходимо руководствоваться общими нормами, предусматривающими запрет на совершение таких сделок и устанавливающими соответствующую ответственность. Лица, совершающие незаконные, а нередко преступные действия, используют самые разные способы для достижения своих целей. Их пресечение – обязанность и полномочие правоохранительных органов. Запрещение или существенное ограничение смарт-контрактов из-за таких лиц – неадекватное для конкретной проблемы решение.

В контексте ограничения свободы договора следует сказать, что не для всех договорных отношений могут быть применены смарт-контракты. В различных источниках уже приводились примеры ситуаций, в которых технически сложно обойтись без реального

исполнения обязательства человеком. Действительно, многие из видов договорных обязательств могут потребовать участия человека. В частности, в то время как доставка коробки с товаром представляет собой объективно устанавливаемое событие, определяющее, соответствует ли содержание коробки договору, это содержание может включать характеристики, оценка которых невозможна в отсутствие человека. Так, трудно автоматически и правильно определить, что коробка содержит яблоки Granny Smith класса «А» или подлинные сумки Louis Vuitton [5, с. 24].

Из более общих примеров можно указать на обязательства, носящие строго личный характер. Например, исполнение договора авторского заказа или выступление известного артиста может быть осуществлено только конкретным субъектом. Невозможно представить в таких договорных отношениях смарт-контракт. Законодателю и правоприменителю в данном случае следует учитывать, что смарт-контракт может использоваться только тогда, когда это не противоречит существу возникающих отношений.

В докладе французских ученых отмечается, что экономические ожидания от смарт-контрактов нередко преувеличены [6]. Следует сказать, что не нужно преувеличивать и юридические ожидания от смарт-контрактов. Они способны выполнять далеко не все функции договоров и применимы не ко всем гражданским правоотношениям.

Таким образом, можно сделать общий вывод, связанный с ограничением свободы договора. В соответствии с принципом свободы договора стороны свободны в выборе условий договора, порядка его заключения, формы соглашения сторон, в том числе имеют право предусмотреть условие о применении к своим договорным отношениям технологий, обеспечивающих автоматическое исполнение обязательств. При этом должны соблюдаться императивные нормы законодательства (о квалифицированной письменной форме сделки, об особом порядке заключения и исполнения отдельных договорных обязательств и т.п.).

Учитывая необходимость защиты слабой стороны в обязательстве, следует понимать применимость законодательства о защите прав потребителя к смарт-контрактам. Необходимо предусмотреть в законодательстве о защите прав потребителя ответственность профессионального субъекта (продавца, лица, оказывающего услуги, и других лиц) за внесение в программный код, обеспечивающий исполнение смарт-контракта, правил, нарушающих права потребителя. Такая ответственность должна возникать у профессионального субъекта даже в отсутствие его вины.

Список литературы:

1. Мануилова, А.А. Смарт-контракт: правовая природа и последствия применения / А.А. Мануилова. Доступ из электронного ресурса. – URL: https://pki-forum.ru/files/files/ПКИ%202018/Manuilova_30.pdf (дата обращения: 13.01.2020).
2. Raskin, M. The law and legality of smart contracts // *Georgetown law technology review*. – 2017. – Vol. 1:2. – P. 305-341.
3. Федоров, Д.В. Токены, криптовалюта и смарт-контракты в отечественных законопроектах с позиции иностранного опыта // *Вестник гражданского права*. – 2018. – № 2. – С. 30–74.
4. Брагинский, М.И. Договорное право. Книга первая: Общие положения / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М.: Статут, 2011. – 847 с.
5. Mik, E. Smart Contracts: Terminology, Technical Limitations and Real World Complexity // *Law, Innovation & Technology*. – 2017. – 9.2. 26 pp.
6. Blockchain: quel impact pour les smart contracts sur le Droit? – URL: <https://www.carrieres-juridiques.com/actualites-et-conseils-emploi-juridique/blockchain-quel-impact-pour-les-smart-contracts-sur-le-droit/1609> (дата обращения: 24.01.2020).

Е.П. Коцюрко,

*начальник административно-правового управления Югорского государственного университета,
соискатель кафедры административного права Уральского государственного юридического университета*

Е.Р. Kotsyurko,

*Head of Administrative Department of the Yugra State University,
Applicant of the Department of Administrative Law of the Ural State Law University*

Виды государственного контроля и надзора в сфере образования: основные характеристики и критерии

Аннотация: актуальность исследования обусловлена необходимостью осуществления анализа видовых характеристик государственного контроля и надзора, который является одной из составляющих методологического подхода к исследованию вопросов организации института государственного контроля и надзора в сфере образования на современном этапе его реформирования. Цель статьи – проанализировать основные критерии классификации государственного контроля и надзора в сфере образования и рассмотреть основные виды контроля и надзора в разрезе их ключевых характеристик. Для достижения поставленных задач автором были использованы общенаучные (анализ, синтез) и частнонаучные (формально-юридический) методы исследования. Автор приходит к выводу, что государственный контроль и надзор в сфере образования представляет собой сложную систему, включающую видовое разнообразие входящих компонентов, что без сомнения требует учета

их особенностей при совершенствовании нормативной базы, регламентирующей организацию и осуществление контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: государственный контроль и надзор, сфера образования, основные критерии классификации, предмет контроля (надзора), вид субъекта контроля (надзора), направленность контроля (надзора), территориальная сфера осуществления контроля (надзора), способ проведения контроля (надзора), последствия проведения контроля (надзора).

Types of the state control and supervision in the education sector: main characteristics and criteria

Abstract: the relevance of research bases on the importance to analyze the specific characteristics of the state control and supervision, which is one of the components of the methodological approach to explore of the issue of the state control and supervision institutions in the field of education at the current stage of its reformation. The purpose of the article is to analyze the main classification criteria of the state control and supervision in education sphere and to consider the basic types of control and supervision in the context of their main characteristics. In order to achieve the objectives the author used general scientific (analysis, synthesis) and specific scientific methods (formal legal) research. The author comes to the conclusions that the state control and supervision in education sector represents the complicated system that includes the species diversity of incoming components, and consideration of their features should be undoubtedly taken into account when improving the regulatory framework of the organization and implementation of control and supervision activities.

Keywords: the state control and supervision, education sector, main classification criteria, the subject of the control (supervision), the type of the subject of control (supervision), the focus of the control (supervision), the territorial scope of the control (supervision), the method of the control (supervision), the consequences of the control (supervision).

Государственный контроль и надзор в сфере образования представляет собой сложную систему, включающую множество отдельных компонентов. Несмотря на наличие достаточного количества исследований по вопросу классификации и систематизации видов контроля и надзора [1, с. 127–130], в научной литературе отсутствует комплексный теоретический подход к рассмотрению указанного вопроса применительно к сфере образования.

Вместе с тем считаем, что анализ видовых характеристик контроля и надзора является необходимой составляющей методологического подхода к исследованию вопросов организации института государственного контроля и надзора в сфере образования. Кроме того, по мнению автора настоящей статьи, комплексный подход к исследованию вопроса классификации видов государственного контроля (надзора) является неотъемлемым этапом проводимой реформы

контрольно-надзорной деятельности, в том числе применительно к сфере образования, поскольку позволяет не только раскрыть специфику содержания контроля в той или иной сфере регулирования, но и обозначить проблемы правового определения отдельных его видов, их соотношения и пробелы нормативной регламентации.

По итогам проведенного анализа отдельных критериев классификации, представленных в научных трудах, полагаем обоснованным использование применительно к сфере образования следующих основных критериев классификации государственного контроля (надзора):

- предмет контроля (надзора);
- вид субъекта контроля (надзора);
- направленность контроля (надзора);
- объект контроля (надзора);
- территориальная сфера осуществления контроля (надзора);
- способ проведения контроля (надзора);
- последствия проведения контроля (надзора).

Основные виды контроля (надзора) в рамках предметного критерия поименованы в ст. 93 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон «Об образовании») [2].

Федеральный государственный контроль качества образования представляет собой деятельность по оценке соответствия образовательной деятельности и подготовки обучающихся требованиям федеральных государственных образовательных стандартов. Учитывая установленную законодательную дефиницию, за пределы предмета указанного вида контроля вынесены программы, не подлежащие государственной аккредитации.

Под федеральным государственным надзором в сфере образования понимается деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения требований законодательства об образовании. Исходя из толкования содержания представленной нормы, можно заключить, что ограничения по субъектам, осуществляющим образовательную деятельность, законодателем не установлены.

Порядок и особенности процедуры осуществления данных видов контроля определены соответствующими административными регламентами.

По мнению М.Н. Кудилинского [3, с. 103], представленное в законе разделение следует рассматривать исключительно как юридико-техническую меру, при этом в противовес законодательным формулировкам данным автором предлагается использование наименований федерального аккредитационного контроля и феде-

рального лицензионного контроля в сфере образования. Полагаем данную позицию несостоятельной, поскольку выбор законодателем понятий «контроль» и «надзор» обусловлен различием установленного предмета их осуществления. В рамках рассматриваемой нормы контроль включает в себя оценку деятельности контролируемого объекта с точки зрения не только законности, что характерно для надзора, но и целесообразности, а также эффективности. Такой подход коррелирует с позицией авторов, рассматривающих контроль и надзор как взаимосвязанные, но вместе с тем самостоятельные формы управленческой деятельности [4, с. 26].

В научной литературе не утихают споры относительно правомерности отнесения к видам государственного контроля (надзора) в сфере образования лицензионного контроля [4, с. 171–172]. Считаем обоснованной позицию Т. Б. Куликовой, рассматривающей лицензирование как сложную и неоднородную форму административно-правового регулирования, содержащую в себе не только разрешительную, но и последующую контрольную деятельность, разобщенные различной правовой природой и неоднородными правовыми последствиями [5, с. 72]. Утверждение самостоятельного административного регламента [6] подтвердило обоснованность подобного разделения и выделения в составе лицензирования самостоятельной контрольной деятельности, однако наличие противоречий в нормативном регулировании, в том числе в определении нормативной базы его осуществления, правовых оснований и процедур принятия мер при выявлении нарушений оставляет открытым вопрос о соотношении лицензионного контроля с федеральным надзором в сфере образования.

Вместе с тем полагаем несостоятельным предлагаемое М. Н. Кудилинским и указанное выше отождествление понятий лицензионного контроля и федерального государственного надзора в сфере образования. Считаем обоснованным рассмотрение лицензионного контроля в качестве самостоятельного вида федерального надзора в сфере образования, обособленного специальным предметом контроля – лицензионными требованиями.

Считаем, что к видам государственного контроля (надзора) в сфере образования в рамках рассматриваемого критерия может быть отнесен государственный надзор за соблюдением законодательства РФ о защите детей от используемой в образовательном процессе информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, также обособленный специализированным предметом контроля (надзора).

По итогам рассмотрения видов государственного контроля (надзора) в рамках обозначенного предметного критерия полагаем реальным

существование проблемы дублирования предметов контроля (надзора) и сложность обособления видов контроля (надзора) друг от друга, что требует несомненного учета в рамках проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности в целях достижения поставленной задачи по снижению административной нагрузки на подконтрольные организации при формировании новой модели контроля (надзора), основанной на механизме «регуляторной гильотины».

В научной литературе преобладающими являются исследования, посвященные анализу вопроса классификации видов государственного контроля и надзора по осуществляющим его субъектам. Исходя из установленного ст. 10 Конституции РФ принципа разделения власти, как правило, в научной литературе обозначаются следующие виды государственного контроля: президентский контроль, контроль органов законодательной власти, контроль органов исполнительной власти, судебный контроль, а также два вида надзора: прокурорский и административный [7, с. 287–306].

В рамках осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования основными субъектами контроля (надзора) бесспорно являются органы исполнительной власти, однако на текущий момент в рамках реализации программы реформирования системы образования (обособленный правовой статус Рособрнадзора, разделение министерств, создание территориальных органов и пр.) нельзя не отметить отсутствие структурированной и единой нормативной регламентации вопроса распределения полномочий соответствующих органов контроля (надзора), что ведет к дублированию функций и увеличению административной нагрузки на подконтрольные организации.

Контрольная функция судов в контексте контрольно-надзорной деятельности проявляется в процессе рассмотрения дел, находящихся в их производстве, когда наряду с решением вопроса или спора по существу судом в рамках, установленных соответствующим процессуальным законодательством, оцениваются на предмет законности и правомерности действия и нормативные акты соответствующих органов и организаций.

Важным элементом в системе государственного контроля за исполнением законов в сфере образования является прокурорский надзор, однако действующая регламентация его осуществления в настоящее время устарела и требует актуализации с учетом изменений законодательства об образовании [8].

В зависимости от направленности контроля (надзора) полагаем возможным выделение внешнего и внутреннего контроля. К внешне-

му контролю в рамках проводимого исследования могут быть отнесены виды контроля, установленные ст. 93 Закона «Об образовании» и рассмотренные нами ранее, а также виды контроля, относимые к понятию «вневедомственный контроль», осуществляемый со стороны органов межотраслевой и отраслевой компетенции, в частности, различных структурных подразделений МВД России, МЧС России и других министерств и служб.

К внутреннему контролю полагаем целесообразным причислить не только контроль, осуществляемый учредителями образовательных организаций, предметом которого охватывается как вопрос соответствия формальным нормативам, так и оценка деятельности по реализации текущей политики в сфере образования [3, с. 103], но и контроль, осуществляемый образовательными организациями и иными объектами контроля самостоятельно. В рамках внедряемого риск-ориентированного подхода при планировании контрольных мероприятий считаем чрезвычайно важным и актуальным внедрение механизмов мониторинга эффективности функционирования системы внутреннего контроля в образовательных организациях и его нормативного определения.

Относительно объекта контроля, исходя из нормативной регламентации, установленной законодательством об образовании, считаем возможным выделение государственного контроля и надзора в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность, а также органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В зависимости от территориальной сферы осуществления с учетом установленных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов государственный контроль (надзор) представлен контролем (надзором), проводимым федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответственно (ст. 6, 7 Закона «Об образовании»).

Исходя из способа проведения контроль (надзор) бывает абстрактным и конкретным [1, с. 130]. Абстрактный контроль (надзор) в отличие от конкретного представлен преимущественно плановыми проверками и не связан с наличием факта нарушения или жалобы.

В рамках проводимого исследования считаем целесообразным применение классификации, в основу которой положены правовые последствия проведения контроля (надзора). В научной литературе в рамках данного критерия выделяются консультативный контроль (надзор), решения по итогам проведения которого носят характер рекомендаций, и учреждающий контроль (надзор), решения по ито-

гам которого вызывают последствия, имеющие юридическую силу [1, с. 130]. На текущий момент преобладающим в сфере образования является учреждающий контроль (надзор), последствия которого имеют юридическую силу, могут быть связаны с привлечением к административной ответственности. В настоящее время на этапе определения концептуального содержания новой модели контрольно-надзорной деятельности в сфере образования именно вопросу изучения подходов к выбору мер реагирования, в том числе мер государственного принуждения, применяемых по результатам контрольных мероприятий, уделяется пристальное внимание со стороны современных научных исследований, поскольку в действующей модели контроля (надзора) правовые последствия его проведения не всегда отвечают принципам соразмерности, разумности и эффективности их применения.

На основании проведенного анализа базовых критериев классификации и рассмотрения основных видов в разрезе их ключевых характеристик, считаем, что государственный контроль и надзор в сфере образования в действующей на текущий момент модели нормативной регламентации представляет собой сложную систему, включающую видовое разнообразие входящих компонентов, имеющих разрозненный характер.

Полагаем, что представленная в настоящем исследовании классификация видов государственного контроля (надзора) в сфере образования без сомнения требует учета их особенностей при формировании концепции новой модели контрольно-надзорной деятельности, а также совершенствовании нормативной базы, регламентирующей организацию и осуществление государственного контроля и надзора в рамках проводимой реформы.

Список литературы:

1. Богославский, Е.А. К вопросу о критериях классификации государственного контроля и надзора / Е.А. Богославский // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 18. – С. 127–130.
2. Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598.
3. Кудилинский, М.Н. Особенности правового регулирования государственного контроля в сфере образования / М.Н. Кудилинский // Журнал российского права. – 2017. – № 12. – С. 101–109.
4. Фролов, Б.М. Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты: дис. ... канд. юрид. наук / Б.М. Фролов. – Воронеж, 2017. – 264 с.

5. Куликова, Т.Б. Проблемы правового регулирования лицензионного контроля за образовательной деятельностью / Т.Б. Куликова // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2019. – Т. 10. – Вып. 1. – С. 72–83. – URL: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.105> (дата обращения: 13.07.2019).

6. Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению лицензионного контроля за образовательной деятельностью: приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 ноября 2017 г. № 1134 (зарегистрирован Минюстом России 21 февраля 2018 г., регистрационный № 50106) // СПС «Гарант».

7. Административное право : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М: Норма ; ИНФРА М, 2019. – 704 с.

8. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодёжи: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26 ноября 2007 г. № 188 // Законность. – 2008. – № 2.

В. А. Пономаренков,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры права
Сызранского филиала
Самарского государственного
экономического университета

V. A. Ponomarenkov,

PhD in Law, Associate professor,
Associate professor Department of law
Syuzran branch of the Samara State
University of Economics
2770402@mail.ru

Биология ложных показаний

Аннотация: статья посвящена актуальным проблемам исследования правового поведения и принятия правовых решений на основе действия биологических механизмов нейрофизиологической адаптации человека к условиям окружающей среды. Раскрывается ряд новых тенденций развития современной юридической науки, которые выходят за рамки традиционного научного правового знания и сегодня им не охватываются. Анализируются вопросы реализации части социально-биологических программ, влияющих на поведенческие реакции человека как инициатора и исполнителя правовых решений. Поднимается вопрос формирования и развития новой правовой доктрины биологии права как инструмента социального реагирования в условиях глобальных изменений правовой жизни общества.

Ключевые слова: правовое поведение, принятие правового решения, правовая жизнь общества, автоматические бессознательные программы поведения, «внутренняя модель», биология права.

Biology of false testimony

Abstract: the article is devoted to the actual problems of legal behavior research and legal decision-making based on the action of biological mechanisms of human neurophysiological adaptation to environmental conditions. It reveals a number of new trends in the development of modern legal science, which go beyond the traditional scientific legal knowledge and today they do not cover. The article analyzes the issues of implementation of part of the socio-biological programs that affect the behavioral reactions of a person as an initiator and performer of legal decisions. The question of formation and development of the doctrine of the new legal doctrine “biology of law” as a tool of social response in the conditions of global radical changes in the legal life of society is raised.

Keywords: legal behavior, legal decision-making, legal life of society, automatic unconscious behavior programs, “internal model”, biology of law.

В юридической литературе, говоря о показаниях подозреваемого, обвиняемого, свидетеля и иных участников уголовного процесса, обращаются к теории доказательств, где обстоятельно рассматриваются свойства доказательств и сам механизм процессуального доказывания. Тем не менее еще остается много белых пятен, требующих изучения как на научно-теоретическом, так и на практическом уровне. Современные научные исследования в области естествознания преподносят нам научные сюрпризы, позволяющие взглянуть по-новому на, казалось бы, хорошо изученные правовые явления и механизмы правового регулирования. Именно таким сюрпризом являются научные данные о биологической природе лжи и механизмах формирования ложных показаний участников уголовного процесса. Традиционно показания подозреваемого, обвиняемого, свидетеля и других участников процесса рассматривают как сведения, сообщенные на допросе и зафиксированные в установленном законом порядке. Выделяют два свойства показаний: как источника доказательств, т.е. информации, и как средства защиты интересов субъектов.

Процесс формирования показаний проходит три стадии – восприятия, запоминания и воспроизведения, ошибки и искажения возможны на каждой из них [1]. Особое внимание уделяется установлению дачи заведомо ложных сведений, а также возможности умышленного искажения получаемой информации. Проверке также подлежит заинтересованность участника процесса в исходе дела, его моральные и психофизиологические качества. В процессе восприятия, интерпретации и передачи воспринятой информации ошибки и искажения происходят по разным причинам, что создает определенные трудности в реконструкции исследуемых событий. На процесс восприятия, запоминания и последующей передачи доказательственной информации влияют разные факторы: состояние здоровья участника или очевидца произошедшего события, их личностно-психофизиологические качества, разного рода измененные состояния (опьянение, заблуждение и др.), особенности памяти и т.д.

Проверка показаний осуществляется путем:

- анализа их содержания, установления их полноты и непротиворечивости;
- сопоставления с другими собранными по делу доказательствами, в том числе и показаниями иных лиц; проведением различных следственных мероприятий и др.

Полученные по делу сведения оцениваются по общим правилам свойств доказательств (относимости, допустимости, достоверности

и достаточности), а также особенностей личности субъекта дачи свидетельских показаний. В случае противоречия показаний участников процесса, установления противоречивых и ложных показаний могут проводиться различные процессуальные действия: очные ставки, проверки показаний на месте и т.п.

Описывать процесс доказывания можно долго, однако основная задача данной статьи – исследование социально-биологической природы формирования нецеленаправленных «ложных» показаний, а цель – раскрытие механизмов формирования «нецеленаправленных» (неумышленных) «ложных» показаний, а также учет этих особенностей при оценке доказательств.

Обман (ложь) – понятие, объединяющее большое количество разнородных по своей природе феноменов. Следует учитывать, что привычка врать – весьма устойчивый элемент социально-межличностных отношений. Исходя из эволюционных моделей формирования социально-упорядочивающих механизмов жизни общества, ложь является результатом развития мозга человека и механизма социального взаимодействия, сформировавшегося в тот период, когда появилась возможность использовать социальное окружение в корыстных целях. Естественный отбор предоставил лгунам дополнительные возможности для выживания, чтобы обманывать и не быть обманутым, нужен хорошо развитый мозг.

В современной науке ложь рассматривается как одна из форм межличностного коммуникативно-средового механизма взаимодействия субъектов, включающего в себя такие элементы, как сокрытие, искажение информации, которые намеренно или ненамеренно передаются от источника к реципиенту. При этом ложь (обман) имеет двойственное проявление. Она может носить как намеренный (умышленный), так и ненамеренный (неосознанный) характер. Человек может сообщать неверные (ложные) сведения (показания) вследствие субъективного восприятия ранее произошедшего, индивидуально-физиологических особенностей запоминания (добросовестного заблуждения), неумышленного искажения действительных фактов. В основе искажения действительности может лежать частичное или полное непонимание субъектом сути сложившейся ситуации, а также переоценка собственного прошлого опыта и др. Кроме того, в жизни современного общества распространены различные тактические способы обмана (лжи), отличающиеся как по способам ее донесения до иных субъектов, так и по масштабам данного явления. Преднамеренный (намеренный) обман, как правило, связан с тем, что человек пытается подкрепить свой статус, обосновать свои

претензии на место в социально-иерархической системе общества, избежать негативных последствий, а также обеспечить себе какое-либо преимущество по сравнению с другими. Люди, которым в силу обстоятельств приходится переступить через свои моральные устои и поступать нечестно по отношению к другим, испытывают эмоциональный дискомфорт (угрызения совести), поскольку осознают несоответствие нормативной и представленной ими модели реальности. В таком случае обман (ложь) активизирует физиологический процесс различных отделов мозга человека, связанных с активностью миндалевидного тела. Если же человек прибегает к многократному использованию лжи, то он к ней привыкает. Этот процесс имеет четкое нейрофизиологическое объяснение – в результате регулярного использования обмана человек подавляет активность миндалевидного тела, постепенно привыкая лгать. Со временем врать становится проще и легче. Эмоциональные сигналы, обеспечивающие соблюдение человеком морально-этических норм, постепенно ослабевают и способствуют все более активному использованию лжи, она становится для него привычной, обыденной. Тем самым привычка лгать – элемент преднамеренного (намеренного) обмана, который имеет ту же социально-биологическую динамику, что и привычка к любому другому эмоциональному раздражению. Следует учитывать, что лгун сознает, что сообщает не соответствующие реальности сведения, но остановиться не может.

Современная наука дает достаточно надежный инструментарий установления феномена лжи, например:

- наблюдение за невербальным поведением лжеца (жестами, мимикой, улыбкой, отводом взгляда, запинаниями и др.);
- анализ вербальной информации (сказанного);
- анализ физиологических реакций (артериального давления, частоты сердцебиения, потливости ладоней и т.п.) [2].

Таким образом, механизмы и мотивации умышленного обмана (лжи), а также добросовестного заблуждения – разные, а результат один – искажение юридически значимой информации.

Умышленный тип обмана (лжи) и добросовестное заблуждение могут быть установлены при проверке и оценке доказательств по делу путем использования процессуальных средств, предусмотренных действующим законодательством. При распознавании (обнаружении) умышленно и неумышленно (в результате добросовестного заблуждения) искаженной юридически значимой информации учитываются: индивидуальные невербальные особенности; осуществляется анализ вербального поведения и физиологических реакций невербального

поведения с помощью научно-технических средств (например, детекторное тестирование) и др. Кроме того, для установления истины используются процессуальные и тактические приемы, назначение и производство судебной экспертизы, следственные эксперименты, допросы, очные ставки, проверки показаний на месте и др.

Органы расследования и суд ответственны за ход производства по делу и его результаты. Собирают, проверяют и оценивают доказательства в силу веления закона, признают имеющиеся доказательства достоверными, относимыми, достоверными и достаточными, что весьма важно для окончательного принятия процессуального решения по делу. Однако в данной ситуации нельзя смешивать мыслительную деятельность специально уполномоченных субъектов, связанную с процессуальным доказыванием, с объективностью процессуальных результатов.

Проблема в данном случае заключается в том, что современные правовые концепции исходят из устаревших представлений о социально-адаптивной природе обмана, в результате чего не могут быть в достаточной степени установлены и оценены полученные материалы по делу. Учитывая особенности получения (собираения), проверки (исследования) и оценки доказательств, доводы и обоснованность принимаемых решений по делу проверяются во всех стадиях процесса, однако без учета особенностей человека как биологического существа. Следует учитывать, что люди, хотя и в разной степени, все же имеют врожденную генетическую потребность во лжи. При этом биологической врожденной чертой человека является и самообман, возникающий во взаимодействии с другими программами жизнедеятельности и окружающей средой, что представляет собой процесс социально-адаптивной интерпретации, в результате человек убеждает сам себя (обманывает себя), чтобы сформировать уверенность в правильности изначально ложной информации (выводов) и затем убедить окружающих в ее истинности.

Процесс интерпретации как элемент социальной коммуникации, в основе которого лежит ложь (самообман), позволяет получить некоторые выгоды (социальные, финансовые, деловые), достичь определенных уровней в социальной иерархии, таким образом способствуя выживанию. Тем самым поведенческие стратегические обманы основаны на социально-биологических механизмах, позволяющих формировать людей в социальные группы, в которых выживаемость по определению выше и в которых формируется социальное поведение, характеризующееся тем, что в процессе социально-биологической эволюции меняется не форма, а само поведение человека.

Обман как стратегия выживания и устойчивый признак поведения социальной группы может быть характерен для всего социума, отдельной группы или пола. При этом данное поведение не меняется в зависимости от ситуации. Все общества в той или иной степени строятся на основе биологического механизма лжи, который влияет на формирование склонности к принятию рискованных решений, экстремальным увлечениям, насилию и др. Уровень лживости зависит от уровня (статуса) человека в иерархии общества. При этом следует учитывать, что ложь (обман) подкрепляется подсознательным самообманом, при котором мозг человека формирует некую сферу бытия, которая призвана повышать или по крайней мере поддерживать уверенность человека в себе.

Мозг человека не хочет воспринимать то, что выходит за рамки его социально-биологической программы и продолжает обманывать себя, создавая искаженную, но близкую к привычной картину жизни. Эволюционно-биологический механизм жизнедеятельности демонстрирует, что естественный отбор отдает предпочтение именно характеристике обмана и самообмана, что способствует обману других членов социума. Социально-биологическая программа выживаемости человека включает возможность использования лжи в социально-групповом взаимодействии, что в обыденной жизни может выступить как некое жизненное преимущество, а в критической ситуации фактором выживаемости. Именно поэтому человек достаточно часто лжет или искажает реальность, хотя при ее установлении это вызывает внутригрупповую агрессию, которая приводит к конфликтам и значительным человеческим потерям.

Человеческое общество ориентировано на честность в мыслях и поступках, которые выступают лишь эталоном жизни общества. В реальной жизни человек функционирует в системе обмана, ошибок и нарушений установленных норм, однако об этом даже не догадывается. Мозг человека не создает достоверную картину окружающего мира и не отражает в точности происходящие события (даже если остановил на объекте свой взгляд), поскольку мозг обрабатывает только незначительную часть получаемой зрительной, звуковой и сенсорной информации. Он лишь старается сберечь получаемую энергию для обеспечения выживания, ориентирования в окружающем пространстве и социальной среде. Поэтому, когда говорят о том, что «человек сам осознает реальность» и «сам принимает решение», это весьма преувеличенное заявление.

Мозг человека – весьма сложное устройство. С одной стороны, человек уверен, что мозг полностью контролируем, с другой сторо-

ны, именно мозг контролирует наше «я», то есть контроль в данном случае весьма условен. «Мозг создает собственную реальность, даже раньше, чем получает информацию от глаз и других органов чувств» [3, с. 62], при этом он основывается на созданной им же внутренней модели этой реальности. Мозгу для воссоздания реальности достаточно того, чтобы он знал, где искать мелкие детали, либо он их просто придумывает. Данная, основанная на догадках и сконструированная мозгом внутренняя модель оперирует предположением, что окружающий мир стабилен, но для экономии энергетических запасов получаемая информация подвергается предварительной переработке механизмами внутреннего мира мозга. Вместо того чтобы каждый раз заново создавать реальность, мозг человека сравнивает сенсорную информацию с уже имеющейся внутренней моделью и лишь дополняет, уточняет или чуть исправляет ее. Человек видит и слышит только то, что было интерпретировано мозгом, но может существенно отличаться от реальности. Мозг человека может забывать то, что надо помнить, создавая при этом ложные воспоминания. Именно внутренняя модель окружающего мира человека позволяет ему производить моментальную оценку обстановки, сориентировать в событиях и пространстве, при этом огромное количество деталей мозг просто пропускает и не учитывает в оценке происходящего.

Поскольку человек воспринимает весьма ограниченный срез окружающей реальности (в том числе и времени), то, например, показания очевидцев происшествия могут существенно отличаться как между собой, так и от реальности. При этом мозг способен «молча» сохранять воспринятую информацию, формируя при этом призрачные (фантомные) воспоминания, не обладающие нейронной природой и не соответствующие никакой реальности. Природа фантомных воспоминаний и восприятий формируется во внутреннем, чувственном пространстве человека, но до конца еще не изучена. В их основе, вероятно, лежат чувства и ассоциации, формируемые воображением на основе фантазий, слухов, переживаний. То, что мы видим окружающий мир во всех подробностях, – иллюзия, которую мы должны учитывать как при собирании, проверке и оценке доказательств, так и при принятии правовых решений. Кроме осознанного мысленного анализа (рассуждений), мозг проводит независимую оценку ситуации и формирует прогноз ее развития. Однако данные оценки не осознаются и не контролируются человеком, но формируют его убежденность в том, чего в реальности не было, но что определяет модель принятия решений и поведения. Вероятно, данный механизм работы человеческой памяти связан с адаптациями к условиям изме-

нящегося мира, чтобы ему соответствовать. Поскольку люди живут в постоянно меняющемся обществе, имеют разный жизненный опыт, разный уровень интуитивности, моральности и т.д., то и фантомные воспоминания формируются разные, а порой просто неверные, не соответствующие реалиям жизни, но очень похожие на правду. При этом ложные (фантомные) воспоминания могут привести к серьезным последствиям, например, свидетельствованию в следственных и судебных органах на основе ложных воспоминаний об устанавливаемых обстоятельствах дела, что порождает судебные ошибки, привлечение непричастных лиц к ответственности и др.

Вышесказанное свидетельствует о том, насколько свидетельские показания могут быть ненадежными и недостоверными. Тем не менее проблема ложных показаний, основанных на фантомных воспоминаниях, пока не стала предметом юридического научного анализа, соответственно, теория свидетельских показаний, их собирание, проверка и оценка требуют своего научного анализа и выработки новых методов установления истины познания.

Фантомные (ложные) воспоминания, при которых человек вспоминает те события и факты, которых либо в реальности не было, либо они вспоминаются в сильно искаженном виде. Данные воспоминания могут представлять собой нарушение памяти в виде ложных, искаженных воспоминаний (парамнезии), при этом они могут иметь разные формы:

– *псевдореминисценции* (ошибочных воспоминаний, иллюзий памяти о действительно имевших место событиях, но произошедших в иные временные отрезки, например, перенос событий из прошлого в настоящее, или наоборот);

– *криптомнезии* (искажения памяти, при которых происходит отчуждение или присвоение воспоминаний);

– *эхомнезии* (редуплицирующая парамнезия Пика – обманы памяти, при которых какое-либо событие, факт, переживание в воспоминаниях преувеличивается в 2–3 раза);

– *конфабуляции* («вымыслы памяти», «галлюцинации памяти») – яркие, образные, ложные воспоминания, с убежденностью в их реальности и истинности).

Данный биологический механизм необходим человечеству для психофизиологического развития и выживания. Столкнувшись со сложной, иногда трагической ситуацией, мозг человека блокирует воспоминания и отправляет их в подсознание, при этом замещая их ложными («вымышленными») событиями, воспринимаемыми как реальные. Таким образом, память может быть весьма обманчивой,

при этом ложные воспоминания воспринимаются как реальные, *сообразно им* формируется модель поведения. Это вовсе не говорит о расстройстве психики, измененном состоянии человека, это лишь одна из сторон нормально функционирующей системы памяти. Мозг человека защищает себя от информационной перегрузки, но может достраивать (восполнять) воспоминания несуществующими фактами, в то время как реальная травмирующая информация о трагических событиях может быть вытеснена из сознания в целях сохранения целостности психики человека. Ложные воспоминания – естественное следствие правильно работающей системы памяти, в которую легко вносить поправки. Но современные представления юридической науки о формировании и механизмах правового поведения и механизмах принятия правовых решений, процессах собирания, проверки и оценки юридически значимой информации и еще многом другом не соответствуют описанным выше социально-биологическим механизмам. При этом соответствие научных юридических знаний достижениям современных фундаментальных знаний, устаревшая доктрина доказывания, научная обоснованность правовых механизмов принятия процессуальных решений и много другое вызывают определенный скепсис, что объясняется самоизоляцией юридической науки и наличием устаревшей правовой доктрины. Тем самым мы имеем дело с кризисным явлением правовой жизни общества, что мешает воспринимать и воплощать в жизнь достижения современной науки. Это в полной мере относится и к исследованиям в области биологии права, в частности биологии ложных показаний. По нашим оценкам, в социальном взаимодействии людей, в зависимости от складывающейся ситуации, от 16 до 51 % информации содержат ложные сведения, а в ситуации фантомных воспоминаний и восприятий может достигать и 100 %.

Научно-теоретическая основа исследования биологии ложных показаний как элемента процесса доказывания формируется и развивается как в правовом, социально-культурном, так и в биологическом контексте. Все это формирует единую мировоззренческую матрицу, которая состоит из господствующих на настоящее время социально-ценностных и научных установок, приоритетов, предпочтений, идей и др., накопленных человечеством и нашедших отражение в современных научных знаниях. Однако в настоящее время отсутствует процессуальный механизм – методика оценки показаний, основанных на фантомных («ложных») воспоминаниях, что является существенным пробелом современного правового знания.

В связи с этим появляется востребованность в формировании трансдисциплинарного научно-методологического комплекса, позволяющего сформировать принципиально иной «холистический способ» (*приоритетное рассмотрение целого с позиции новых качеств, возникающих при взаимодействии элементов в системе, отсутствующих у составляющих систему элементов*) структурирования правовой реальности. Применительно к праву, холизм исходит из единства биологической, социальной и культурной сфер жизни общества, где человек находится в постоянном взаимодействии с внешней средой и другими индивидами, которые оказывают влияние на его поведение. Сущностные свойства правовой жизни общества основываются на совокупном влиянии социальной системы (надсистемы) и психофизических качествах индивидов (подсистем), что и обуславливает разнообразие форм правовой жизни общества.

Процесс взаимодействия и взаимовлияния биологии и права как изначально достаточно далеких друг от друга наук – перспективный многогранный процесс развития процесса познания, позволяющего по-новому увидеть различные стороны правовой жизни общества. Это особенно важно сегодня, когда общество переживает этап резкого изменения фундаментальных основ развития общества, что влечет не только изменение методов познания жизни общества и вектора развития юридической науки, но изменение представлений о природе общества и его развитии. Представляется необходимым формирование новой правовой доктрины биологии права, которая могла бы выступить инструментальной и фундаментальной основой развития правовых научных знаний и юридической практики в современных реалиях жизни общества. Надеемся, что настоящая статья послужит поводом для научных дискуссий и специальных исследований, выработки соответствующих рекомендаций.

Список литературы:

1. Лисюткин, А.Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект: монография / А.Б. Лисюткин. – Саратов, 2001. – 348 с.
2. 25 лекций Стэнфордского курса профессора Роберта Сапольски «Биология поведения человека» // Наука на TJ (дата обращения: 27.11.2019).
3. Иглмен, Д. Мозг: Ваша личная история / Д. Иглмен. – М., 2018.

Е. А. Малько,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского
права и процесса Саратовского
национального исследовательского
государственного университета
им. Н.Г. Чернышевского

E.A. Malko,

Candidate of legal Sciences,
Associate professor of civil law
and process Department Saratov
State University named after
N.G. Chernyshevsky
elena16.87@mail.ru

С.А. Семикина,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры арбитражного
процесса Саратовской
государственной
юридической академии

S.A. Semikina

Candidate of legal Sciences,
Associate professor of the Department
of arbitration process Saratov State
Law Academy,
svetlanamaxim84@mail.ru

К вопросу об эффективности судебной защиты в арбитражном суде

***Аннотация:** в статье анализируется такой правовой институт, как право на судебную защиту. Реализация конституционного права на судебную защиту невозможна без осуществления права на обращение в суд. Спрос на правосудие, осуществляемое арбитражными судами, действительно является значимым в сравнении с остальными способами защиты прав субъектов предпринимательской деятельности. В связи с этим авторами предлагаются некоторые средства снижения нагрузки на судей в арбитражном процессе.*

***Ключевые слова:** судебная защита, арбитражный суд, арбитражное процессуальное законодательство, примирительные процедуры, субъекты предпринимательской деятельности.*

On the issue of the effectiveness of judicial protection in arbitration court

***Abstract:** the article analyzes such a legal institution as the right to judicial protection. The realization of the constitutional right to judicial protection is impossible without the exercise of the right to appeal to the court. The demand for justice carried out by arbitration courts is really significant compared to other methods of protecting the rights of business entities. In this regard, the authors propose some means of reducing the burden on judges in the arbitration process.*

***Keywords:** judicial protection, arbitration court, arbitration procedural law, conciliation procedures, business entities.*

В настоящее время право на судебную защиту – это возможность каждого защищать и восстанавливать свои права, свободы и законные интересы с помощью суда. Данное право было закре-

плено 17 сентября 1991 г. после введения в действие еще союзной Декларации прав и свобод человека, принятой Съездом народных депутатов СССР 5 сентября 1991 г. [1], в которой право на судебную защиту как одно из основных неотчуждаемых прав и одновременно гарантии является и средством обеспечения всех других прав, свобод человека и гражданина.

Осуществление конституционного права на судебную защиту невозможно без реализации права на обращение в суд. Соответствующий порядок обращения субъектов, считающих, что их права нарушены, в различные судебные инстанции установлен во всем процессуальном законодательстве РФ.

Обратим внимание на правосудие по гражданским делам, где право на судебную защиту отражено в отраслевых нормах арбитражного процессуального законодательства, устанавливающих порядок судопроизводства в арбитражном суде, а конкретнее в ст. 4 АПК РФ: «Заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов, в том числе с требованием о присуждении ему компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, в порядке, установленном АПК РФ. В случаях, предусмотренных АПК РФ, в арбитражный суд вправе обратиться и иные лица. Отказ от права на обращение в суд недействителен».

Предусмотренный в федеральном законе сам порядок судопроизводства в арбитражном суде, а также исполнения судебных актов образует конкретный правовой механизм реализации права на судебную защиту и является обязательным для всех субъектов соответствующих правоотношений.

Право на судебную защиту – процессуальный аспект, т.к. без реализации заинтересованным лицам в суде своих прав и разрешения спора судом в установленном законом порядке, а также пересмотра судебного акта вышестоящим судом и его исполнения невозможно осуществить защиту нарушенного или оспоренного права.

Кроме того, право на судебную защиту зафиксировано в международных правовых актах об основных и неотчуждаемых правах человека [2] и выступает гарантией осуществления иных прав. Так, в соответствии со ст. 18 Конституции РФ [3] права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием. Право на судебную защиту определяет возможность реализации и иных прав.

В конституционно-правовой доктрине судебная защита рассматривается как «институт конституционного права, как общественное

отношение и государственная функция». Иногда судебную защиту отождествляют с правосудием или рассматривают как гарантию доступа к нему [4, с. 225].

Нельзя не согласиться с мнением Г.А. Жилина о том, что «доступное правосудие по своей сути предполагает наличие такой нормативной модели судопроизводства и соответствующей ей судебной практики, которые обеспечивали бы реальную возможность всем заинтересованным лицам воспользоваться средствами судебной защиты нарушенных или неправомерно оспариваемых прав. Обычно такая возможность связана, прежде всего, с таким порядком судопроизводства, который предусматривает свободный доступ к суду» [5, с. 139].

Итак, гражданам и организациям РФ гарантируется, что их права на судебную защиту не будут ограничены или признаны государством недействительными.

На сегодняшний день ст. 125 АПК РФ установлено требование к форме и содержанию искового заявления, названа обязанность истца направить другим лицам, участвующим в деле, копии искового заявления и прилагаемых к нему документов. Статья 126 АПК РФ содержит необходимый перечень документов, которые подлежат подаче вместе с исковым заявлением.

В случае несоблюдения условий, предусмотренных в ст. 125-126 АПК РФ, суд оставляет исковое заявление без движения до устранения оснований, препятствующих принятию искового заявления к производству, а в ст. 127.1 АПК РФ предусмотрен отказ в принятии искового заявления. В АПК РФ до внесения изменений 2016 г. данный институт не существовал. Отсутствие в АПК РФ соответствующей нормы приводило к тому, что производства по заявлениям, не подлежащим рассмотрению в арбитражных судах, прекращались судом только при рассмотрении дела (ст. 150 АПК РФ).

Изменение, внесенное в АПК РФ, «позволяет использовать этот институт в целях оптимизации судебного процесса, ускорения решения соответствующих процессуальных вопросов на этапе подачи искового заявления в суд, что в итоге будет способствовать снижению судебной нагрузки в арбитражных судах и положительным образом скажется на качестве» [6], а также в дальнейшем будет способствовать эффективной судебной защите.

В АПК РФ предусмотрен ряд оснований, по которым судья отказывает в принятии искового заявления: «подлежат рассмотрению в порядке конституционного или уголовного судопроизводства либо не подлежат рассмотрению в судах; имеются вступивший в законную силу принятый по спору между теми же лицами, о том же предмете

и по тем же основаниям судебный акт арбитражного суда, суда общей юрисдикции или компетентного суда иностранного государства, за исключением случаев, если арбитражный суд отказал в признании и приведении в исполнение решения иностранного суда, а также определение о прекращении производства по делу в связи с принятием отказа истца от иска или утверждением мирового соглашения сторон либо определение об отказе в принятии искового заявления, заявления; имеется ставшее обязательным для сторон и принятое по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям решение третейского суда, за исключением случаев, если арбитражный суд отказал в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда либо если арбитражный суд отменил указанное решение» [7].

Кроме того, арбитражный суд может отказать в принятии иска, если есть ставшее обязательным для сторон и принятое по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям решение третейского суда, за исключением случаев, если суд отказал в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда либо если арбитражный суд отменил указанное решение.

Институт отказа от иска существует и в нормах ГПК РФ (ст. 134). По мнению Т.К. Андреевой, «наличие института отказа в принятии искового заявления позволяло судье фактически во внесудебном порядке предрешать вопрос о праве на обращение в арбитражный суд» [8].

Таким образом, судебный порядок является наиболее совершенным способом восстановления нарушенных прав и свобод, законных интересов лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

По нашему мнению, стоит проанализировать некоторые способы эффективности судебной защиты в арбитражном процессуальном законодательстве.

Один из таких способов судебной защиты нарушенных прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности представляет собой взаимосвязь со снижением нагрузки на судей арбитражных судов. Об этом много дискутируется в научно-правовой сфере.

Так, в своем докладе председатель Арбитражного суда Московской области Д.В. Плешков в 2008 г. отмечал, что «в последние годы вопрос загруженности судов стал одним из наиболее актуальных для судебной системы. Последствия мирового финансового кризиса затронули и отечественную экономику, что не замедлило

сказаться на количестве обращений участников оборота за защитой своих прав и законных интересов в арбитражные суды» [9].

Если обратить внимание на статистические данные за 2018 г., размещенные на официальном сайте Судебного департамента при ВС РФ, то количество поступивших заявлений, исковых заявлений в арбитражные суды субъектов РФ составило до 2 099 517 заявлений, а общее количество рассмотренных дел, приведенное в статистической таблице – до 1 907 737 дел [10]. Спрос на правосудие, осуществляемое арбитражными судами, является действительно колоссальный по сравнению с остальными способами защиты прав субъектов предпринимательской деятельности. Исходя из статистических данных можно сделать вывод о том, что число обращений в суд является высоким и в связи с этим требуется снижение нагрузки на судей.

Способ снижения нагрузки на судей арбитражных судов можно определить как использование обязательных и/или добровольных досудебных и внесудебных способов разрешения споров, т.к. это может положительным образом отразиться на снижении количества поступающих в суды дел. Самым распространенным способом снижения нагрузки на судей является применение процедуры медиации в арбитражных судах.

Например, 22 мая 2018 г. на базе Арбитражного суда Саратовской области в формате видеоконференцсвязи было проведено совещание, посвященное вопросам применения процедуры медиации в арбитражном процессе, в рамках Соглашения о сотрудничестве, заключенного между Арбитражным судом Саратовской области и ГПП Саратовской области, направленного на снижение конфликтности в бизнес-среде [11].

Следует отметить, что развитию примирительных процедур, в том числе как способу снижения судебной нагрузки, в последнее время уделяется большое внимание в правовой сфере.

13 июня 2018 г. Государственной Думой был принят проект Верховного Суда РФ, цель которого – совершенствование и обеспечение более широкого применения примирительных процедур. В проекте Федерального закона № 421600-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур» [12] регулировались отношения, связанные с применением процедуры медиации к спорам, возникающим из гражданских, административных и иных публичных правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также к спорам, возникающим из трудовых и семейных правоотношений.

Однако в настоящее время принят Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который регулирует вопросы примирения в АПК РФ. Так, нормы, регулирующие вопросы судебного примирения, предусмотрены, в частности, ч. 1 ст. 134 АПК РФ, согласно которой арбитражный суд первой инстанции после принятия заявления к производству выносит определение о подготовке дела к судебному разбирательству и указывает сторонам на возможность заявить ходатайство о рассмотрении дела с участием арбитражных заседателей, обратиться за содействием к суду или посреднику, в том числе медиатору, судебному примирителю, в целях урегулирования спора или использовать другие примирительные процедуры, а также на действия, которые надлежит совершить лицам, участвующим в деле, и сроки совершения этих действий.

В гл. 15 АПК РФ «Примирительные процедуры. Мирное соглашение» также внесены изменения, касающиеся судебного примирения в арбитражных судах. В ст. 138.2 АПК РФ закреплены виды примирительных процедур, к которым относятся переговоры, посредничество, в том числе медиация, судебное примирение, или другие примирительные процедуры. Обратим внимание на судебное примирение, которое предусмотрено ст. 138.5 АПК РФ.

Так, «стороны вправе урегулировать спор путем использования примирительной процедуры с участием судебного примирителя (судебное примирение). Судебное примирение осуществляется на основе принципов независимости, беспристрастности и добросовестности судебного примирителя. Порядок проведения судебного примирения и требования к судебному примирителю определяются АПК РФ и Регламентом проведения судебного примирения, утверждаемым Верховным Судом Российской Федерации. Судебным примирителем является судья в отставке.

Список судебных примирителей формируется и утверждается Пленумом Верховного Суда Российской Федерации на основе предложений арбитражных судов о кандидатурах судебных примирителей из числа судей в отставке, изъявивших желание выступать в качестве судебного примирителя. Судебный примиритель участвует в процедуре судебного примирения с учетом положений АПК РФ и законодательства о статусе судей в Российской Федерации.

Кандидатура судебного примирителя определяется по взаимному согласию сторон из списка судебных примирителей и утверждается определением суда. В целях соотнесения и сближения позиций сторон по делу и выявления дополнительных возможностей для урегулиро-

вания спора с учетом интересов сторон, оказания им содействия в достижении взаимоприемлемого результата примирения, основанного также на понимании и оценке сторонами обоснованности заявленных требований и возражений, судебный примиритель вправе вести переговоры со сторонами, другими лицами, участвующими в деле, изучать представленные сторонами документы, знакомиться с материалами дела с согласия арбитражного суда и осуществлять другие действия, необходимые для эффективного урегулирования спора и предусмотренные Регламентом проведения судебного примирения, в том числе давать сторонам рекомендации в целях скорейшего урегулирования спора и сохранения между сторонами деловых отношений.

Судебный примиритель не является участником судебного разбирательства и не вправе совершать действия, влекущие за собой возникновение, изменение либо прекращение прав или обязанностей лиц, участвующих в деле, и других участников арбитражного процесса. Судья вправе запросить информацию о ходе примирительной процедуры не чаще чем один раз в четырнадцать календарных дней.

Порядок и условия оплаты труда судей, пребывающих в отставке и осуществляющих функции судебных примирителей, определяются Правительством Российской Федерации» [13].

В связи с этим важно отметить, что процедура судебного примирения должна выступать самостоятельной разновидностью примирительной процедуры, а не разновидностью медиации, что будет способствовать определенной разгрузке арбитражного суда на практике.

Таким образом, разрешение спора может быть осуществлено как путем определения иного по отношению к конфликту варианта поведения или иной структуры взаимоотношений сторон, так и путем достижения компромисса за счет взаимных уступок или признания справедливости требований контрагента. В последнем случае процедура судебного примирения вполне может быть применима при рассмотрении споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и в настоящее время выполняет важнейшую функцию – вновь активизирует обсуждение вопросов развития примирительных процедур, тем самым внося весомый вклад в популяризацию внесудебных форм урегулирования споров [14].

Еще одним способом осуществления эффективной судебной защиты арбитражным судом является то, что судам следует более жестко следить за представлением сторонами доказательств именно на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, а не в каждом из многочисленных судебных заседаний по делу. Стороны, к сожалению, далеко не всегда понимают, что арбитражный процесс

носит состязательный характер. В соответствии с ч. 1 ст. 135 АПК РФ суд оказывает содействие сторонам в получении необходимых доказательств, истребует по ходатайству сторон, а в случаях, предусмотренных АПК РФ, по своей инициативе необходимые доказательства, разрешает вопросы о назначении экспертизы. Суд не собирает доказательства, не помогает сторонам сформировать правовую позицию. Все это является обязанностью сторон предпринимательской и иной экономической деятельности и их представителей.

Относительно последнего полагаем, что решением проблемы заключается в постепенном переходе к профессиональному судебному представительству в той или иной форме.

Так, 3 октября 2017 г. Пленумом ВС РФ принято Постановление № 30 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» [15]. Данный документ включает в себя множество новелл процессуального права, в частности упразднение института подведомственности, расширение применения упрощенного производства, но особый интерес представляет изменение института представительства.

В течение нескольких лет ведется разработка проекта Распоряжения Правительства РФ «Об утверждении Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи» (по состоянию на 24 октября 2017 г.) (подготовлен Минюстом России) [16], и не закончена по сей день. Как отмечает Минюст России, проект носит предварительный характер и может быть доработан с учетом предложений, высказанных в ходе его обсуждения. В документе предусмотрено положение о том, что с 2023 г. оказанием юридической помощи, в том числе осуществлением представительства в суде, на возмездной основе смогут заниматься только адвокаты и адвокатские образования.

Основной задачей Концепции, по мнению Минюста России, является «формирование единой правовой основы предоставления юридических услуг, предполагающей: повышение уровня правовой защиты получателей юридических услуг; совершенствование института адвокатуры, в том числе путем устранения ограничений, затрудняющих организацию эффективной адвокатской деятельности; создание условий для недопущения низкоквалифицированных юристов к оказанию юридических услуг, условий исключения

из профессии недобросовестных консультантов; создание системы профессиональной правовой помощи, отвечающей общепризнанным международным стандартам, и формирование условий для интеграции институциональной среды адвокатуры в мировое правовое пространство» [17].

Следовательно, в настоящее время адвокатская деятельность более урегулирована на законодательном уровне – Законом об адвокатуре, Кодексом профессиональной этики адвоката, ГК РФ, а по доверенным и иным участникам рынка, не обладающим адвокатским статусом и предоставляющим юридические услуги неограниченному кругу лиц, лишь предусмотрен проект постановления ВС РФ. Стоит заметить, что Минюст России в своем проекте предлагает следующее: на втором этапе, намеченном на 2019 г., предусмотрена разработка нормативных правовых актов, обеспечивающих временный упрощенный порядок перехода лиц, оказывающих юридическую помощь, в адвокатуру, а также осуществление оценки реализации первого этапа Концепции в целях прогнозирования готовности перехода к третьему этапу. При этом упрощенный порядок будет действовать в переходный период до 1 января 2023 г. для лиц, соответствующих общим требованиям Закона об адвокатуре и одновременно отвечающих ряду дополнительных критериев.

На сегодняшний день проект Концепции еще находится на стадии доработки, поэтому сложно сделать конкретные выводы по вопросам необходимости представления лиц, участвующих в деле, только адвокатами или адвокатами, представителями и поверенными.

Совсем недавно был принят Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года») [18], в Паспорте национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”» говорится о том, что постепенно будут «сформированы правовые условия в сфере судопроизводства» [19]. Считаем, что пока еще рано анализировать, как будет развиваться сам процесс в данной сфере, снизится ли нагрузка на суды во времена активных информационных технологий или, наоборот, увеличится.

Проясним немного ситуацию. По мнению Председателя Совета судей, судья Верховного Суда РФ Виктор Момотов считает, «что нейтральность искусственного интеллекта по отношению к человеку – миф, а судье для вынесения справедливого решения нужно познать определенные принципы и категории, а этого машина сделать не может». «В последние годы в экспертной среде все чаще

обсуждается вопрос о том, можно ли автоматизировать весь процесс отправления правосудия, т.е. заменить судью компьютерной программой или нейросетью, способной анализировать фактические обстоятельства дела, давать им правовую оценку и выносить соответствующее решение». Смысл законодательства, то есть его дух, может быть выявлен только человеком с высоким уровнем правовой культуры, а никак не компьютером. «Говорить о замене судьи искусственным интеллектом как минимум преждевременно, а скорее всего, невозможно» [20].

При этом Момотов не исключает того, что использовать искусственный интеллект можно при рассмотрении бесспорных требований, когда работа судьи не связана с анализом правоотношений сторон и носит технический характер. Но и в таком случае окончательное решение должен принимать человек [21].

Таким образом, действующее арбитражное процессуальное законодательство в полной мере обеспечивает реализацию конституционного права субъектов предпринимательской деятельности на эффективную судебную защиту только в том случае, если законодателем в дальнейшем будут вноситься значительные и последовательные коррективы в нормативно-правовые акты.

Список литературы:

1. Декларация прав и свобод человека : утв. СНД СССР 5 сентября 1991 г. № 2393-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1991. – № 37, ст. 1083.
2. Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. – 1998. – 10 дек.
3. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014.
4. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005.
5. Жилин, Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы : монография / Г.А. Жилин. – М.: Проспект, 2010.
6. URL: <https://pravo.ru/news/view/136666/> (дата обращения: 01.06.2019).
7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30, ст. 3012.
8. Андреева, Т.К. Разрешите представить – новый процессуальный кодекс / Т.К. Андреева // Экономика и жизнь. – 2002. – № 30.
9. URL: <http://asmo.arbitr.ru/> (дата обращения: 01.06.2019).
10. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4890> (дата обращения 01.06.2019).

11. URL: <http://saratov.arbitr.ru/node/15763> (дата обращения: 01.06.2019).

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур : проект Федерального закона № 421600-7 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 21.03.2018). – URL: <http://sozd.parlament.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2019).

13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 30, ст. 4099.

14. Милохова, А.В. Развитие примирительных процедур урегулирования споров в контексте судебной реформы / А.В. Милохова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2018. – № 8. – СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2019).

15. О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 3 октября 2017 г. № 30 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2019).

16. Об утверждении Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи (по состоянию на 24 октября 2017 г.) : проект Распоряжения Правительства РФ подготовлен Минюстом России // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2019).

17. URL: http://fparf.ru/news/all_news/news/43820/ (дата обращения: 01.06.2019).

18. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года) : указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 41, ст. 5700.

19. Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации” : утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7. URL: <https://digital.gov.ru> (дата обращения: 09.07.2019).

20. URL: <https://pravo.ru/news/210547/> (дата обращения: 24.10.2019).

21. URL: <https://pravo.ru/news/210547/> (дата обращения: 24.10.2019).

Н. И. Кузьменко,
магистрант кафедры теории
и истории государства и права
Красноярского государственного
аграрного университета

N. I. Kuzmenko,
Master's student of the Department
of theory and history of state and law
Krasnoyarsk state agrarian University
kav7002008@yandex.ru

Реализация общественных инициатив в правоохранительной сфере: правовые вопросы

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы, связанные с претворением в правовую жизнь общественных инициатив правоохранительной направленности. Подчеркивается значение основных форм взаимодействия общества и государства как одного из главных направлений укрепления демократии в Российской Федерации, а также установления доверия граждан к правоохранительным органам. Признается необходимость научного, законодательного и правоприменительного сопровождения реализации прав и законных интересов граждан, связанных с участием в охране правопорядка и укреплении законности.

Ключевые слова: гражданское общество, реализация права, общественные инициативы, правоохранительная деятельность, демократия, общественный порядок, законность.

The implementation of social initiatives in the field of law enforcement: legal issues

Abstract: the article deals with issues related to the implementation of public law enforcement initiatives in legal life. The author emphasizes the importance of the main forms of interaction between society and the state as one of the main directions of strengthening democracy in the Russian Federation, as well as establishing the trust of citizens in law enforcement agencies. The need for scientific, legislative and law enforcement support for the implementation of the rights and legitimate interests of citizens associated with participation in the protection of law and order and the strengthening of the rule of law is recognized.

Keywords: civil society, implementation of law, public initiatives, law enforcement, democracy, public order, legality.

В ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации говорится, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Несомненно, граждане Российской Федерации являются единственным источником власти в государстве. В свою очередь вопросы взаимодействия граждан России, институтов гражданского общества с государственным механизмом в современных условиях крайне важны и востребованны [1, с. 3–5]. Значимым аспектом развития

общественных идей и действий, консолидации усилий общества в управлении делами государств выступает необходимость осуществления совместной правоохранительной деятельности.

В условиях интеграции публичных структур правоохранительная деятельность государства основывается не только на претворении в жизнь механизмов борьбы с преступностью и коррупцией, но и включает в себя обобщение практики и накопленного опыта, правотворческой специфики в данной сфере, установление тенденций участия граждан в управлении делами государства. Цели вовлечения общественных институтов в правоохранительную сферу – укрепление демократии в Российской Федерации, формирование правосознания у граждан, а также установление авторитета правоохранительных органов в обществе. Не случайно отмечается, что результатом консолидации усилий органов правоохранительной специализации и институтов социального контроля является системное снижение в российском обществе напряженности в сфере немедицинского наркопотребления и незаконного оборота наркотиков [2, с. 152].

В содержании самого механизма участия граждан в управлении делами государства имеет место конституционно-правовое закрепление общественных инициатив, использование с этой целью интернет-ресурсов, модернизация действующих форм демократии, что является исторически необходимой и оправданной мерой и требует соответствующего совершенствования с учетом накопленного опыта [3, с. 14–16]. Согласимся с этим, подчеркнув наличие соответствующей национальной практики реального участия граждан в борьбе с преступностью и осуществления народного контроля, начиная уже с первых лет советской власти [4, с. 18–21]. Особое внимание следует обратить на современные угрозы, связанные с организованной преступностью, терроризмом, экстремизмом, коррупцией и необходимостью комплексного воздействия на подобные негативные явления в условиях непосредственного и тесного взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества.

Общественные инициативы в правоохранительной сфере реализуются сегодня в следующих направлениях:

1. Проведение независимых антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов. Возможность проведения независимой экспертизы установлена в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [5]. Согласно требованиям закона институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном

нормативными правовыми актами Российской Федерации, в условиях использования собственных ресурсов проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). При этом следует учесть, что заключение независимого эксперта имеет лишь рекомендательный характер, хотя и подлежит в тридцатидневный срок со дня его получения обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, уполномоченным осуществлять деятельность по противодействию коррупции.

2. Деятельность по охране общественного порядка. Данная инициатива может быть реализована в соответствии с Федеральным законом «Об участии граждан в охране общественного порядка» [6]. Факт возвращения к практике добровольного участия граждан в охране общественного порядка характеризует апробацию новых форм и тенденции участия граждан, общественных объединений правоохранительной направленности в укреплении законности и правопорядка. Складывающаяся практика создает необходимые показатели и факты реального взаимодействия добровольных народных дружин и органов полиции в борьбе с преступностью, осуществлению профилактических мер на соответствующем, как правило, локальном, муниципальном уровнях. Кроме того, представляется оправданным использовать советский опыт формирования вспомогательных общественных групп по охране правопорядка: общественных постов, молодежных бригад, внештатных сотрудников и т.д. Подобная вариативность общественного участия и включенности граждан в правоохранительную работу может выявить сильные и слабые стороны механизма участия граждан в охране общественного порядка с учетом современных реалий, социально-экономической и идеологической обстановки.

3. Еще одной формой инициативы граждан в правоохранительной деятельности является участие в оценочной деятельности, проведении общественного контроля. Стоит отметить, что по своей природе контроль свойственен преимущественно органам власти, общественные структуры не обладают ключевыми, содержательными качествами данной формы организационно-правовой деятельности. Тем не менее Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [7] устанавливает, что российские граждане и созданные ими группы могут участвовать в прямом осуществлении общественного контроля либо способствовать его содействию с помощью правовых средств, не запрещенных законом. Технология общественного контроля сводится главным образом

к проведению проверок, анализу управленческой ситуации, мониторингу деятельности органов власти, наблюдению и проведению экспертиз, сопоставлению полученных данных, подготовке и внесению рекомендаций, а также иных мероприятий, направленных на установление фактов нарушения требований закона со стороны субъектов публичного управления. С этой целью могут создаваться различные организационные структуры общественного контроля: общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и пр. В специальной литературе своевременно исследуются различные факторы продуктивности и успешности общественного (гражданского, социального) контроля: правовые, психологические, организационные, экономические [8, с. 25–42].

4. Участие в работе Общественной палаты РФ, общественных советов при органах государственной и муниципальной власти. Миссия общественных советов направлена на содействие деятельности органов власти, сопровождение инициатив гражданского общества, гарантирование прав граждан и их общественных объединений. Стоит обратить внимание на то, что создание общественных советов осуществляется в обязательном порядке при МВД России, Прокуратуре РФ, Следственном комитете РФ, федеральной службе судебных приставов, федеральной службе по контролю за оборотом наркотиков.

5. Инициатива граждан может быть осуществлена в рамках реализации институтов присяжных и арбитражных заседателей. Присяжные заседатели – это институт судебной власти, в котором наряду с профессиональными судьями выступают обычные граждане. Особенность такой формы общественной деятельности граждан заключается в том, что ко всем кандидатам в присяжные и арбитражные заседатели предъявляются высокие требования, что связано с их ответственностью и крайне значимой деятельностью.

Общественные инициативы могут быть реализованы и в иных сферах и формах, не запрещенных российским законодательством. При этом их осуществление допускается различными индивидуальными и коллективными субъектами. Это граждане, почетные и заслуженные работники органов внутренних дел, эксперты, инициативные группы граждан, объединения правоохранительной направленности, добровольные народные дружины, субъекты общественного контроля и пр. Особое внимание следует уделить молодежным общественным структурам как резервным участникам общественной деятельности [9, с. 90–94]. Следует отметить, что на инициаторов

правоохранительной деятельности возлагаются особые требования. Они должны обладать такими качествами, как социально-правовая активность и решительность, высокий уровень правовой культуры, чувство долга и патриотизм, правовая социализация, наличие необходимых профессиональных знаний и опыта.

При этом основными средствами реализации общественных инициатив в правоохранительной сфере являются: проведение собраний, составление актов, обращения граждан в форме заявлений, жалоб и предложений, участие в днях открытых дверей в правоохранительных органах, участие в собраниях, организуемых правоохранительными органами, формирование и участие в общественных советах при Министерстве внутренних дел РФ и др. Однако не все перечисленные средства закреплены в законодательстве, что существенно затрудняет реализацию общественных инициатив в правоохранительной деятельности.

Представляется, что в условиях обеспечения безопасности общества и государства, укрепления основ конституционного строя, эффективного гарантирования прав и свобод человека и гражданина необходимо создавать условия для претворения в правовую жизнь интересов и стремлений гражданского общества. Можно назвать следующие направления активизации общественных инициатив в правоохранительной сфере:

- повышение роли гражданского общества, принятие дополнительных мер в осуществлении значимых идей и предложений в вопросах развития российского правового государства. Стоит отметить, что в контексте модернизации потенциала Конституции РФ и повышения роли гражданского общества в политической системе общества, предложенных Президентом РФ в начале 2020 года [10], представленные вопросы считаются сегодня востребованными и перспективными;

- необходимо проводить системную и масштабную работу по повышению общего уровня правовой грамотности и организационной культуры общества, активных групп (молодежи, предпринимательства и т.д.). Важно издавать соответствующую печатную продукцию, использовать исторические примеры, кинематограф, образовательные технологии для популяризации правоохранительной деятельности с участием гражданского общества;

- в целях создания условий функционирования гражданского общества, эффективности работы добровольных народных дружин национальным правотворческим органам следует приступить к кодификации правового массива, закрепляющего механизм участия общественных структур в борьбе с коррупцией, экстремизмом, пре-

ступностью, охране правопорядка. Можно принять соответствующий закон, устанавливающий принципы, условия, формы, средства, правовую технологию реализации общественных инициатив в сфере обеспечения правопорядка и законности, взаимодействия государства и общества в вопросах борьбы с преступностью. Не должны оставаться в стороне вопросы социально-правового стимулирования и поощрения гражданских инициатив и практики успешного содействия правоохранительной деятельности государства [11, с. 91–92]. Такое законодательное решение будет способствовать гарантированию демократических начал в Российской Федерации, а также повышению уровня доверия общества к государственной власти;

– помимо введения мер социального сопровождения активного сотрудничества социальных групп и активных граждан с соответствующими правоохранительными структурами, сегодня требуется социально-правовая, идеологическая и политическая пропаганда особой роли общественника. Востребованным представляется установление в общественном сознании качественных характеристик социального и правового портрета лиц, участвующих в правоохранительной деятельности, укреплении основ правопорядка и законности, противодействию коррупции [12, с. 29–30]. В данном случае важно обеспечить надлежащий правовой статус граждан, вовлеченных в правоохранительную деятельность, закрепив за ними соответствующие процессуальные права, правовые льготы и гарантии организационно-правового характера;

– перспективным выступает формирование правовой политики участия граждан в правоохранительной сфере, которая включала бы в себя информационное, воспитательное и идеологическое сопровождение представленной общественной деятельности. Основными атрибутами правовой политики выступают условия, методы, правила, нормативные и доктринальные основы, критерии эффективности правовой деятельности и модернизации правовой системы общества [13, с. 6–10]. Указанные компоненты следует учесть при научно-аналитической разработке концепции модернизации правоохранительной функции государства в условиях широкого общественного присутствия.

В итоге данные меры могут создать необходимые условия для качественных и количественных проявлений гражданских инициатив в правоохранительной сфере. Ключевым параметром успешной борьбы с преступностью в современных реалиях выступает гармоничная модель сотрудничества государственных структур, граждан, экспертного и научного сообщества.

Список литературы:

1. Гриб, В.В. Проблемы и тенденции развития правовых основ об общественном контроле: пять лет спустя / В.В. Гриб // Российская юстиция. – 2019. – № 9. – С. 2–6.
2. Тепляшин, П.В. Состояние наркопреступности в Российской Федерации: основные криминологические показатели и тенденции / П.В. Тепляшин // LexRussica. – 2017. – № 10. – С. 147–157.
3. Костюков, А.Н. Четвертьвековой юбилей Российской Конституции / А.Н. Костюков // Правоприменение. – 2018. – Т. 2. – № 3. – С. 5–18.
4. Тепляшин, И.В. Народный контроль в 20-30-е годы советской власти: нормативное закрепление, правовые средства, особенности / И.В. Тепляшин // История государства и права. – 2017. – № 21. – С. 17–22.
5. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 29, ст. 3609.
6. Об участии граждан в охране общественного порядка : Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 14, ст. 1536.
7. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4213.
8. Цирин, А.М. Социальный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции / А.М. Цирин, С.Н. Матулис, М.А. Молчанова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 4 (65). – С. 24–42.
9. Богатова, Е.В. Участие молодежи в реализации общественных инициатив: некоторые вопросы развития / Е.В. Богатова, А.В. Ткаченко // Правовая политика и правовая жизнь. – 2019. – № 2. – С. 89–95.
10. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2020 г. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru>
11. Провалинский, Д.И. Подходы к определению понятия «правовой стимул» / Д.И. Провалинский // Актуальные вопросы российского права. – 2015. – № 4(53). – С. 90–94.
12. Тепляшин, И.В. О социально-правовом статусе представителей гражданского общества, включенных в механизм противодействия коррупции / И.В. Тепляшин // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 28–31.
13. Правовая политика как способ модернизации правовой системы общества / под ред. А.В. Малько. – М.: Институт государства и права РАН, 2019. – 256 с.

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ВУЗЫ:

**САРАТОВСКИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
(ФИЛИАЛ) РОССИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
ИМ. Г.В. ПЛЕХАНОВА •**

К. А. Грандонян,

*кандидат юридических наук, доцент,
декан факультета экономической
безопасности и таможенного дела
Саратовского социально-
экономического института
(филиала) РЭУ им. Г. В. Плеханова*

K. A. Grandonyan,

*Candidate of Law, Associate professor,
Dean of the Faculty economic security
and customs Saratov socio-economic
Institute (branch) Plekhanov Russian
University of Economics*

Н. А. Мошкина,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры таможенного,
административного и финансового
права СГУ имени Н. Г. Чернышевского*

N. A. Moshkina,

*Candidate of Law, Associate professor
of Customs, Administrative and
Financial Law of the Saratov State
University named after
N.G. Chernyshevsky*

**Профессионализм как основное качество личности
сотрудника правоохранительных органов**

Аннотация: актуальность выбранной темы научной статьи обусловлена предъявляемыми требованиями к сотрудникам правоохранительных органов, на которых возложены задачи защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека, противодействия преступности, охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности. Авторами анализируются особенности профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов, на основании чего формулируются выводы и предложения по повышению их профессионализма, которые могут быть использованы при реформировании и совершенствовании системы профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов, а также в процессе индивидуально-воспитательной работы с личным составом органов внутренних дел.

Ключевые слова: профессионализм, органы внутренних дел, правоохранительные органы, личность сотрудника, аттестация.

**Features of the formation of professionalism of law
enforcement officials**

Abstract: the relevance of the selected topic of the scientific article is due to the requirements imposed on law enforcement officials, who are entrusted with the tasks of protecting life, health, human rights and freedoms, combating crime, protecting public

order and property, ensuring public safety. The authors analyse the peculiarities of professional training of law enforcement officials, on the basis of which conclusions and proposals are formulated to increase the professionalism of law enforcement officials, which can be used in reforming and improving the system of professional training of law enforcement officials, as well as in the process of individual and educational work with the personnel of internal affairs agencies.

Keywords: *professionalism, internal affairs agencies, law enforcement agencies, employee identity, certification.*

Любое государство нуждается в квалифицированных кадрах, особенно в правоохранительной сфере. От уровня их квалификации во многом зависит законность и правопорядок в стране.

Происходящие в современном Российском государстве социально-экономические и политические преобразования обуславливают необходимость роста профессионализма сотрудников правоохранительных органов, совершенствования их профессиональной подготовки, включающей различные этапы профессионального становления личности.

Формирование профессионализма сотрудников органов внутренних дел является одной из приоритетных стратегических целей настоящего времени, которое предопределено предназначением системы Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России), призванным обеспечивать защиту жизни, здоровья, прав и свобод человека, противодействовать преступности, охранять общественный порядок и собственность, обеспечивать общественную безопасность.

Профессионализм – свойство человека, работающего умело и результативно. Очевидно, что от уровня профессионализма сотрудника органов внутренних дел зависит эффективность деятельности всей системы МВД России. Для МВД России весьма важно укомплектовать ведомство сотрудниками, обладающими высокоразвитыми профессионально-важными качествами специалистов.

Следует отметить следующие личные качества профессионала: честность, порядочность, принципиальность (основа для любой оценки сотрудника органов внутренних дел и создания его имиджа); справедливость, уважение к людям, обязательность, доброжелательность, толерантность, сдержанность (качества, определяющие взаимоотношение в коллективе); объективность, самоуправляемость, дисциплинированность (от этих качеств сотрудника правоохранительных органов зависит результативность его деятельности).

Профессионализм сотрудника правоохранительных органов является результатом его самореализации в ходе длительного процесса профессионального становления.

В научной литературе профессиональное становление личности рассматривается как «динамичный процесс развития ее профессионально-личностных качеств, содействующий формированию поведения должностного лица и обеспечивающий установку на усвоение знаний, умений и навыков, адекватных требованиям профессиональной деятельности» [1, с. 137].

Профессиональное становление личности сотрудника правоохранительных органов представляет собой сложный процесс, начинающийся в стенах образовательных учреждений системы МВД России и продолжающийся в период службы в органах внутренних дел, может рассматриваться как процесс повышения уровня образования, культуры специалиста, его квалифицированного роста.

Сущность процесса профессионального становления личности заключается в совершенствовании личностно-деловых и профессиональных качеств, повышении уровня знаний, умений и профессиональных компетентностей, что в совокупности предопределяет успешное выполнение профессиональной деятельности.

Профессионализм тесно связан с личностными особенностями. Носителем тех или иных традиций является личность, человек с его ценностями, ставящий перед собой жизненные цели, выбирающий способы самореализации и самовыражения. Поскольку профессионализм является атрибутом трудовой деятельности, постольку о нем можно говорить как об особом проявлении и показателе отношения к труду, к своей работе и, соответственно, об инструментальных и терминальных аспектах этого отношения. Терминальные ценности содержания и целей самой деятельности, безусловно, предпочтительней. Они представляются наиболее надежной опорой профессионализма.

Профессионализм сотрудника учитывается при формировании кадрового состава органов внутренних дел. При этом во внимание принимаются обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел; назначение сотрудников органов внутренних дел на должности осуществляется с учетом уровня их квалификации, заслуг в служебной деятельности, личных и деловых качеств; оценка результатов служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел путем проведения аттестации и т.д.

Принципиальное значение для формирования профессионализма имеет регулярное определение соответствия занимаемой долж-

ности. Это комплексная процедура установления указанного соответствия на основе аттестационной характеристики. Периодическая проверка профессионального уровня способствует выявлению резервов повышения эффективности труда и уровня отдачи конкретного работника.

Аттестация призвана способствовать совершенствованию деятельности органов внутренних дел по подбору, расстановке и повышению квалификации кадров; определению уровня профессиональной подготовки сотрудников; повышению ответственности сотрудников за результаты служебной деятельности и укреплению трудовой дисциплины; созданию кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности. Кроме этого, аттестация служит укреплению служебной дисциплины и адаптации сотрудника правоохранительных органов к изменяющимся условиям его деятельности в связи с развитием политических, социально-экономических и правовых институтов общества и государства.

Пути формирования профессионализма различаются в зависимости от того, какие качества личности при этом акцентируются. Если рассматривать профессионализм как «способность реализовывать профессиональную готовность в конкретной специальности на уровне своей компетентности, приобретаемую личностью в процессе профессиональной деятельности и доведенную до автоматизма» [2, с. 117], то формирование профессионализма сотрудников правоохранительных органов необходимо связывать с ростом профессиональной компетентности выпускников образовательных учреждений системы МВД России и повышением их профессиональной готовности.

Под профессиональной готовностью сотрудника правоохранительных органов следует понимать «интегративное личностно-деятельностное новообразование, представляющее собой сбалансированное сочетание соответствующих знаний, умений и навыков, важных социально-психологических качеств личности, позволяющее самостоятельно и качественно выполнять основные профессиональные функции» [3, с. 44].

На формирование личности сотрудника правоохранительных органов как профессионала влияет множество факторов, имеющих субъективный (внутренний) и объективный (внешний) характер. К объективным (внешним) факторам относятся: социально-политические (кризисы, реформы, научно-технический прогресс); экономические (жилищные условия, оплата и стимулирование труда); материально-технические (содержание и условия труда); режим трудовой деятельности (интенсивность, длительность работы, карьерный рост,

чрезвычайные обстоятельства). Среди субъективных (внутренних) факторов можно выделить: психофизиологические (эмоционально-волевая готовность, социально-психологическая готовность к профессиональной деятельности); межличностные (взаимоотношения с руководством, подчиненными или коллегами, криминальными личностями и т.д.); внутриличностные (темперамент, мотивация и ценности, направленность личности, состояние здоровья); морально-политические (идеология, морально-нравственные качества; профессиональные (квалификация, опыт работы, физическая готовность).

Объективные и субъективные факторы выделяются весьма условно, поскольку они взаимопроникают друг в друга, а субъективные факторы могут оказывать существенное воздействие на других сотрудников.

Немаловажную роль в формировании профессионализма сотрудника правоохранительных органов играет индивидуально-воспитательная работа с личным составом, в процессе которой выстраивается ценностная система профессионала.

Необходимо отметить и профессиональную культуру, развитие которой по праву можно отнести к профессионально важным качествам современной личности. Профессиональная культура обеспечивает повышение результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности кадрового состава; улучшение согласованности процессов обеспечения деятельности правоохранительных органов; улучшение обмена информацией между уровнями в системе управления кадровым составом; развитие возможностей правоохранительного органа и способностей сотрудников достигать желаемых результатов.

Следует согласиться с О. В. Евтиховым, который утверждает, что «специфика правоохранительной деятельности предъявляет к сотруднику определенные требования, влияет на его образ жизни и со временем накладывает своеобразный отпечаток на его личность» [4, с. 65]. Деятельность сотрудников правоохранительных органов связана с повышенным риском, обусловленным воздействием служебно-боевых, криминальных и иных чрезвычайных обстоятельств. В связи с этим сотрудники часто испытывают физические и эмоциональные нагрузки, оказывающие существенное влияние на их профессиональную компетентность.

Существенным фактором, влияющим на формирование профессионализма сотрудников правоохранительных органов в процессе служебной деятельности, является профессиональная деформация, приводящая в том числе к противоправному поведению. Объясняется

это спецификой оперативно-служебной деятельности в правоохранительных органах, сотрудники которых работают в непосредственном контакте как с нормальными социально-адаптивными людьми, так и с лицами, имеющими асоциальную направленность. Основная форма проявления деформации личности сотрудника правоохранительных органов на уровне профессионального сознания заключается в утрате чувства профессионального долга и профессиональной ответственности.

Таким образом, на формирование профессионализма сотрудников правоохранительных органов оказывает влияние множество субъективно-объективных факторов, которые необходимо учитывать при управлении процессом их профессионального развития.

Формирование профессионализма сотрудников правоохранительных органов будет способствовать повышению открытости и конкурентоспособности правоохранительной службы, результативности их профессиональной служебной деятельности.

Список литературы:

1. Цыганков, Д.С. Профессиональное становление будущих офицеров как предмет педагогического исследования // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. – 2010. – № 9 (53).
2. Аверченков, В.И. Методология создания электронных образовательных ресурсов по специальным техническим дисциплинам // В. И. Аверченков, Е.В. Шкумат, В.В. Надуваев // Фундаментальные и прикладные проблемы техники и технологии. – 2012. – № 2-2 (292).
3. Караваев, А.Ф. Условия профессионального становления сотрудников ОВД // А. Ф. Караваев, Г. И. Левин // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2012. – № 4 (51).
4. Евтихов, О.В. Формирование профессиональной компетентности курсантов в образовательной среде вуза правоохранительных органов : дис. ... д-ра пед. наук. – Красноярск, 2015.

А.В. Трофименко,
 кандидат юридических наук,
 доцент кафедры правосудия
 и правоохранительной деятельности
 Саратовского социально-
 экономического института (филиала)
 Российского экономического
 университета им. Г. В. Плеханова

A.V. Trofimenko,
 Candidate of Law, Associate professor
 Saratov socio-economic
 Institute (branch) Plekhanov
 Russian University of Economics

Об общих принципах правовой регламентации в сфере использования беспилотных транспортных средств

Аннотация: статья посвящена анализу подходов к правовой регламентации использования беспилотных транспортных средств. Сделан вывод о незаконности использования беспилотных транспортных средств в отсутствие соответствующих правовых норм. Констатируется противоречивость, неполнота либо полное отсутствие соответствующих национальных законодательных предписаний. Указывается на неудовлетворительное состояние нормативной базы РФ, отсутствие последовательности и недостаточный уровень планирования в аспекте темы исследования. Обосновывается целесообразность принятия соответствующей государственной программы.

Предложены меры по созданию организационных предпосылок для решения имеющихся проблем.

Ключевые слова: правовая регламентация, беспилотное транспортное средство, государственная программа, междисциплинарное взаимодействие, международное сотрудничество.

About the general principles of legal regulation in the domain of use of unmanned vehicles

Abstract: the article is devoted to the analysis of approaches to the legal regulation of the use of unmanned vehicles. The article concludes that the use of unmanned vehicles is illegal in the absence of relevant legal norms. The inconsistency, incompleteness or complete absence of relevant national legislative requirements is stated. The unsatisfactory state of the regulatory framework of the Russian Federation, the lack of consistency and insufficient level of planning in terms of the research topic are indicated. The feasibility of adopting an appropriate state program is justified. Measures are proposed to create organizational prerequisites for solving existing problems.

Keywords: legal regulation, unmanned vehicle, state program, interdisciplinary interaction, international cooperation.

Объективные процессы цифровизации, ускорение внедрения технических и технологических инноваций во все сферы жизни современного российского общества с необходимостью предпо-

лагают наличие эффективного нормативно-правового обеспечения соответствующего уровня. В данной статье мы коснемся лишь одного из аспектов обозначенной проблемы, а именно общих подходов к правовой регламентации общественных отношений, складывающихся в процессе использования беспилотных транспортных средств.

Вряд ли можно считать законным с точки зрения внутригосударственного, как, впрочем, и международного, права использование (в том числе в порядке проведения испытаний) на дорогах общего пользования беспилотных автомобилей в отсутствие специального нормативного регулирования. Этот факт признают как отечественные, так и зарубежные исследователи [1].

Основополагающим международным документом, призванным регламентировать рассматриваемые общественные отношения, является Венская конвенция о дорожном движении 1968 г. Однако даже предлагаемые к внесению в нее изменения [2] по-прежнему рассчитаны лишь на случаи частично автоматизированной системы управления автомобилем (например, наличие активного круиз-контроля). При этом предполагается, что за рулем соответствующего транспортного средства находится водитель, способный отключить указанную систему автоматизации управления и в полной мере принять управление на себя в любой момент [3].

Европейский законодатель также вполне справедливо указывает, что главными препятствиями на пути внедрения автоматизированных, в том числе автономных, транспортных средств являются противоречивость, неполнота, а нередко и полное отсутствие национальных законодательных предписаний в данной сфере на уровне соответствующих государств. Причем в качестве другой важной задачи констатируется необходимость обеспечения гармонизированного нормативно-правового регулирования рассматриваемых отношений на уровне национальных законодательств в целях недопущения возникновения их коллизии. Наконец, указывается на необходимость обеспечения эффективного переговорного процесса на уровне ООН, в частности, в рамках Венской конвенции 1968 г. [4]

В настоящее время многие государства предпринимают более или менее успешные попытки осуществления правовой регламентации рассматриваемых отношений на национальном уровне. Наряду с другими странами, в данном процессе участвует и Россия, однако достигнутые ею в 2019 г. результаты вряд ли можно признать в полной мере удовлетворительными [5]. Как представляется, главной причиной такого положения вещей является отсутствие комплексного подхода к правовой регламентации рассматриваемой группы общественных

отношений. Именно вследствие этого оказывается возможной ситуация, когда законопроект, предусматривающий возможность опытной эксплуатации на дорогах общего пользования «дистанционно управляемых автомобилей без руля и людей в салоне», сначала вносится в Государственную Думу, а затем отзывается самими авторами как недостаточно проработанный [6].

В целях обеспечения оперативного, логически непротиворечивого и эффективного правового урегулирования анализируемой группы общественных отношений целесообразно успешно разрешить по крайней мере три основные проблемы.

Первая проблема - необходимость выработки принципиальных подходов к правовой регламентации рассматриваемой группы общественных отношений, предполагающие в первую очередь их теоретическое осмысление.

В целях успешного разрешения данной проблемы следует прежде всего разработать общепринятую терминологию, в рамках которой должны единообразно обозначаться различные типы беспилотных транспортных средств, их операторы и т.п. Кроме того, в ходе тесного междисциплинарного взаимодействия юриспруденции с техническими науками, а также с философией требуется выработать общие теоретические подходы, принципы правовой регламентации рассматриваемых общественных отношений.

Вторая проблема - необходимость существенной корректировки внутреннего законодательства РФ применительно к рассматриваемой сфере.

Решение данной проблемы заключается в выработке общих подходов к построению подсистемы законодательства, регулирующей рассматриваемую группу общественных отношений. При этом следует воздержаться от фрагментарного регулирования отдельных аспектов эксплуатации беспилотного транспорта, предпочитая системный, последовательный подход. В рамках практической реализации данного подхода было бы логично в первую очередь принять «рамочный» закон, закрепляющий общую терминологию, наиболее общие нормы и принципы правового урегулирования отношений, связанных с использованием любого беспилотного транспорта. В дальнейшем в соответствии с положениями указанного «рамочного» закона должны разрабатываться иные законодательные акты (например, по отдельным видам беспилотного транспорта), а также подзаконные акты (постановления Правительства, технические регламенты и т.п.). Очевидно, эффективными вновь принимаемые нормативные акты будут лишь в случае, если предварительно успешно

решена первая проблема: выработана единообразная терминология и определены общие принципы правовой регламентации рассматриваемых общественных отношений.

Наконец, третьей проблемой, от решения которой самым непосредственным образом зависит эффективность правовой регламентации общественных отношений, складывающихся по поводу использования беспилотного транспорта, является достижение в указанной сфере высокой степени международно-правовой унификации законодательства.

Для успешного решения данной проблемы должно быть обеспечено постоянное взаимодействие Российской Федерации с другими государствами по линии международных организаций, включая как региональные, в том числе евразийские интеграционные образования (СНГ, ЕВРАЗЭС, ЕС), так и ООН и связанные с ней организации. Итогом подобной работы может стать успешная гармонизация законодательств задействованных в ней стран в рассматриваемой сфере. Кроме того, следует ожидать принятия в самом ближайшем будущем региональных, а возможно, и универсальных международных соглашений, затрагивающих вопросы использования беспилотного транспорта. Задача отечественного законодателя – обеспечить при принятии этих соглашений учет позиции Российской Федерации по значимым вопросам.

Обозначенные проблемы следовало бы решать в комплексе, используя при этом программно-целевой метод. Иными словами, представляется целесообразным принятие соответствующей государственной программы.

В настоящее время, государственная программа «Развитие транспортной системы» [7] соответствующих положений не содержит. Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года [8] ставит задачей внесение в законодательство РФ изменений в части определения понятий, касающихся автономного (беспилотного) транспортного средства и оператора автономного (беспилотного) транспортного средства, разработки либо доработки соответствующих актов технического регулирования, а также определения ответственности указанного оператора, производителей автономных (беспилотных) транспортных средств и их потребителей, в частности, при дорожно-транспортных происшествиях. В то же время сроки и конкретные пути решения поставленных задач, а также ответственные исполнители в указанной Стратегии не детализированы, что вряд ли позволяет считать ее полноценным программно-целевым документом в соответствующей части.

Не может быть признано в полной мере успешным и принятие плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы по направлению «Автонет» [9].

Во-первых, указанный план мероприятий узконаправлен, он не предполагает и не может предполагать общего решения обозначенных проблем для всего беспилотного транспорта.

Во-вторых, он включает термины, не имеющие однозначного толкования с как с технической, так и с юридической точки зрения. Так, указанный план мероприятий в качестве одной из первоочередных мер включил «корректировку актов международного права в целях создания условий для эксплуатации колесных транспортных средств с высокой степенью автоматизации управления на автомобильных дорогах общего пользования» (проект поправок к Конвенции о дорожном движении от 8 ноября 1968 г.). На отсутствие общепризнанной терминологии закрепление в наименовании мероприятия термина «колесные транспортные средства» требует дополнительного обоснования. В самом деле, в Конвенции о дорожном движении термин «колесное транспортное средство» не используется, в связи с чем необходимость его введения должна быть обоснована. Заметим, что понятие «высокая степень автоматизации управления» также вряд ли можно считать имеющим однозначно определенное содержание. Например, не ясно, можно ли отнести к числу имеющих «высокую степень автоматизации управления» транспортные средства, оборудованные системой адаптивного круиз-контроля.

Проекты поправок в международные соглашения, по нашему убеждению, должны разрабатываться после внесения соответствующих изменений в национальное законодательство или как минимум параллельно с этим процессом. А предвять указанные мероприятия должно согласование терминологии, используемой в целях правовой регламентации общественных отношений в рассматриваемой сфере деятельности.

В силу ограниченности объема настоящей публикации, обозначим лишь одно из направлений, заслуживающих включения в предлагаемую нами комплексную государственную программу (либо как минимум в «дорожную карту» в рамках «Автонет»). Данное направление предполагает создание организационных предпосылок для решения обозначенных ранее проблем.

Рассматриваемое направление предполагает необходимость непрерывной, плановой, систематической работы, которая не может и не

должна иметь главной целью «латание дыр» в законодательстве либо направление предложений об изменении международно-правовых актов. Кратко перечислим основные составляющие работы по данному направлению.

1. Подготовка и периодическое издание научно-исследовательскими организациями аналитических обзоров, являющихся итогом обобщения зарубежного и международного опыта правовой регламентации рассматриваемых общественных отношений.

2. Выработка общих подходов к решению имеющихся в рассматриваемой сфере проблем включая проблемы правовой регламентации соответствующих отношений, а также философские и этические проблемы, на основе доктринального междисциплинарного взаимодействия представителей юридической науки с представителями технических (включая IT и кибернетику) и философских наук. Такое взаимодействие может осуществляться как в рамках специально создаваемых комиссий и рабочих групп на постоянной основе, так и в рамках научно-практических междисциплинарных конференций и иных периодических мероприятий.

3. Разработка нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере на основе результатов, полученных в ходе междисциплинарных исследований и аналитического обобщения имеющихся работ. При этом, в процессе разработки проектов конкретных правовых актов можно рекомендовать активное использование Wiki-технологий [10]. Это позволит обеспечить возможность участия в работе над проектами нормативных актов всем заинтересованным лицам, специализирующимся в различных областях знания.

4. Обеспечение постоянного взаимодействия с международными организациями и отдельными государствами с целью обеспечения реализации унифицированных подходов к правовой регламентации рассматриваемых общественных отношений на международном уровне, а также учета принципиальной позиции Российской Федерации по отдельным концептуальным моментам.

5. Внедрение в образовательный процесс высших учебных заведений образовательных программ высшего и дополнительного профессионального образования, предусматривающих подготовку по соответствующим направлениям и профилям. Например, в рамках направления «Юриспруденция» можно ввести профиль «Правовое обеспечение автоматизации» в рамках которого образовательный стандарт предусматривал бы изучение не только юридических дисциплин, но и соответствующих технических, этических и философских аспектов в необходимом объеме.

6. Работа по доведению содержания и результатов предлагаемой деятельности до сведения всех заинтересованных лиц с целью обеспечения их эффективного участия в правотворческой деятельности по рассматриваемому направлению. Возможно, например, создание соответствующего портала в Интернете, периодической общедоступной рассылки и т.п.

Таковы наиболее общие соображения, которые, на наш взгляд, должны быть учтены в ходе правотворческой деятельности в анализируемой сфере. Однако необходимо понимать, что проблема правовой регламентации общественных отношений, складывающихся в процессе использования «беспилотных автомобилей» или даже «беспилотного транспорта» – это лишь один из аспектов общей проблемы урегулирования общественных отношений, в которых задействованы автоматические устройства. Юридическая наука во взаимодействии с законодателем как на уровне отдельных стран, так и мирового сообщества в целом должна уделить рассмотренной проблематике самое пристальное внимание.

Список литературы:

1. Peng, T. Global Survey of Autonomous Vehicle Regulations / T Peng. – URL: <https://medium.com/syncedreview/global-survey-of-autonomous-vehicle-regulations-6b8608f205f9> (дата обращения: 24.11.2019).

2. UNECE paves the way for automated driving by updating UN international convention. – URL: <http://www.unece.org/info/media/presscurrent-press-h/transport/2016/unece-paves-the-way-for-automated-driving-by-updating-un-international-convention/doc.html> (дата обращения: 24.11.2019).

3. Косенок, А. Как менялась Венская конвенция о дорожном движении / А. Косенок // Коммерсантъ. – 2018. – 8 сент. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3736782> (дата обращения: 24.11.2019).

4. Automated vehicles: EU parliamentary committees call for accelerated UN action. – URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-623.925&format=PDF&language=EN&secondRef=03> (дата обращения: 24.11.2019).

5. Индекс готовности стран к использованию беспилотного транспорта – 2019 год. – URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ru/pdf/2019/02/ru-ru-autonomous-vehicles-readiness-index-2019.pdf> (дата обращения: 24.11.2019).

6. Об опытной эксплуатации инновационных транспортных средств и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: законопроект № 710083-7. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/710083-7> (дата обращения: 24.11.2019).

7. Развитие транспортной системы: государственная программа : утв. Постановлением Правительства от 20 декабря 2017 г. № 1596. – URL: <http://government.ru/rugovclassifier/841/events/> (дата обращения: 24.11.2019).

8. Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года : утв. Распоряжением Правительства РФ от 28 апреля 2018 г. № 831-р (в ред. от 22 февраля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 19, ст. 2804.

9. План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы по направлению «Автонет» : утв. Распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2018 г. № 535-р. – URL: <http://static.government.ru/media/files/TuWI1wAdepDaAUNHbgvd1K5Zv8rMm63X.pdf> (дата обращения: 24.11.2019)

10. Вики-технологии. Толкование. – URL: https://complex_words.academic.ru/570/вики-технологии (дата обращения: 24.11.2019).

В. В. Бехер,

*кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой правового
обеспечения экономической
деятельности Саратовского социально-
экономического института (филиала)
РЭУ имени Г. В. Плеханова*

V. V. Bekher,

*Candidate of Law, Associate professor,
Head of the Department of legal support
of economic activity Saratov
socio-economic Institute (branch)
Plekhanov Russian University
of Economics*

Н. Н. Лайченкова,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры правового обеспечения
экономической деятельности
Саратовского социально-
экономического института (филиала)
РЭУ имени Г. В. Плеханова*

N. N. Laychenkova,

*Candidate of Law, Associate professor,
Docent of the Department of legal
support of economic activity Saratov
socio-economic Institute (branch)
Plekhanov Russian University of
Economics*

К вопросу о роли оптимизации бюджетного законодательства Российской Федерации в процессе формирования бюджетной грамотности населения

Аннотация: в статье проводится анализ изменений бюджетного законодательства, исследуется институт финансового (бюджетного) контроля, а также финансового аудита, их совершенствование. Актуальность работы заключается в том, что государство в настоящее время проводит глубокую трансформацию бюджетных правоотношений, напрямую влияющую на экономический фундамент, изменяя при этом и «дизайн» категориального аппарата, терминологию в указанной сфере. Цель статьи – дать оценку новому сущностному значению понятий «контроль» и «аудит», «мониторинг», провести их соотношение, рассмотреть методы и принципы внутреннего финансового аудита. Для достижения поставленной цели были использованы общенаучные и частнонаучные методы. Авторы пришли к выводу о том, что изменения бюджетного законодательства избобилуют несо-

вершенством понятийного аппарата и терминологической «путаницей», которые не будут способствовать повышению эффективности деятельности в рамках бюджета и приведут к снижению уровня бюджетной дисциплины.

Ключевые слова: реформирование бюджетного законодательства, бюджетная грамотность, внутренний финансовый аудит, внутренний финансовый контроль, бюджетное нарушение.

To the question of the role of optimization of the fiscal legislation of the Russian Federation in the process of formation of the population budget literacy

Abstract: the article analyzes changes in budget legislation, examines the institution of financial (budget) control, as well as financial audit and their improvement. The relevance of the paper lies in the fact that the state is currently conducting a deep transformation of budget-jural relations, directly affecting the economic foundation, therewith changing the “design” of the categorical framework and terminology in this area. The purpose of the article is to estimate the new essential meaning of the concepts of “control” and “audit”, “monitoring”, to conduct their correlation, to consider methods and principles of internal financial audit. General and specific scientific methods were used to achieve this goal. The authors came to the conclusion that changes in budget legislation are full of imperfection of the conceptual framework and terminological “confusion”, which will not contribute to increasing the efficiency of activities within the budget and will lead to a decrease of the level of budget discipline.

Keywords: budget legislation reform, budget literacy, internal financial audit, internal financial control; budget violation.

Решение проблемы достижения Российской Федерацией лидирующих позиций по вопросам экономического развития, национальной безопасности, социального обеспечения напрямую зависит от эффективного осуществления различными публично-территориальными образованиями финансовой деятельности, в том числе формирования и использования централизованных денежных фондов. Следует констатировать прямую зависимость между уровнем наполняемости бюджетов всех уровней бюджетной системы и качеством выполнения возложенных на государство (муниципальные образования) функций. Государством перманентно осуществляются действия, направленные на реформирование действующего законодательства, регламентирующего функционирование современной бюджетной системы Российской Федерации: создаются новые институты, способствующие эффективному расходованию бюджетных средств (например, институт государственного (муниципального) задания), трансформируется система субъектов (участников) бюджетных правоотношений и т.д.

Произошедшие в августе 2019 г. значительные изменения бюджетного законодательства имели своей целью:

- совершенствование межбюджетных отношений [1];
- оптимизацию институтов государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом [2];
- повышение эффективности института финансового (бюджетного) контроля, а также финансового аудита [3].

В рамках оптимизации института государственного (муниципального) финансового контроля законодателем реформированию подвергся институт внутреннего финансового аудита, который определяется сквозь призму формируемой и предоставляемой указанным в п. 1 ст. 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) информации о :

- результатах оценки исполнения определенными БК РФ субъектами бюджетных полномочий;
- предложениях по повышению качества финансового менеджмента, в том числе и повышению эффективности расходования бюджетных средств, а также результатах исполнения решений, ориентированных на повышение эффективности финансового менеджмента.

Для понимания сущности финансового менеджмента в сфере бюджетной деятельности можно применить позицию А. В. Пенюгаловой и А. С. Чулкова, заключающуюся в том, что исходным пунктом финансового менеджмента в государственном и муниципальном управлении следует считать сопоставление расходов с результатами и определение сложившихся между ними соотношений. «По итогам расчета различных показателей (экономичности, эффективности, результативности), постоянного отслеживания их динамики и влияющих на нее факторов принимаются, выполняются, корректируются и контролируются управленческие решения об увеличении или уменьшении бюджетных расходов на осуществление тех или иных целей и задач органов власти» [4, с. 14].

Стандарты внутреннего финансового аудита должны быть утверждены Минфином России. На сегодняшний день на официальном сайте Министерства можно ознакомиться с проектом приказа «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита “Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита”» (далее – Проект стандарта внутреннего финаудита) [5].

Особое внимание в Проекте стандарта внутреннего финаудита уделяется базовым принципиальным установкам, которые могут

использоваться в качестве ориентиров для правоприменителей в случае обнаружения отдельных пробелов регулирования. Все принципы внутреннего финансового аудита целесообразно разделить на общие (характерные для большинства правовых образований) и специальные (применимые исключительно к конкретному институту). К общим принципам следует отнести принципы законности, объективности, эффективности, системности, компетентности, ответственности. К специальным – принципы профессионального скептицизма, функциональной независимости, стандартизации.

К методам внутреннего финансового аудита Проект стандарта внутреннего аудита причисляет аналитические процедуры, инспектирование, пересчет, запрос, подтверждение, наблюдение, мониторинг процедур внутреннего финансового контроля. Следует обратить внимание, что в Проекте стандарта внутреннего аудита обнаруживается новое соотношение между понятиями «контроль» и «аудит». Традиционно контроль и надзор рассматривают как самостоятельные институты в системе государственного управления, обнаруживая, прежде всего, различия между ними в том, что «государственный контроль осуществляется внутри системы управления, в то время как государственный аудит предполагает исследование объекта управления извне в целях предоставления независимой оценки состояния этого объекта заказчику аудита, которым являются органы государственной власти» [6, с. 101].

При этом в предлагаемом Проекте стандарта внутреннего аудита указывается на внутриорганизационный характер аудита. Такой вывод можно сделать из анализа понятий «субъект внутреннего финансового аудита», «объект внутреннего финансового аудита», а также «бюджетные процедуры», закрепленных в п. 3 указанного Проекта.

Более того, в качестве метода внутреннего финансового аудита предлагается рассматривать мониторинг процедур внутреннего финансового контроля, а под внутренним финансовым контролем следует понимать внутренний процесс главного администратора (администратора) бюджетных средств, осуществляемый в целях соблюдения установленных правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, требований к исполнению своих бюджетных полномочий, который является составной частью бюджетных процедур и осуществляется посредством совершения контрольных действий. Бюджетные процедуры – процедуры главного администратора (администратора) бюджетных средств, влияющие на значения показателей качества финансового менеджмента, в том числе процедуры по составлению и представлению сведений, необходимых

для составления проекта бюджета, исполнению бюджета, ведению бюджетного учета и составлению бюджетной отчетности.

То есть внутренний финансовый контроль согласно Проекту стандарта внутреннего финаудита входит в состав бюджетных процедур, которые являются объектом внутреннего финансового аудита. В общем говоря, данным Проектом закрепляется следующее соотношение – внутренний финансовый контроль есть объект внутреннего финансового аудита.

Таким образом, обозначенными изменениями внутренний финансовый контроль выведен из списка самостоятельных бюджетных полномочий, но сохранил за собой силу управленческого инструмента.

Проведенный анализ в первую очередь обнажает главный недостаток внесенных изменений в действующее законодательство – излишнюю терминологическую путаницу, идущую вразрез с традиционным подходом к соотношению понятий «контроль» и «аудит» и их сущностному значению. Учитывая, что аудит в рамках бюджета закреплен в качестве полномочий Счетной палаты РФ (территориальных контрольно-счетных органов), подобное бессистемное использование категории «аудит» не будет способствовать повышению эффективности деятельности в рамках бюджета, наоборот, приведет к снижению уровня бюджетной дисциплины.

Однако для достижения объективности научного исследования следует привести позицию специалистов, положительно оценивающих указанные изменения. «Такое изменение (*исключение осуществления внутреннего финансового контроля из бюджетных полномочий главных администраторов (администраторов) бюджетных средств*. – Прим. авторов) позволит снизить излишнюю заформализованность, присущую в настоящее время внутреннему финансовому контролю, а руководители главных администраторов (администраторов) бюджетных средств смогут действовать более свободно и использовать данный управленческий инструмент с большей эффективностью» [7].

Обозначенные изменения используют еще одну категорию, традиционно применяемую в контексте контрольных мероприятий, – мониторинг.

Статья 160.2-1 БК РФ была дополнена положениями, регламентирующими институт мониторинга качества финансового менеджмента. Данные положения определили круг субъектов, уполномоченных на проведение такого мониторинга, среди которых:

- финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом) в установленном им порядке в отношении главных администраторов средств соответствующего бюджета;

– главный администратор бюджетных средств в установленном им порядке в отношении подведомственных ему администраторов бюджетных средств.

В отношении мониторинга качества финансового менеджмента представители научного сообщества также высказывают определенную позицию, связанную, в первую очередь, с низким качеством и ошибочностью понятийно-категориального аппарата. «Что касается недостатков самого механизма мониторинга и оценки качества финансового менеджмента, то они сводятся прежде всего к несовершенству понятийного аппарата, связанному с определением таких понятий, как финансовый менеджмент и мониторинг качества финансового менеджмента... Финансовый менеджмент должен быть органично встроенным в деятельность органов государственной власти (органов местного самоуправления) и охватывать все взаимосвязанные процедуры (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит), что в конечном итоге направлено на обеспечение адресного, экономного и результативного использования бюджетных средств, оказание государственных и муниципальных услуг, принятие эффективных управленческих решений, создание полноценной системы внутреннего финансового контроля и аудита в органах государственной власти (органах местного самоуправления)» [8, с. 99].

Ряд изменений коснулся системы муниципального финансового контроля. Так, в соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 266.1 БК РФ к объектам контроля относят и местные администрации.

В данной ситуации опять обнаруживается несовершенство понятийного аппарата. В целом в рамках ст. 266.1 БК РФ законодатель до настоящего времени использует понятие «объект контроля», говоря о субъектах, чья деятельность будет подвергнута контрольным мероприятиям. Думается, что указанную категорию следует именовать подконтрольными субъектами, а осуществляемая ими деятельность должна рассматриваться в качестве объекта контроля.

На уточнении содержания понятий и отдельных институтов построены изменения правового регулирования результатов контроля.

Так, понятие «представление» существенно сократилось из-за исключения перечисления видов нарушений, за которое оно выносятся. Однако основное изменение затронуло исключение из перечня требований по бюджетному нарушению требования о возврате предоставленных средств бюджета.

Новое определение предписания как формы реагирования связано с ситуацией невозможности устранения либо неустранения в установ-

ленный в представлении срок бюджетного нарушения при наличии возможности определения суммы причиненного ущерба публично-правовому образованию в результате этого нарушения.

Определенные изменения были внесены и в понятие «бюджетное нарушение». С 1 января 2020 г. в понятие входят нарушения установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд требований к планированию, обоснованию закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, а также требований к изменению, расторжению государственного (муниципального) контракта (абз. 4 п. 1 ст. 306.1 БК РФ), и нарушение условий государственных (муниципальных) контрактов (абз. 5 ч. 1 ст. 306.1 БК РФ).

При этом из БК РФ исключена ст. 306.8, тем самым исключена бюджетная мера принуждения за нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, если такое нарушение не связано с нецелевым использованием.

Большинство из указанных изменений вступили в силу с 1 января 2020 г., что дает правоприменителю возможность изучения и постепенной адаптации к новым правилам осуществления деятельности в области бюджета. Потребность правоприменителя в определенном количестве времени обусловлена, прежде всего, сложностью изложения текста нормативно-правового акта и необходимостью наличия специальной профессиональной подготовки, т.е. определенного уровня профессиональной бюджетной грамотности. В настоящее время высокий уровень бюджетной грамотности можно считать действенным инструментом обеспечения финансовой и бюджетной дисциплины.

Реформирование современного бюджетного законодательства, несомненно, оказывает воздействие на состояние бюджетной грамотности. При этом совершенствование отдельных бюджетно-правовых институтов дает положительный эффект, поскольку позволяет заинтересованному субъекту быть вовлеченным в отдельные элементы бюджетной деятельности. Регулирование бюджетных правоотношений – весьма сложный, динамичный и глубокий механизм, который сильно зависит от экономико-политических изменений. Далеко не все вопросы, касающиеся бюджета, понятны и доступны даже подготовленным группам граждан. В определенных случаях вносимые в БК РФ изменения требуют от применителя повышения уровня бюджетной грамотности, что представляется возможным исключительно в случае получения специализированного образо-

вания. Таким образом, при оптимизации бюджетно-правовых основ законодатель в обязательном порядке должен учитывать уровень бюджетной грамотности (как профессиональной, так индивидуальной и общественной) и в случае ее недостаточности определить органы государственной власти, ответственные за проведение комплекса образовательных и просветительских мероприятий, имеющих своей целью донесение и разъяснение правоприменителю информации об изменениях бюджетного законодательства.

Список литературы:

1. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений : федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 31, ст. 4466.

2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственным финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» : федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 278-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 31, ст. 4437.

3. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита : федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 199-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 30, ст. 4101.

4. Пенюгалова, А.В. Финансовый менеджмент в государственном и муниципальном управлении / А.В. Пенюгалова, А.С. Чулкова // Дайджест-финансы. – 2011. – № 2 (194).

5. Сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=127882 (дата обращения: 18.02.2020).

6. Измоленов, А.К. Контроль, надзор и аудит в системе государственного управления / А.К. Измоленов, О.Б. Франц, Л.Ф. Шайбакова // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2017. – № 9.

7. Руденко, А.Е. Основные изменения Бюджетного кодекса в части контроля. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/215946489> (дата обращения: 18.02.2020).

8. Бевзюк, В.В. Развитие системы мониторинга качества финансового менеджмента на региональном уровне / В.В. Бевзюк // Учет и статистика. – 2013. – № 1 (29).

А. В. Солдунов,
кандидат философских наук, доцент
кафедры правового обеспечения
экономической деятельности
Саратовского социально-
экономического института (филиала)
РЭУ им. Г. В. Плеханова

В. Н. Украинский,
кандидат исторических наук,
доцент, доцент кафедры правового
обеспечения экономической
деятельности Саратовского
социально-экономического
института (филиала) РЭУ
им. Г. В. Плеханова

A. V. Soldunov,
Candidate of philosophy,
Associate professor of the Department
of legal support of economic activity
of Saratov socio-economic Institute
(branch) Plekhanov Russian University
of Economics
avsoldunov@mail.ru

V. N. Ukrainskiy,
Candidate of historical Sciences,
Associate professor of the Department
of legal support of economic activity
of Saratov socio-economic Institute
(branch) Plekhanov Russian University
of Economics, uvn1967@yandex.ru

О развитии оценки регулирующего воздействия

Аннотация: статья посвящена анализу развития механизма оценки регулирующего воздействия (ОРВ) нормативных правовых актов, его эффективности и проблемам расширения сферы действия ОРВ в современной России. Отмечается прослеживаемый тренд на сужение сферы регулирования оценки регулирующего воздействия, тенденция к формализации применения данного механизма.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, регуляторная политика, государственное управление, нормотворчество, регулирование предпринимательской деятельности.

On the development of regulatory impact assessment

Abstract: the article is devoted to the analysis of the development of the mechanism for assessing the regulatory impact of normative legal acts, its effectiveness and the problems of expanding the scope of RIA in modern Russia. There is a trend to narrow the scope of regulation of regulatory impact assessment, the tendency to formalize the use of this mechanism.

Keywords: regulatory impact assessment, regulatory policy, public administration, standard-setting, regulation of business activity.

На современном этапе развития государственной власти в Российской Федерации по-прежнему актуальнейшим остается вопрос об оптимизации и повышении качества государственного управления. В области регулирования предпринимательской деятельности государственное управление реализуется в форме регулятор-

ной политики, одним из инструментов которой является оценка регулирующего воздействия.

Целью оценки регулирующего воздействия выступает оценка вводимого государственного регулирования в рамках российской действительности с позиции наличия потенциальных ограничений в проектах нормативных правовых актов, регулирующих деятельность предпринимателей, а также при возникновении необоснованных расходов в деятельности предпринимательства или бюджетной системы РФ.

В современной ситуации, когда бизнес испытывает определенные внешние воздействия (со стороны налоговой системы, контрольно-надзорных органов и др.), а также сталкивается с проблемами в области роста доходов населения, повышение качества правового регулирования предпринимательских отношений могло бы стать одним из элементов позитивного влияния на экономику в целом.

Оценка регулирующего воздействия представляет собой механизм регулирования законодательной деятельности в том числе и с привлечением самих субъектов правового регулирования. Именно в связи с этим ОРВ является актуальным, современным и крайне демократическим институтом, позволяющим получить обратную связь со стороны общества, в отношении которого применяются нормы правового регулирования, что, несомненно, призвано повысить общее качество такого регулирования.

Необходимость развития современных институтов оценки качества деятельности, в том числе и законодательных органов государственной власти в Российской Федерации, подтверждают различные исследования современного российского нормотворчества. Так, обращаясь к анализу изменений российского законодательства, проведенному Центром стратегических разработок в 2017 г., отметим сделанный авторами вывод об общем увеличении новых нормативных актов в разрезе 10-летних периодов. Причем тренд на увлечение норм права, как отмечает Н. Ткаченко, характерен для всех отраслей права [1, с. 6].

Подобная динамика говорит об увеличивающейся массе нормативного регулирования, что, безусловно, не может положительно влиять на регулирование социальных отношений. Заформализованность и излишняя зарегулированность всегда приводят к проблемам в правоприменении. Обычный гражданин, предприниматель, любой представитель общества, не являющийся профессиональным юристом, сталкивается с серьезными проблемами в применении излишне нагруженных и сложных правовых норм. Подобная ситуация

приводит к подрыву доверия к органам государственной власти, что несомненно негативно сказывается на общем уровне взаимодействия общества и государства.

Повышение прозрачности правового регулирования, отсутствие коллизий и интуитивно понятное законодательство – это основа высокого уровня соблюдения норм права и повышения общего уровня восприятия качества работы государственных органов со стороны общества в целом.

Одной из проблем, связанных с нестабильностью законодательства, по мнению экспертов [1, с. 8], является в целом невысокое качество принимаемых законов, а также скорость их разработки и принятия, которая определяется стремлением чиновников отчитаться о быстром выполнении поставленных задач.

Принятие законов невысокого уровня влечет за собой принятие поправок к ним и рост подзаконных нормативных актов, что еще больше снижает качество правового регулирования. Нередки и ситуации, когда нормативный акт принимается, неоднократно изменяется, а впоследствии отменяется. Подобная система отражает вершину законодательного «мастерства».

Одна из основных задач, которые стоят перед процедурой ОРВ, – это устранение избыточного административного регулирования, а также создание работающего механизма отсева непродуктивных, вводящих излишние ограничения нормативных правовых актов уже на этапе их принятия для создания максимальных условий наиболее эффективного регулирования.

Оценка регулирующего воздействия не является российским решением, данный механизм достаточно прочно вошел в практику нормотворчества западных стран, где он показал свою высокую эффективность и откуда был заимствован нашим законодательством. Одной из первых стран, внедряющих элементы процедуры оценки регулирующего воздействия, была Дания, где данная практика начала реализовываться с 1966 г. С 1980-х г. оценка регулирующего воздействия стала массовым решением и одним из центральных механизмов повышения качества государственного регулирования во многих государствах, а в данный момент она выступает обязательным элементом в нормотворчестве большинства развитых стран.

Одной из особенностей применения института ОРВ в странах с давней историей его использования является отсутствие единой модели внедрения данного института в правовое пространство государства и внедрение ОРВ в каждом отдельном государстве в соответствии с его политическими, экономическими, культурными особенностями.

Данный механизм может быть направлен на регуляторную политику в области ведения бизнеса или регулирования окружающей среды, а также в ряде других направлений, где для повышения качества государственного регулирования необходима общественная оценка.

Таким образом, активное внедрение и развитие института ОРВ в западных странах отражает общую тенденцию развития так называемого умного регулирования, при котором центральной идеей является принцип, согласно которому регулирование всегда может проходить еще лучше.

В России экспериментальное внедрение ОРВ началось в 2006 г. в Республике Калмыкия. В 2010 г. Минэкономразвития России было наделено полномочиями по внедрению процедуры ОРВ в практику, а кроме того, создан Департамент оценки регулирующего воздействия.

Одним из важных этапов развития ОРВ стало создание в 2012 г. сайта regulation.gov.ru, который стал единой информационной площадкой для размещения различными ведомствами разрабатываемых законодательных инициатив, а также результатов публичных обсуждений данных законопроектов. С 2014 г. ОРВ активно внедряется в регионы. Согласно принятому Закону № 176-ФЗ проекты актов субъектов РФ, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в обязательном порядке должны проходить процедуру ОРВ. С января 2015 г. процедура ОРВ стала обязательной и на местном уровне.

Однако, несмотря на показатели эффективности использования инструментов ОРВ в мировой практике, в российской действительности с 2015 г. началось сужение предметной сферы оценки регулирующего воздействия.

Так, оценка регулирующего воздействия не проводится в отношении проектов нормативных актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Ограничения по проведению процедуры ОРВ установлены в отношении проектов актов в области использования атомной энергии и обеспечения радиационной безопасности. Из-под процедуры оценки регулирующего воздействия выведены проекты актов, подготовленные на основании поручений или указаний Президента РФ либо поручений Председателя Правительства РФ, в которых содержится прямое указание на необходимость их разработки в сжатые сроки (не более 10 дней), проекты актов, подготавливаемые в рамках реализации приоритетных проектов (программ), а также в соответствии с планами мероприятий (дорожными картами) по совершенствованию

законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы (за исключением проектов решений Евразийской экономической комиссии), проекты актов, предусматривающие изменение кодов единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза.

Подобные изъятия отражают тренд на приоритет срочности в рамках реализации задач, поставленных, например, Президентом РФ и Правительством РФ, при этом данная срочность отражается на качестве принимаемых нормативных актов.

Дополняет сужение вопросов, подлежащих оценке регулирующего воздействия, и Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 94-ФЗ [2], согласно которому с 12 мая 2019 г. не подлежат оценке регулирующего воздействия проекты нормативных правовых актов субъектов РФ:

– устанавливающие, изменяющие, отменяющие подлежащие госрегулированию цены (тарифы) на продукцию (товары, услуги), торговые надбавки (наценки) к таким ценам (тарифам) в соответствии с федеральными законами, определяющими порядок ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) на продукцию (товары, услуги), торговых надбавок (наценок) к таким ценам (тарифам);

– разработанные в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на период действия режимов ЧС.

Анализ размещенных на официальном портале regulation.gov.ru проектов нормативных правовых актов, проходящих процедуру ОРВ, показывает крайне невысокий уровень участия общества в оценке предлагаемых актов. Так, на ноябрь 2019 г. из первых двухсот проектов нормативных правовых актов, размещенных на ресурсе и проходящих различные этапы процедуры ОРВ, количество комментариев – 0, а среднее количество просмотров законопроектов находится в районе 70–80 [3]. Данные цифры говорят о крайне низкой эффективности реализации процедуры ОРВ в современном российском правовом регулировании, некую декларативность самой процедуры.

Одной из серьезных проблем такого уровня эффективности реализации процедуры ОРВ в российской правовой реальности, на наш взгляд, является достаточно низкий уровень информированности участников общественных отношений о данном механизме, а как следствие, низкий уровень вовлеченности субъектов в саму процедуру ОРВ. Механизм создан и механизм работающий, но эффективность данного механизма сталкивается с отсутствием широкого доведения до участников, в первую очередь до участников экономических отношений, сути, значения, а также возможностей применения про-

цедуры оценки регулирующего воздействия. Многие представители бизнес-сообщества, права и интересы которых в рамках ОРВ призвано регулировать законодательство, особенно представители малого и среднего бизнеса, не знакомы с институтом ОРВ.

Еще одной проблемой массового использования механизма ОРВ, по нашему мнению, является невысокий уровень доверия участников экономических отношений к потенциальной возможности влиять на нормотворчество, что, несомненно, снижает степень заинтересованности субъектов в современных демократических механизмах. Если остается возможность не принимать решение, то достаточно большой процент людей выбирают эту «опцию». Среднестатистический человек не хочет перемен. Что-то сделать требует волевых усилий – статичность не требует участия. Отсутствие уверенности в возможности что-то изменить многократно увеличивает нежелание что-то совершать.

Для массовой реализации оценки регулирующего воздействия у общества должен быть выработанный опыт влияния на принятие решений, эффективное участие в управлении, опыт применения современных демократических институтов, которым наше общество в большинстве своем не обладает. Именно отсутствие опыта влияния на определенные решения, а также низкий уровень уверенности в потенциальной возможности подобного влияния и становится, как нам кажется, серьезной составляющей невовлеченности в процедуру ОРВ. В связи с этим надстройка в виде достаточно современного института ОРВ показывает незначительный уровень результативности ее применения.

Так, анализ заключений оценки регулирующего воздействия за 2014–2017 г., проведенный Министерством экономического развития РФ, показывает следующие цифры: 2014 г. – 3 100; 2015 г. – 5 500; 2016 г. – 4 300; 2017 г. – 5 200 [4, с.4]. Таким образом, активность привлечения внимания к механизму ОРВ в 2015 г. была максимальной, а впоследствии мы видим снижение внимания, когда количество заключений в 2016 и 2017 гг. не достигло уровня 2015 г. и это при общем росте количества принимаемых нормативных правовых актов.

О снижении внимания государства к вопросам ОРВ косвенно можно судить и по активности наполнения соответствующего раздела на официальном сайте Министерства экономического развития РФ – профильного министерства, отвечающего за развитие ОРВ. Так, во вкладке «информационные материалы» на декабрь 2019 г. последние изменения были датированы 18 сентября 2018 г., а последние обновления вкладки «документы» датируются 21 ноября 2017 г.

Таким образом, заимствованные достаточно успешно работающие иностранные механизмы сталкиваются с российскими ограничениями, которые трансформируют саму идею вовлеченности и участия широких масс населения в принятии регулятивных решений. В связи с этим отметим, что механизм ОРВ создан и утвержден, но заинтересованности в его развитии, к сожалению, не наблюдается. Нельзя не согласиться с мнением отдельных авторов о том, что ОРВ нередко воспринимается как некая обязательная формальность и государственные органы все чаще поднимают вопрос о переходе на добровольческие начала проведения процедуры ОРВ, т.е. о сведении публичных консультаций с заинтересованными лицами к их имитации [5, с. 22].

Подчеркнем, что в современном демократическом обществе законодательство не может выступать единым и универсальным механизмом регулирования общественных отношений. Трендом мировых практик развития регулирования выступает концепция так называемого «умного регулирования», цель которого заключается в сбалансированном применении различных механизмов регулирования (саморегулирования, взаимодействия с субъектами регулирования и др.) для получения лучшего результата. ОРВ, введенная в практику регулирования предпринимательских отношений, является важным элементом движения в сторону «умного регулирования».

Анализ реализации механизма ОРВ вызывает определенные опасения относительно его сознательного сужения со стороны государственных органов, превращения в формально действующий механизм, цель которого показать соответствие тренду внедрения механизмов «умного регулирования», характерному для ведущих стран. Однако для дальнейшего развития ОРВ необходима популяризация данного инструмента в среде бизнеса и общества в целом, расширение ОРВ по предметным сферам, снижение административных барьеров, реальная заинтересованность в данном механизме со стороны государственного аппарата, а также формирование социального опыта влияния на принятие государственных решений.

Список литературы:

1. Ткаченко, Н. Статистический анализ федерального законодательства / Н. Ткаченко. – М.: Центр стратегических разработок, 2017. – 57 с.
2. О внесении изменения в статью 263-3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 94-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 18, ст. 2218.

3. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 23.11.2019).

4. О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления в 2017 году // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. – URL: <http://economy.gov.ru/> (дата обращения: 03.12.2019).

5. Голодникова, А. Е. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего / А. Е. Голодникова, А. А. Ефремов, Д. В. Соболев, Д. Б. Цыганков, М. С. Шклярчук ; под ред. М. О. Комина. – М.: Центр стратегических разработок, 2018. – 193 с.

А. А. Шаповалов,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории и истории
государства и права Саратовского
социально-экономического института
РЭУ имени Г. В. Плеханова*

A. A. Shapovalov,

*Candidate of Law, Associate professor,
Associate professor of the Department
of theory and history of state and law
of Saratov socio-economic Institute
(branch) Plekhanov Russian University
of Economics
uspex34@yandex.ru*

В. Е. Халиулин,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории права
Поволжского института управления
имени П. А. Столыпина –
филиала РАНХиГС*

V. E. Khaliulin,

*Candidate of Law, Associate professor,
Associate professor Chair of Theory
of Law Volga Institute of Management
named after P. A. Stolypin,
Branch of RANEPA*

**Система права как особая разновидность
социально-правовой памяти**

Аннотация: в статье рассматривается система права в качестве особой разновидности социально-правовой памяти, выражающейся в трех измерениях: системе права как информационной системе, в которой происходит сохранение, осмысление и воспроизведение знаний об общеобязательных, формально определенных правилах поведения; системе права как институциональной системе, которая транслирует ограничительные рамки, организующие взаимоотношения между людьми и во многом объясняющие мотивы действий ее субъектов; системе права как целенаправленном процессе деятельности субъектов по сохранению, поддержанию норм права, а также контроль за их исполнением.

Ключевые слова: система права, социально-правовая память, право, юридический опыт.

The system of law as a special kind of social and legal memory

***Abstract:** the article considers the legal system as a special kind of socio-legal memory, expressing itself in three dimensions: the legal system as an information system, which is the preservation, understanding and reproduction of knowledge about the obligatory, formally certain rules of conduct; a system of law as an institutional system translates the bounding box, organizing the relationship between people and largely explains the motives of its subjects; the system of law as a purposeful process of activity of subjects on preservation, maintenance of norms of law, and also control of their execution.*

***Keywords:** legal system, social and legal memory, law, legal experience.*

К пониманию смысла права и его систем необходимо подходить не как к чему-то догматическому, однажды данному социальному явлению, а рассматривать его в качестве живого саморазвивающегося правового организма, опирающегося на понятия справедливости, неотвратимости, функциональности, целесообразности, логичности. Соответственно, система права – это не просто сумма отдельных элементов, а сложная взаимосвязь и взаимозависимость различных элементов [1].

Система права несомненно важна и актуальна для всего законодательства, так как именно через нее система законодательства вбирает в себя общечеловеческие ценности. Вместе с тем система законодательства отражает в системе права современные тенденции изменения общественных отношений. Этот процесс не должен прерываться, он должен поддерживаться на необходимом уровне, так как в противном случае возможно снижение качества правовой жизни в обществе. Именно эту непрерывность, трансляцию и движение воплощенных в знаковой форме правовых смыслов в социальном времени обеспечивает социально-правовая память.

Выступая важнейшим элементом любого общества, память оказывает влияние на его развитие и посредством трансляции ценностно-смысловых характеристик культуры обеспечивает социокультурное единство. Социальная память представляет собой совокупность институтов, которые осуществляют преемственность прошлого и настоящего с целью сохранения накопленного коллективного опыта и передачи его от одного поколения к другому. Социальная память, по сути, представляет собой фундаментальный элемент социальной реальности, социально конструируемую реальность. Сохраняя результаты социальной деятельности, она воспроизводит прошлый социальный опыт, а также включает его

в актуальное бытие. Особой разновидностью социально-правовой памяти можно назвать систему права.

В переводе с греческого понятие «система» означает «целое», составленное из частей. Поэтому под системой права можно понимать взятые в единстве и взаимодействии нормативно-правовые предписания, правовые институты, подотрасли права и отрасли права (содержательные элементы права) и способы их внешнего выражения (нормативные акты и договоры, судебные прецеденты и другие формы права). Следует заметить, что от «системы права» необходимо отличать понятие «правовая система», более широкое по содержанию и включающее в себя помимо системы права правосознание и юридическую практику. Вместе с тем неправильным является отождествление понятий «система права» и «структура права». В этом случае система права рассматривается только через внутреннюю его форму, структуру. На самом деле она является более широким понятием и включает в себя не только структурные характеристики права (каркас права), но и закономерности возникновения, функционирования и развития права. Поэтому система права – это не только внутреннее строение права, объединяющее нормы права, правовые институты, подотрасли права и отрасли права, но и содержательные элементы права, способы их внешнего выражения, а также способы правового регулирования, направленного на упорядочение важных общественных отношений.

Как особая разновидность социально-правовой памяти система права выражается в трех измерениях, соответствующих трем подходам.

1. С позиций информационного подхода система права представляет собой *информационную систему*, в которой происходит сохранение, осмысление и воспроизведение знаний об общеобязательных, формально определенных правилах поведения. Иными словами система права предполагает *систему знаний*, которая исходит от ее структурных элементов, господствует в обществе, действует через общественное сознание и закрепляется в официальных письменных источниках и документах государства. Главным из этих источников является Конституция РФ, провозглашающая общие принципы государственного устройства, права и свободы человека и гражданина.

2. С позиций институционального подхода система права представляет собой *институциональную систему*. Как считает К. Поппер, институциональный подход выявляет некоторую нормативную рамочную структуру, в границах которой индивиду дозволяется принимать решения и совершать действия [2]. Это подразумевает

наличие юридически закрепленных стандартов и норм, концентрирующих в себе ценностно-смысловую информацию и структурирующих явления социально-правовой жизни. То есть нормы и правила, транслируемые системой права, устанавливают границы, в рамках которых может мыслить и действовать субъект, оказывают влияние на формирование у граждан определенных жизненных позиций, юридических идеалов, принципов, установок, позволяющих ориентироваться в системе правового регулирования общественных отношений. Система права предполагает не только правила поведения, но и указывает возможные санкции, направленные на то, чтобы эти правила неукоснительно выполнялись. Основанная на общественном сознании, система права транслирует ограничительные рамки, организующие взаимоотношения между людьми и во многом объясняющие мотивы действий ее субъектов.

3. С позиции деятельностного подхода система права представляет собой *целенаправленный процесс деятельности* субъектов по сохранению, поддержанию норм права, а также контроль за их исполнением [3, с. 415]. Система социальных норм и отношений является общеобязательной, поэтому поддерживается и охраняется авторитетом и силой государства. Соблюдение норм права обеспечивается им благодаря особым механизмам власти, управления, правосудия через деятельность профессиональных субъектов (полицейский, нотариус, адвокат, судья и т.д.) и государственных учреждений. В процессе этой деятельности складывается своя культура, структуру которой образуют не только система знаний, нормативно-правовых предписаний и база данных, но и такие артефакты, как, например, символика, язык, профессиональные ценности.

Система права как особая разновидность социально-правовой памяти обладает следующими *свойствами*:

1. Система права является важнейшим компонентом правовой системы общества, тесно связанным с такими правовыми явлениями, как правосознание, правовая культура, правотворческая, интерпретационная, правосистематизирующая и правореализационная юридическая практика. Выражая шкалу ценностно-правовых ориентаций и приоритетов, система права действует подобно мнемической матрице, задавая фокус, сквозь который субъект видит и воспринимает мир, что обуславливает определенную картину мира, влияющую на ценности и установки, а значит, и на поведение человека. Таким образом, принимая определенные правовые установки, предписания и ценности, человек становится носителем соответствующей мнемической матрицы, которая, действуя через сознание субъекта,

«распредмечивает» и воплощает эти установки и знания в процессе социально-правовой деятельности.

2 *Формализованный характер* системы права выражается в том, что все общеобязательные предписания, правила и нормы закрепляются в формальных юридических источниках. Письменное закрепление права говорит о материальном воплощении социально-правовой памяти.

3 Система права является *важнейшим элементом государственного суверенитета*. Государственные предписания носят общеобязательный, регулятивный характер. Здесь раскрывается институциональный аспект системы права как особой разновидности социально-правовой памяти, предполагающий строгий контроль за исполнением нормативно-правовых предписаний. Среди других социальных регуляторов право отличается верховенством.

4 *Стабильность и неизменность системы права* напрямую связана со стабильным, ровным, нескачкообразным развитием общественных отношений, стабильностью в экономической, политической, социальной и духовной сферах жизни общества. В качестве стабилизирующего фактора общества выступает именно социальная память, обеспечивающая передачу социально-значимой информации от поколения к поколению и внутри поколения и сохраняющая целостность общества.

5 *Динамизм системы права*. Появление современных тенденций и изменение общественных отношений немедленно отражается на системе права. Так, в современной системе российского права появляются или отмирают некоторые нормы права, правовые институты, подотрасли права и даже отрасли права, например, новыми отраслями российского права можно считать муниципальное право, информационное право, спортивное право и др. Некоторые структурные элементы системы права отмирают, например сельскохозяйственное право как самостоятельная отрасль российского права прекращает свое существование. В разные периоды существования и развития общества и государства меняется и сама динамика этого процесса. В случае существенных изменений в государственном устройстве и общественных отношениях кардинально меняются нормы, с помощью которых регулируется общество, а значит, и система права, и законодательство в целом. Нормам, поддерживаемым в один период, приходят на смену другие нормы, это дает возможность обществу приспосабливаться к меняющейся ситуации, закрепляя затем нововведения как новые нормы. И это было всегда характерно для общества: иначе оно не смогло бы развиваться дальше и выжить. В этом случае

социальная память является гибкой поддерживающей структурой, изменяющейся под влиянием практического действия. Однако следует отметить, что в случае революционных изменений, в ситуациях социальной неопределенности и нестабильности источником порядка становятся именно те образцы поведения, которые были заложены на бессознательном уровне социальной памяти, то есть в ситуациях нестабильности социопамять продуцирует порядок и стабильность в социуме, постепенно восстанавливая систему права.

6 Система права – это накопление, хранение и передача через нормы права информации. Данный аспект напрямую связывает систему права и социально-правовую память, под которой следует понимать специфический механизм фиксации, преобразования, упорядочивания, сохранения во времени и воспроизведения информации о системе права на надындивидуальном уровне избирательно для того, чтобы ее передать между членами одного общества, а также различными поколениями людей. С понятием социально-правовой памяти тесно связано понятие юридического опыта. Это опыт, который сохранен в социально-правовой памяти общества и выражен в форме юридических знаний, накопленных в ходе исторического развития общества на основе фиксации, преобразования, упорядочивания, сохранения, трансляции и воспроизведения данных личного юридического опыта.

По утверждению Р. Иеринга, право – это живая сила, являющаяся результатом борьбы интересов и обобщения исторического опыта [4, с. 15–16]. Современная юридическая наука под опытом понимает «важнейший компонент практики, который представляет собой коллективную, надындивидуальную социально-правовую память, обеспечивающую накопление, систематизацию, хранение и передачу информации (знаний, умений, оценок, подходов и т.д.), позволяющую фиксировать и в определенной степени воссоздавать весь процесс деятельности или отдельные его фрагменты» [5, с. 28].

А.В. Тимофеев под понятием юридического опыта понимает «сформированную и сохраненную в целях последующего воспроизведения системно организованную информацию, полученную на основе восприятия субъектами юридически значимого поведения либо в результате их социальной коммуникации, неразрывно связанную с языком и чувственно-эмпирическим отражением свойств и отношений объектов правовой системы общества, усвоение которой в значительной степени определяет возможность осуществления, содержание и эффективность любой будущей юридической деятельности, а также является необходимым условием познания правовой действительности» [6, с. 6].

7 Система права является сложноорганизованной системой, в которой каждый составляющий ее элемент имеет свое место, роль и функцию и может рассматриваться в качестве самостоятельной системы или подсистемы. Между тем, взаимодействуя между собой, эти элементы образуют единую органичную и неповторимую целостность – систему права. Через системное действие регулируются и упорядочиваются не только отдельные ситуации, но и система общественных отношений в целом. Это обусловлено синергетическим эффектом права, когда в результате согласованных действий элементов системы права появляется новое качество, которого они не могут достичь по отдельности.

8 Система права имеет *объективно-субъективный характер*. В силу того, что нормативно-правовые предписания и нормативные акты обусловлены реальными общественными отношениями, система права – объективна. Но так как все элементы права – результат сознательной деятельности и правотворчества субъекта, система права – субъективна.

9 Система права является открытой системой, в рамках которой происходит постоянный обмен (ввод и вывод) нормативно-правовой информации. Система российского права не стоит на месте, она развивается, появляются новые общественные отношения, которые требуют нормативного регулирования, что впоследствии может привести к образованию нового элемента системы права – нормы права, правового института, подотрасли права или отрасли права.

Таким образом, более глубокое и изученное понимание связи между системой права, социально-правовой памятью и процессами развития общества в целом дает возможность праву воздействовать на эти процессы, определять исходные положения для того, чтобы выбрать оптимальные формы и методы правового регулирования определенных видов общественных отношений.

Список литературы:

1. Свирин, Ю.А. О соотношении системы права и системы законодательства / Ю.А. Свирин // Современное право. – 2013. – № 5. – С. 8–10.
2. Поппер, К. Открытое общество и его враги: в 2 т. / К. Поппер. – М.: Феникс ; Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. – 448 + 528 с.
3. Устьянцев, В.Б. Социальная память в жизненном пространстве социума / В.Б. Устьянцев // Известия Саратовского университета. – 2018. – № 4. – С. 414–418.
4. Иеринг, Р. Борьба за право / Р. Иеринг. – М.: Изд-во Вестника знания (В.В. Битнера), 1912. – 71 с.

5. Боруленков, Ю.П. Правовой опыт и юридическое познание / Ю.П. Боруленков // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. – 2015. – № 14. – С. 27–36.

6. Тимофеев, А.В. Юридический опыт: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / А.В. Тимофеев. – Владимир, 2008. – 25 с.

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ВУЗЫ:

**ВЛАДИМИРСКИЙ ФИЛИАЛ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ •**

В. А. Чирикин,

*кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой теории
и истории государства и права
Владимирского филиала РАНХиГС*

V. A. Chirikhin,

*Candidate of Legal Sciences,
Associate professor,
Head of Department of theory
and history of state and law
of Vladimir Branch of the RANEPA,
Chirikin_V@vlad.ranepa.ru*

С. Н. Ушаков,

*кандидат юридических наук,
декан факультета права
Владимирского филиала РАНХиГС*

S.N. Ushakov,

*Candidate of Law,
Dean of the Faculty of Law
Vladimir branch of RANEPA
Uchakov13.03.2011@mail.ru*

**Особенности конституционного принципа
«разделения властей» в Российской Федерации**

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена широким форматом подходов в научном юридическом сообществе к определению правового института «разделения властей». Цель статьи – проанализировать и представить различные подходы ученых-юристов, практиков к определению сущности конституционного принципа «разделение властей». Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектического, анализа, синтеза, системного, исторического) и частнонаучных методов (формально-юридического, сравнительно-правового). Авторы приходят к выводу, что, несмотря на общеупотребительное выражение «разделение властей», применительно к Российской Федерации юридически целесообразным исследуемый принцип следует называть «разделение власти», что соответствует Конституции Российского государства.*

***Ключевые слова:** Российская Федерация, Конституция России, государственная власть, разделение властей (власти), законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, Президент Российской Федерации.*

**Features of the constitutional principle
of “separation of powers” in the Russian Federation**

***Abstract:** the relevance of the article is due to the wide format of approaches in the scientific legal community to the definition of the legal institution of “separation of powers”. The purpose of the article is to analyze and present the various approaches of*

legal scholars, practitioners to determine the essence of the constitutional principle of "separation of powers." The implementation of the tasks was achieved using general scientific (dialectic, analysis, synthesis, systemic, historical) and special scientific methods (formal legal, comparative legal). The author comes to the conclusion that, despite the commonly used expression "separation of powers" as applied to the Russian Federation, the principle under study should be called "separation of powers" legally appropriate, which corresponds to the Constitution of the Russian state.

Keywords: *Russian Federation, Constitution of Russia, state power, separation of powers (powers), legislative branch, executive branch, judicial branch, President of the Russian Federation.*

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что рассматриваемый правовой принцип является одним из базовых, определяющих принципов любого современного демократического государства, в том числе и Российской Федерации. Этот принцип фактически закрепляет качественно новое состояние политической системы российского общества.

Различные подходы мыслителей на обозначенную проблематику уходят корнями в далекое прошлое. Принцип разделения властей впервые обозначен английским ученым Дж. Локком. Являясь сторонником теории «общественного договора», он предложил разделение властей на три ветви: законодательную (в лице парламента), исполнительную (во главе с монархом) и суды [1, с. 31]. Французский просветитель Ш. Монтескье также выделяет в государстве законодательную, исполнительную и судебную власти. Принцип разделения властей, согласно взглядам мыслителя, состоит прежде всего в том, чтобы они принадлежали различным государственным органам. Сосредоточение всей полноты власти в руках одного лица, учреждения или сословия неминуемо ведет к злоупотреблениям и произволу. Помимо разграничения компетенции принцип разделения властей предполагает также предоставление им специальных полномочий с тем, чтобы они ограничивали и сдерживали друг друга. Нужен такой порядок, указывает Монтескье, при котором «одна власть останавливает другую» [2, с. 33].

Основные Законы многих государств также закрепляют один из основополагающих демократических принципов. Так, Конституция Федеративной Республики Германия 1949 г. (ст. 1, п. 3) закрепляет законодательную, административную и судебную власти [3], Конституционный закон Французской Республики от 3 июня 1958 г. говорит о самостоятельности законодательной и исполнительной властей и независимости судебной власти [4]. Речи об утверждении единства государственной власти в обоих Законах не идет.

Иной подход относительно природы государственной власти просматривается в Основном Законе Российской Федерации. Статья 10 Конституции Российской Федерации закрепляет в качестве одного из положений конституционного строя рассматриваемый принцип: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» [5].

Тем самым указанное конституционное положение говорит прежде всего о единстве государственной власти в России и ее функциональном разделении на три направления (ветви). Содержание статьи 11 Конституции России подтверждает данный тезис. Выражение «ветви власти» использует, в частности, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин в комментарии Основного Закона страны [6, с. 83]. Следовательно, положения п. 1 ст. 110 «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» и п. 2 ст. 118 «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства» Конституции России следует рассматривать не как отдельные виды власти, а как ветви единой государственной власти. Рискнем предположить, что более удачными формулировками указанных выше положений были бы положения: «Исполнительную ветвь государственной власти Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» и «Судебная ветвь государственной власти осуществляется... далее по тексту». Думается, что употребление выражения «разделение *властей*» применительно к Российской Федерации с юридической точки зрения является не совсем корректным и точным.

Региональный уровень государственной власти строится по такому же принципу. Так, в Уставе Ивановской области (п. 1 ст. 9) закрепляется положение о том, что «органы государственной власти Ивановской области осуществляют свою деятельность на основе принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную» [7].

Формулировка исследуемого принципа в Уставе Владимирской области (п. 1 ст. 5) «государственная власть в области осуществляется на основе принципа разделения *властей* на законодательную, исполнительную и судебную» [8], думается, нуждается в корректировке с целью приведения в соответствие с законодательством Российской Федерации.

Самостоятельность и независимость органов государственной власти, относящихся к различным ветвям, не исключает их систем-

ного взаимодействия при осуществлении своих полномочий, а также слаженность их деятельности.

В Конституции Российской Федерации предусмотрены основные механизмы взаимодействия органов различных ветвей государственной власти, которые конкретизируются в текущем законодательстве.

Вместе с тем положения Основного Закона страны не позволяют определить в рамках исследуемой тематики место таких институтов государственной власти, как Президент Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации. Все это вызывает научные споры среди ученых-юристов о месте перечисленных органов государственной власти в системе ее функционального разделения. Особого внимания и системного исследования требуют правовые новации, предложенные Главой Российского государства относительно передачи части полномочий от Президента России российскому парламенту, введение института Государственного Совета.

На региональном уровне также есть определенные сложности с реализацией принципа функционального разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Проблема состоит в том, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не может самостоятельно досрочно прекращать полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Окончательное решение в подобной ситуации принимает Глава государства, который может как согласиться с высшим законодательным (представительным) региональным органом, так и не делать этого. Таким образом, депутатский корпус не имеет действенных механизмов влияния на руководителя региона – досрочно прекратить его полномочия, тогда как высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может досрочно прекратить полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. С точки зрения исследуемого принципа это не в полной мере соответствует системе сдержек и противовесов ветвей региональной государственной власти.

К перспективам совершенствования механизма реализации принципа функционального разделения государственной власти следует отнести обеспечение устойчивого равновесия между законодательной и исполнительной ветвями власти и Президентом России как Главы государства. Достаточно широкий объем полномочий

Президента России в реальности не обеспечивает самостоятельности исполнительной и законодательной ветвей власти. Несмотря на то, что по Конституции Российской Федерации Президент России не является главой исполнительной власти, в то же время он имеет полномочия на формирование Правительства России, которое перед ним ответственно, оно может быть отправлено им в отставку; Президент России может председательствовать на заседаниях Правительства России и имеет право осуществлять контроль за его нормотворческой деятельностью, он вправе отменить акты Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции России, федеральным законам и указам Президента России. В системе исполнительной власти Президент России непосредственно руководит федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами, осуществляющими государственное управление в сфере обороны и безопасности (в соответствии с проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» назначение руководителей указанных сфер управления Глава государства осуществляет после консультаций с Советом Федерации), он является верховным главнокомандующим вооруженных сил и обладает иными кадровыми полномочиями внутри государства и в международной сфере.

Построение механизма государственной власти на основе принципа функционального разделения государственной власти предусматривает создание системы сдержек и противовесов, основанной на разграничении функций и полномочий органов разных ветвей государственной власти, их осуществляющих, органичном их взаимодействии и взаимном контроле. В триединстве государственной власти система сдержек и противовесов, существующая в настоящий момент, к сожалению, является статичной, она по существу не позволяет сглаживать возможные противоречия, это влечет усиление полномочий Президента Российской Федерации как гаранта Конституции, призванного обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст. 80 Конституции России).

Российская Федерация провозглашена, согласно ст. 1 Конституции Российской Федерации, демократическим, правовым государством с республиканской формой правления. Принцип функционального разделения государственной власти стал основой и реальностью в устройстве ее системы, что соответствует потребностям времени. В то же время есть основания признать, что действующая в России система го-

сударственной власти далека от совершенства и механизм ее функционального разделения диктует необходимость определенных изменений и трансформации. Думается, что инициативы Президента Российской Федерации по изменению отдельных положений Основного Закона нашей страны, озвученные им в Послании к Федеральному Собранию России 15 января 2020 г., будут способствовать более эффективной реализации исследуемого конституционного принципа. Так, предлагаемая поправка в ст. 83 Конституции России об утверждении кандидатуры Председателя Правительства Государственной Думой повышает полномочия и значимость Парламента страны. А поправки в ст. 107–108 расширяют полномочия и повышают авторитет судебной ветви власти в лице Конституционного Суда Российской Федерации, предоставляя ему право проверки федеральных законов и федеральных конституционных законов на соответствие Основному Закону по запросу Президента России.

Список литературы:

1. Локк, Дж. Два трактата о правлении : в 3 т. / Дж. Локк. – М., 1988. – С. 31.
2. Монтескье, Ш.Л. О духе законов / Ш. Л. Монтескье. М.: Мысль, 1999.
3. Конституция ФПГ. – URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=155>
4. Конституционный закон Французской Республики от 3 июня 1958 года. Данный закон не является составной частью действующей Конституции. Он, однако, публикуется почти во всех сборниках конституционного материала Франции как акт, указывающий на преемственность Конституции 1958 г. по отношению к предшествующему политическому режиму. – URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/france/france-htm
5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.
6. Зорькин, В.Д. Конституция – правовой вектор развития России / В.Д. Зорькин // Конституция Российской Федерации: к 25-летию принятия Основного Закона: Текст, комментарии, алфавитно-предметный указатель. – М.: Статут, 2018. – С. 64–89.
7. Устав Ивановской области : принят Ивановской областной Думой 29 января 2009 г. // Собр. законодательства Ивановской области. – 2009. – № 7(427).
8. Устав Владимирской области : принят постановлением Законодательного Собрания Владимирской области от 14 августа 2001 г. № 285 // Владимирские ведомости. – 2001. – 23 авг.

В. В. Шаханов,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и истории
государства и права Владимирского
филиала РАНХиГС
при Президенте РФ

V. V. Shakhanov,

Candidate of Law, Assistant Professor
of chair of the Theory and History
of State and Law of Vladimir branch
of RANEPА at the Russian President
Shakhanov.vyacheslav@mail.ru

Парадигмальность права как его эпистемологическая и метафеноменальная основа

Аннотация: в статье обращается внимание на оживление в юридической доктрине интереса к парадигмальной проблематике. Анализ контекста использования термина «парадигма» в правовых исследованиях позволяет говорить как об эпистемологическом уклоне, так и об этимологическом (т.е. как синониме термина «модель»). Безусловной ценностью обладает эпистемологический контекст использования рассматриваемого термина, который необходим для продвижения вперед по пути познания «белых пятен», но с опорой на достигнутые научные результаты. Аутентичное парадигмальное концепции развития науки Томаса Куна использование термина «парадигма» возможно лишь в симбиозе с понятием «научное сообщество». В противном случае парадигма считается провозглашенной, т.е. не имеющей широкой поддержки в научных кругах. В качестве конкурирующих с правовой парадигмой понятий рассмотрены «стиль юридического мышления» и «юридическая картина мира». Предлагается подойти к их соотношению с наиболее общих позиций, объединив их в метафеномены философского уровня, признав тем самым ценность каждой из объективирующих их эпистемологических концепций в правовой сфере.

Цель статьи – привлечь внимание научной общественности к недостаточной разработанности теории правовых метафеноменов и теории правовой эпистемологии.

Ключевые слова: метафеномен в праве, правовая парадигма, провозглашаемые парадигмы, допарадигмальная стадия, стиль юридического мышления, правовая картина мира, правовая эпистемология.

The paradigm of law as its epistemological and metaphenomenal basis

Abstract: the article draws attention to the revival in the legal doctrine of interest in paradigmatic issues. An analysis of the context of the use of the term “paradigm” in legal research allows us to speak of both an epistemological bias and an etymological one (that is, as a synonym for the term “model”). The epistemological context of the use of the term in question, which is necessary to advance along the path of cognition of “white spots”, but based on the achieved scientific results, has absolute value. The authentic paradigm concept of the development of science by Thomas Kuhn, the use of the term “paradigm”

is possible only in symbiosis with the concept of “scientific community”. Otherwise, the paradigm is considered proclaimed, i.e. not widely supported in academia. As a competing legal paradigm of concepts, the style of legal thinking and the legal picture of the world are considered. It is proposed to approach their correlation from the most general positions, combining them into metaphenomes of a philosophical level, thereby recognizing the value of each of the epistemological concepts objectifying them in the legal sphere.

The purpose of the article is to draw the attention of the scientific community to the insufficient development of the theory of legal metaphenomes and the theory of legal epistemology.

Keywords: *meta-phenomenon in law, legal paradigm, proclaimed paradigms, pre-paradigm stage, legal thinking style, legal picture of the world, legal epistemology.*

Юридическая наука испытывает объективную потребность в самопознании. Средства самопознания философского уровня, несмотря на их достаточное разнообразие, могут быть приведены к единому знаменателю. Так, реализация всех эпистемологических концепций осуществляется путем разработки некой теории, носящей эталонный характер, являющейся основой для дальнейшего приращения научного знания. В философской науке подобная теория облачена в различные формы (интертеория, стиль мышления, научная картина мира, парадигма и др.), среди которых наибольшее распространение получила парадигмальная концепция Т. Куна. Напомним, что, в понимании автора парадигмальной концепции развития науки, парадигмы – это «признанные всеми научные достижения, которые в течение определенного времени дают научному сообществу модель постановки проблем и их решений» [1, с. 17].

Парадигмальность права обусловлена его метафеноменальной природой. Это подтверждается необходимостью существования в праве теорий с более высоким объяснительным потенциалом – метатеорий. Никакая теория не может быть абсолютно самодостаточной, т.к. опирается на совокупность ряда общих допущений (в том числе и парадигмального характера), разделяемых ее адептами (научным сообществом, научной школой). Метатеория конкурирует с вышеуказанными эпистемологическими концепциями. Все разнообразие ключевых понятий теорий, отражающих информацию о юридическом знании, его строении и структуре, может быть объединено в понятийно-категориальный ряд понятия «метафеномены в праве» («правовые метафеномены»).

Метафеномены в праве выполняют системообразующую функцию. Без них невозможно ни самопознание права, ни его «устойчивое развитие». Ранее мы предпринимали попытки доктринального опосредования концепции метафеноменов в праве [2–4 и др.]. Формирование

теории метафеноменов в праве диктует необходимость продолжить работу в данном направлении.

Все правовые метафеномены мы предлагаем разделить на метафеномены теоретического уровня и метафеномены философского уровня. В качестве последних мы рассматриваем правовые парадигмы, стиль юридического мышления, юридическую картину мира и другие подобные явления. В юридической науке исследованию парадигм уделяется все больше внимания [5–10 и др.]. Обращение к теме правовых парадигм в эпистемологическом русле обусловлено закономерным итогом бесплодных попыток привести всю юриспруденцию к общему знаменателю. Очевидно, постепенно приходит понимание того, что сделать это невозможно. Процесс познания всегда будет стремиться к поиску новых горизонтов. Так устроен человек. Он не готов останавливаться на достигнутом. Несмотря на объективную невозможность закрепощения познавательного процесса, последний стремится к упорядоченности, ибо его ценность заключается в продвижении вперед по пути познания «белых пятен», но с опорой на достигнутые научные результаты. Можно по-разному подходить к определению источников этих результатов. Так, Г. А. Гаджиев в рамках поиска структурной онтологической единицы размышляет о «невидимом праве», облекая его в форму категории, под которой понимает незримую правовую информацию, передаваемую предыдущим поколением последующему [11, с. 246]. Применительно к сфере становления и развития юридической науки наиболее устоявшейся формой, охватывающей научные результаты группы ученых, разделяющих определенные подходы к познанию явлений правовой действительности и поддерживающих актуальность исследований в заданном направлении, является правовая парадигма.

В парадигмальной концепции Т. Куна парадигма тесно связана с научным сообществом. Только обретя своих адептов, та или иная теория либо концепция может претендовать на статус парадигмы. Парадигмальный статус теория приобретает постфактум, т.е. после своего признания и обретения своих последователей. Сравнить результаты деятельности ученых, разрабатывающих разные правовые парадигмы, не всегда корректно, поскольку эти результаты могут быть получены с использованием терминологического аппарата и гносеологического инструментария, содержательная сторона которого носит уникальный характер или существенно отличается от инструментария, используемого представителями иных правовых парадигм.

Ранее мы занимались изучением правовых парадигм в рамках диссертационного исследования [12]. Правовая доктрина была обогащена

и другими исследованиями по аналогичной проблематике [13; 14]. О парадигмах говорят как теоретики права, так и представители отраслевых юридических наук.

Обозначим некоторые тенденции использования парадигмального подхода в юриспруденции. Обращает на себя внимание тот факт, что использование в исследованиях по юриспруденции термина «парадигма» не всегда находит обоснование в их содержании. В некоторых научных публикациях термин «парадигма» отражается лишь в названии [15]. Многие исследователи используют термин «парадигма» как синоним термина «модель» [7, с. 8].

Для теории, претендующей на статус парадигмы, недостаточно быть провозглашенной в качестве таковой. Так, в качестве «провозглашаемых парадигм» М. И. Байтин называет синергетическую, коммуникативную, диалогическую и герменевтическую теории [16, с. 7]. Хотя теперь, по прошествии более десяти лет с момента изложения Михаилом Иосифовичем своей точки зрения, анализируя направления развития юридической науки, уже можно говорить (хотя и с осторожностью) о парадигмальном характере некоторых из упомянутых им теорий (в частности, о синергетике и герменевтике). За это время они обрели достаточно много адептов, но результаты исследований в этих направлениях еще сложно назвать революционными. Поэтому стадию их развития следует признать допарадигмальной. На этом фоне дискуссионным остается вопрос о целесообразности парадигмальных «прививок» из других отраслей научного знания (имеем в виду прежде всего синергетику).

Представление о правовой парадигме может быть полным только с учетом соотношения данного явления с другими смежными явлениями. К таковым прежде всего следует отнести стиль юридического мышления и юридическую картину мира. Разграничивая парадигмы и стили научного мышления, Л. А. Микешина рассматривает первые как «логико-методологическое ядро господствующего стиля мышления, которое может меняться при сохранении стиля» [17, с. 64].

Полагаем, что научная картина мира применительно к юридической сфере (юридическая картина мира) выступает как понятие, конкурирующее с правовой реальностью, правовой действительностью и правовой жизнью. Соотнести их можно только с учетом эпистемологического контекста юридической картины мира (т.е. сквозь призму отношения «объект–знание»).

Е. В. Тимошина приходит к выводу о том, что использование понятия «стиль научного мышления» предпочтительнее в сфере юридического знания, т.к. «взаимосвязанные постпозитивистские

понятия парадигмы, научного сообщества и научной революции, генетически связанные с рефлексией над особенностями познавательного процесса в естественных науках, не являются адекватными методологическими инструментами для концептуальной реконструкции истории теоретико-правового знания» [18, с. 228]. Не соглашаясь с данным тезисом, отметим, что для гуманитарных наук характерна мультипарадигмальность, о чем уже неоднократно писалось. Данный тезис можно считать аксиоматичным. Мультипарадигмальность права отражается на специфике совершаемых в его отношении научных революций. Они не приводят к «скачкообразным» изменениям всей правовой системы. Благодаря такому фундаментальному свойству права, как преемственность, изменения парадигмы не затрагивают всю правовую сферу. Фундаментальные основы права сохраняют неизблемость. Например, изменения могут коснуться некоторых правовых принципов, которые повлияют на объективирующие их отраслевые нормы, но общая правовая картина может и не претерпеть существенных изменений. Хотя иногда и не существенные изменения в праве могут носить для правосознания революционный характер.

Парадигмальность права тесно связана с его стилистической спецификой. Стили мышления разделяют по референту (стиль мышления эпохи, конкретной науки, ученых данной школы, отдельного ученого) и по этапам развития истории (античный, средневековый, нового времени, современный) [17, с. 83]. Полагаем, что правовые парадигмы, являясь «логико-методологическим ядром господствующего стиля мышления» (Л. А. Микешина), формируют стиль юридического мышления. Новый стиль мышления, опираясь на, казалось бы, давно известный и апробированный правовой инструментарий, приведет к новым, быть может, даже противоположным сделанным ранее выводам. Здесь хотелось бы отметить, что господствующие правовые парадигмы кроме логико-методологического ядра, несут и существенную идеологическую подоплеку. Во времена либеральной эйфории в качестве господствующей выделяли либеральную парадигму. В последние годы в России либерализм уступает место государственноцентризму.

Подведем итоги. Парадигмальность права является его эпистемологической и метафеноменальной основой. Применение теории правовых метафеноменов и теории правовой эпистемологии возможно в методологической сфере, путем предоставления новых инструментальных возможностей для упорядочения элементов правовой действительности (уточнения теории понятийных рядов правовых категорий). Все разнообразие ключевых понятий эписте-

мологических теорий, отражающих информацию о юридическом знании, его строении и структуре, может быть объединено в понятийно-категориальный ряд понятия «правовые метафеномены философского уровня». Правовые метафеномены теоретического и философского уровней могут быть развернуты в границах понятийно-категориального ряда понятия «метафеномены в праве» («правовые метафеномены»).

Правовые парадигмы формируют стиль юридического мышления. Парадигмальный подход позволяет рассматривать право как систему, т.е. структуру, элементы которой упорядочены. Господствующие правовые парадигмы являются логико-методологическим ядром правовой системы, а также несут существенную идеологическую нагрузку. Использование термина «парадигма» целесообразно лишь в симбиозе с понятием «научное сообщество». В противном случае парадигма считается провозглашенной, т.е. не имеющей широкой поддержки в научных кругах.

К вопросу о соотношении понятий «правовая парадигма», «стиль юридического мышления» и «юридическая картина мира» предлагаем подойти с наиболее общих позиций, объединив их в метафеномены философского уровня, признав тем самым ценность каждой из активизирующих их эпистемологических концепций в правовой сфере.

Список литературы:

1. Кун, Т. Структура научных революций / Т. Кун. – М.: Прогресс, 1977. – 304 с.
2. Шаханов, В.В. Метафеномены в праве: предназначение, критерии выделения, риски использования / В.В. Шаханов // Журнал российского права. – 2019. – № 12. – С. 30–37.
3. Шаханов, В.В. «Горизонтальное» и «вертикальное» структурирование элементов правовой системы как отражение ее феноменальности (к вопросу о понятийных рядах правовых категорий) / В.В. Шаханов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2019. – № 2 (75). – С. 114–119.
4. Шаханов, В.В. К вопросу о названии группы правовых явлений, имеющих приставку «мета» / В.В. Шаханов // Научные труды. Российская академия юридических наук. – М.: Юрист, 2019. Вып. 19. – С. 120–124.
5. Власенко, Н.А. Методологические проблемы современной теории права / Н.А. Власенко // Журнал российского права. – 2019. – № 4. – С. 5–19.
6. Хунянь Лю. Теоретическая парадигма экологического правоведения: транзит от модерна к постмодерну / Лю Хунянь // Государство и право. – 2019. – № 1. – С. 75–84.
7. Виниченко, Ю.В. Учение о гражданском обороте: смена парадигмы / Ю.В. Виниченко // Методологические проблемы цивилистических исследований. – М.: Статут, 2019. – С. 158–183.

8. Чиркин, В.Е. Социоэкономическая парадигма российской Конституции 1993 г.: плюсы и минусы / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2018. – № 7. – С. 5–15.

9. Мажорина, М.В. Парадигма международного частного права и преимущества парадигмального подхода в контексте глобализации / М.В. Мажорина // Будущее российского права: концепты и социальные практики: V Московский юридический форум : матер. XIV Междунар. науч.-практич. конф. (кутафинские чтения) : в 4 ч. Ч. 2. – М.: РГ-Пресс, 2018. – С. 302–310.

10. Головина, А.А. Интересы в праве и правовые парадигмы / А.А. Головина // Интересы в праве. Жидковские чтения : материалы Всерос. науч. конф. / Российский университет дружбы народов / отв. ред. М.В. Немыгина. – М.: РУДН, 2017. – С.110–118.

11. Гаджиев, Г.А. Онтология права : (критическое исследование юридического концепта действительности) : монография / Г.А. Гаджиев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – 320 с.

12. Шаханов, В.В. Правовые парадигмы : дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Шаханов. – Владимир, 2005. – 193 с.

13. Деникина, З.Д. Становление основных философско-правовых парадигм новейшего времени : дис. ... д-ра филос. наук / З.Д. Деникина. – М, 2006. – 439 с.

14. Войниканис, Е.А. Парадигмальный подход к исследованию интеллектуальных прав : дис. ... д-ра юрид. наук / Е.А. Войниканис. – М., 2015. – 387 с.

15. Трофимец, И.А. Парадигма государственной политики в сфере брака: взгляд юриста / И.А. Трофимец // Государство и право. – 2019. – № 9. – С. 107–116.

16. Байтин, М.И. О методологическом значении и предмете общей теории государства и права / М.И. Байтин // Государство и право. – 2007. – № 4. – С. 5–9.

17. Микешина, Л.А. Детерминация естественнонаучного познания / Л.А. Микешина. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1977. – 104 с.

18. Постклассическая онтология права : монография / под ред. И.Л. Честнова. – СПб.: Алетейя, 2016. – 688 с.

Н. В. Зин,

*кандидат исторических наук,
доцент кафедры теории
и истории государства и права
Владимирского филиала Российской
академии народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации*

N. V. Zin,

*Candidate of Historical Sciences,
Associate professor Department of
Theory and History of State and Law,
Vladimir Branch of Russian Presidential
Academy of National Economy and
Public Administration*

Е. В. Шаров,

Юрисконсульт ООО «Советник»

E. V. Sharov,

*Legal Adviser a Limited Liability
Company «The Adviser»*

К вопросу о правовом регулировании взаимоотношений государства и церкви в период с 1958 по 1964 г.

***Аннотация:** проблема государственно-церковных отношений исследуемого периода напрямую связана с современностью. Сегодня в Российской Федерации наиболее многочисленной по составу своих адептов и оказывающей влияние на многие процессы, протекающие в нашем государстве, религиозной организацией является Русская православная церковь Московского патриархата. Нормализация и либерализация общественных отношений середины 1990-х гг. способствовали возвращению Русской православной церкви в активную жизнь страны. В настоящее время происходит переоценка того вклада, который внесла Церковь в развитие Российского государства, права и его культуры. Поэтому события, относящиеся к 1958–1964 гг., требуют более внимательного изучения с точки зрения их законодательного оформления. Государственно-церковная политика во времена хрущевских гонений на церковь представляет интерес во многих отношениях. Это была последняя попытка режима в короткий срок ликвидировать церковь и религию как сколь-нибудь значимое социальное явление. В статье показано отношение на происходящие события не только со стороны гражданских лиц, но и со стороны священнослужителей и верующих, а также основные направления атеистической работы как на общегосударственном, так и на региональном уровне.*

Цель статьи – выявить последствия государственной политики в отношении Церкви в период второй волны гонений в СССР – с 1958 по 1964 г. Ведь именно в этот период Церковь испытала на себе последнюю волну религиозной нетерпимости со стороны советской власти на всех уровнях. Рассматриваемый период вошел в историю Советской России как последняя попытка руководства СССР радикально решить религиозный вопрос в стране. Для этого необходимо проанализировать характер, содержание антицерковной политики, а также отношение к подобным вещам со стороны самого церковного института и верующих.

***Ключевые слова:** церковь, государство, Совет по делам РПЦ, государственно-церковные отношения, СССР, политика, гонения, постановление, Н. С. Хрущев, ЦК КПСС, Великая Отечественная война, И. В. Сталин.*

On the issue of legal regulation of relations between the state and the church between 1958 and 1964

Abstract: *the problem of state-Church relations of the studied period is directly related to modernity. Today, the Russian Orthodox Church of the Moscow Patriarchate is the most numerous religious organization in the Russian Federation in terms of its adherents and influencing many processes taking place in our country. The normalization and liberalization of public relations in the mid-1990s helped the Russian Orthodox Church return to active life in the country. Currently, the Church's contribution to the development of the Russian state, law and culture is being re-evaluated. Therefore, events related to 1958–1964 require more careful study from the point of view of their legislative registration. State-Church policy during the Khrushchev persecution of the Church is of interest in many ways. This was the last attempt of the regime to eliminate the Church and religion as a significant social phenomenon in a short period of time. The article shows the attitude to the events that are taking place not only on the part of civilians, but also on the part of priests and believers, as well as the main directions of atheistic work, both at the national and regional level.*

In turn, the purpose of the article is to reveal the consequences of state policy towards the Church during the second wave of persecution in the USSR – from 1958 to 1964. It was during this period that the Church experienced the last wave of religious intolerance on the part of the Soviet government at all levels. This period entered the history of Soviet Russia as the last attempt of the Soviet leadership to radically resolve the religious issue in the country. To do this, it is necessary to analyze the nature and content of anti-Church policy, as well as the attitude of the Church institution and the faithful to such things.

Keywords: *the Church, state, Council for Russian Orthodox Church Affairs, state-church relations, USSR, politics, persecution, resolution, N.S. Khrushchev, Central Committee of the Communist Party, Great Patriotic War, I. V. Stalin.*

Актуальность настоящей статьи обусловлена тем, что сегодня в Российской Федерации наиболее многочисленной по составу своих адептов и оказывающей влияние на многие процессы, протекающие в нашем государстве, религиозной организацией является Русская православная церковь Московского патриархата. В настоящее время происходит переоценка того вклада, который внесла Церковь в развитие Российского государства, права и его культуры. Так, период конца 50-х – начала 60-х гг. XX века стал одним из судьбоносных в части разрешения вопроса, затрагивающего сферу отношений религиозных убеждений в советском обществе. Исполнительными и правоохранительными органами СССР предпринимались радикальные попытки выстроить модель социального поведения, по сути полностью исключаяющей влияния церкви на сознание граждан, либо посредством уже отлаженных идеологических методов сделать такое влияние максимально незначительным.

К началу 1958 г. отношения государства с церковью вошли в новую фазу обострения [1, с. 359], что подстегнуло правящие слои обратить внимание на ряд причин такого положения дел, среди которых главными признавались следующие:

– убежденность представителей партийной номенклатуры в том, что религия как источник социального вдохновения и регулирования не вписывается в общую модель прокоммунистического курса, следовательно, не может занимать достойное место в новой формируемой политической системе общества;

– после окончания Великой Отечественной войны роль церкви среди простого населения сильно возросла, что предало людям уверенности в том, что ее влияние может быть не только субъективно принимаемым, но и социально плодотворным;

– постепенное становление и развитие церкви как общественного института связывалось с политикой И.В. Сталина, эффективно использовавшего ее влияние в годы войны, в том числе в процессе налаживания внешнеполитических связей с союзниками, что, по мнению руководителей того периода, признавалось неприемлемым и предлагалось ликвидировать как наследие сталинского режима;

– поспешное разложение идеологии сталинского культа, который использовался Н.С. Хрущевым в целях формирования нового авторитета коммунистического движения и убеждения своих политических соратников и оппонентов в правильности выбранного пути непосредственно под его руководством;

– слабое экономическое положение в стране, разрешение которого было возможно за счет ресурсов, принадлежащих церкви.

Апогеем развития указанной политики стало то, что 4 октября 1958 года в свет выходит секретный нормативный акт «О записке отдела пропаганды и агитации ЦК КПСС по союзным республикам “О недостатках научно-атеистической пропаганды”», суть которого заключалась во вменении в обязанность любой организации, разделяющей убеждения коммунистической партии, независимо от уровня и специфики возложенных на нее задач, а также государственным органам развернуть конкретную пропаганду по искоренению религиозного начала в советском обществе. Кроме того, поставленная государственным учреждениям задача состояла в том, чтобы любыми способами создавать нетерпимость к религиозным общинам со стороны населения и одновременно с этим проводить различные административные мероприятия, направленные на дестабилизацию деятельности церкви и ее приходов по всей стране [2, с. 379]. Вышеназванная акция по массовости не имела ранее аналогов.

В тот же период в соответствии с указаниями ЦК и лично Первого секретаря ЦК КПСС Н. С. Хрущева Советом Министров СССР принимаются антицерковные нормативные акты от 16 октября 1958 г. № 1159 «О монастырях в СССР» и № 1160 «О налоговом обложении доходов предприятий епархиальных управлений, а также доходов монастырей», в которых говорится:

– осуществить комплекс мер по сокращению земельного ресурса, находящегося в пользовании церковных учреждений (монастырей и церквей);

– исключить возможность найма церковными представителями рабочей силы из числа граждан для ведения производства и обработки оставшейся земли;

– в течение полугода изучить общее количество действующих представительств (учреждений) церкви, разработать предложения и внести их в Совет министров на предмет сокращения количества указанных представительств.

Кроме того, проводилась «свечная кампания», направленная на урегулирование налоговых отчислений с производства свечной продукции, с расчетом 200 рублей с одного килограмма свечей с каждой свечной мастерской отдельного епархиального управления. При этом запрещалось повышать значительно более низкие цены на свечи в храмах [3, с. 21].

Было установлено также дополнительное повышение налоговой ставки на те земельные угодья, которые еще находились в пользовании церкви на уровне каждого монастыря в отдельности. Вместе с тем пункт 4 действующего постановления Совнаркома СССР от 29 августа 1945 г. № 2215, определяющий возможность освобождения церковных представительств от оплаты строений и земельной ренты, был отныне признан недействующим, а подоходный налог был повышен до 40 рублей за одну сотку [4, с. 35–36].

Нужно отметить, что особенно болезненным среди принятых мер стало повышение свечного налога, поскольку его действия распространилось не только на отдельное управление или епархию, но и на каждый монастырь или храм. Причиной этому стало то, что отпускная способность одной свечи становилась слишком высокой, при этом распоряжение советского правительства не позволяло делать этого по причине возможного недовольства со стороны верующих, тем самым делая производство и реализацию свечной продукции нерентабельной, как с точки зрения их распространения среди прихожан, так и отпуска такой продукции непосредственно епархиям. Указанные действия привели к тому, что церковь была вынуждена

пойти на сокращение штатной численности многих приходов, роспуски хоров, а также на сокращение доходов священнослужителей и псаломщиков. Часть свечных мастерских была попросту закрыта. Согласно принятому постановлению продукция, которая была выпущена до его утверждения, была обложена новыми налоговыми обязательствами, а также продукция, хранившаяся на складах монастырей и уже реализованная. В результате многие представительства РПЦ оказались в тяжелой экономической ситуации, поскольку не были готовы к таким преобразованиям и не имели денежных средств для дальнейшего функционирования.

Эти решения быстро ухудшили финансовую ситуацию действующей церкви. При этом наиболее тяжелым считалось положение тех обителей, где насельниками были граждане пожилого возраста, а с учетом невозможности производства найма рабочей силы они не могли самостоятельно производить работы и вести хозяйство монастырей, тем самым обеспечивать их работоспособность. В то время как принимать новых и молодых служителей церкви категорически запрещалось [5, с. 11–12]. Таким образом, данные постановления стали серьезным ударом по экономическому положению церкви.

В конце осени – начале зимы 1958 г. Церковь ощутила на себе небывалые раньше удары. В частности, массовым чисткам подверглись церковные библиотеки с изъятием книг, а иностранная литература подверглась цензуре [3, с. 21].

Еще одним нововведением стало то, что отныне запрещалось паломничество по «святым местам» (постановление от 28 ноября 1958 г.), при этом сроки исполнения решений ЦК КПСС были крайне жесткие и требовали производства регулярных отчетов о проделанной работе уже через полгода после начала вышеописанных преобразований [1, с. 365–366].

Кроме того, органам, отвечающим за реализацию антицерковных проектов, 22 апреля 1959 г. было направлено специальное указание (письмо), в котором говорилось о необходимости принятия мер, направленных на полную ликвидацию какой-либо благотворительной помощи, связанной с деятельностью церкви, на прекращение рассмотрения ходатайств по открытию новых приходов и церковных учреждений, а также исключение случаев использования домов верующих для свершения представителями духовенства треб [1, с. 368]. Однако в отдельных регионах встречалось нарушение установленных законом предписаний касательно благотворительности. Так, некоторые священнослужители Владимирской епархии в отдельных случаях продолжали оказывать разовую материальную помощь нуждающимся

прихожанам. Бывали даже случаи, когда церковные общины выдавали денежные средства светским учреждениям. Например, в 1958 г. церковь в Собинском районе Владимирской области выдала местному дому инвалидов 500 руб. на «культцели» [6, л. 125].

После 1959 г. ликвидация церковных представительств и храмов приобрела массовый характер. И если на начало отчетного года количество храмов составляло 13 372, то уже к концу их количество сократилось до 13 008. Количество священнослужителей за 1959 г. сократилось с 12 099 до 11 407 [7, с. 795]. На территории РСФСР на 1 января 1960 г. Осталось всего 2 842 действующих храма [8, с. 283].

9 января 1960 г. принимается постановление ЦК КПСС «О задачах партийной пропаганды в современных условиях», в котором высказывалось недовольство к некоторым руководителям партийных организаций, занимавших неактивную позицию по отношению к религиозной идеологии [3, с. 23]. 13 января 1960 г. ЦК КПСС обнародует законодательный акт «О мерах по ликвидации нарушений духовенством советского законодательства о культах», на основании которого органы советской власти на местах осуществили массовую конфискацию жилых построек и части автопарка, приобретенных без санкции уполномоченных органов, тем самым усугубив и до того бедственное положение приходов [2, с. 384].

21 февраля 1960 г. Совет Министров СССР принимает постановление об увольнении председателя Совета по делам РПЦ Г.Г. Карпова, посчитав его слишком лояльным по отношению к церкви. Его преемником стал В.А. Куроедов – в прошлом идеологический работник.

31 марта 1961 г. В.А. Куроедов заявил руководству Московской патриархии о необходимости реформирования церковной жизни. Вскоре была утверждена и Инструкция по применению законодательства о культах. Основным лейтмотивом принятого акта стало введение гражданско-трудовой изоляции служителей культа, которая нашла свое выражение в том, что священнослужителям де-факто отказывали в приеме на работу, указывая на невозможность использования священниками своих способностей нигде, кроме как в служении религиозным объединениям, а их социальное предназначение рассматривалось как крайне ограниченное, направленное исключительно на удовлетворение религиозных потребностей верующих. Кроме того, принятым актом представителям церкви прямо запрещались проведение собраний и иные формы массового использования населения в своей деятельности без разрешения на то специальных уполномоченных и контролирующих органов, к како-

вым относились исполкомы районных (городских) Советов депутатов. Не менее значимым стал пункт постановления, определяющий запрет на финансирование епархиальными управлениями церквей и монастырей, деятельность которых не поддерживается населением. Среди введенных правил некоторые носили вообще абсурдный характер, в частности, одним из таких стало правомочие местных властей на введение ограничения на колокольный звон. В свою очередь, среди прочих административных мер борьбы с религиозными порядками были и такие, которые указывали на недопустимость к созданию препятствий населению участия в религиозных обрядах. При этом в постановлении оговаривалось, что «не допускается вмешательство в деятельность религиозных объединений, грубого отношения к духовенству и оскорблений чувств верующих» [4, с. 77–78].

Наступление на церковь продолжилось и в 1961 г. Гонения на церковь и верующих в рассматриваемый период шли под лозунгами восстановления законности времен В. И. Ленина и борьбы с пережитками режима И. В. Сталина. 16 марта Совет Министров СССР принял секретное постановление «Об усилении контроля за выполнением законодательства о культах», подписанное Первым секретарем ЦК КПСС Н. С. Хрущевым. Этот законодательный акт влек за собой привлечение в обязательном порядке за обеспечением «контроля» органов советской власти на местах. Так, при райисполкомах, поселковых и сельских советах начали создаваться комиссии содействия по наблюдению за выполнением и соблюдением законодательства о культах, требуя немедленного восстановления нормативной базы, принятой еще в 1929 г. Однако деятельность вышеназванных органов часто сводилась к слежке, доносам, вмешательству во внутрицерковную жизнь [1, с. 378]. Все законодательные акты 40-х гг. XX в. признавались утратившими силу [9, л. 2-2об]. Важным пунктом принятого постановления было разрешение закрывать здания отправления религиозных культов по решению местных органов власти, предварительно обсудив этот вопрос с Советом по делам РПЦ и религиозных культов. По мнению священника С. Гордуна, данное изменение было принято с целью ослабить возросшее недовольство верующих, лишившихся храмов, действиями центральных органов власти и переложить вину за творимое беззаконие с последних на местные органы, действие которых можно было отнести к «перегибам» [5, с. 18]. Кроме того, данный нормативный акт подтверждал налогообложение духовенства и всех церковных доходов по статье 19 указа Президиума Верховного Совета СССР от 30 апреля 1943 г., т.е. с максимальным налогом в 81 % [8, с. 294]. Следует обратить

внимание, что данное постановление нигде не было обнародовано и было предназначено для служебного пользования.

Наряду с названными изменениями в государственно-церковных отношениях продолжалось и массовое закрытие церковных зданий. Так, на 1 января 1961 г. Русская православная церковь обладала 11 571 приходом, а на 1 января 1962 г. их численность сократилась до 10 149. Причины, лежащие в основе закрытия церквей, были разные. Порой храмы подлежали закрытию и разрушению по причине необходимости расширения проезжей части улиц. В сельской местности приходская община встречалась с иными проблемами – не выдерживала налогового пресса, что влекло за собой самороспуск «двадцатки». Иногда приходы закрывали в связи с отсутствием священника и отказа уполномоченного зарегистрировать нового [2, с. 397–398].

Советская власть, проводя нетерпимую политику в отношении Церкви, не ограничилась лишь внешним давлением на церковь, внутренняя система управления также претерпела существенные изменения [10, с. 148].

Однако, пожалуй, самым трагичным для РПЦ стало изменение церковного положения весной 1961 г. Так, 18 апреля 1961 г. по настоянию председателя Совета по делам РПЦ В.А. Куроедова было составлено постановление Священного синода, в котором разграничивались обязанности настоятеля прихода, с одной стороны, и Исполнительного органа, с другой. На Исполнительный орган верующих возлагалась хозяйственно-финансовая деятельность приходской общины [2, с. 392]. Архиерейский собор 18 июля 1961 г. утвердил изменения в Положение об управлении Русской православной церкви. По данному постановлению приходская община получала в бесплатное пользование храм и церковную утварь по особому договору. Избиралась также ревизионная комиссия из трех лиц для контроля за хозяйственно-финансовой деятельностью прихода, в состав которой входили люди, «через которых можно было бы проводить вокруг церкви мероприятия в интересах государства» [11, л. 19]. Приходское собрание могло собираться только с разрешения местных горсоветов или райсоветов. Исполнительный орган должен был осуществлять руководство всей хозяйственно-финансовой деятельностью прихода и нести ответственность перед гражданской властью [12, с. 34–37] и т.д. Таким образом, приходские священники лишились всякой власти в своем приходе, она всецело передавалась Исполнительному органу, который не был перед ними ответственен.

Интересно, что в статье И. Хибарина, опубликованной в 1961 г. в Журнале Московской патриархии, дается положительная оценка

постановлению Архиерейского собора 18 июля 1961 г. о приходе. Автор отмечает, что «община всегда играла значительную роль в жизни церкви. Привлечение общины к управлению делами прихода, несомненно, будет способствовать тому, чтобы православный русский приход стал таким, каким он и должен быть, то есть живой и деятельной, правильно организованной общиной, основной ячейкой церковной жизни» [13, с. 19]. Однако духовенство и большинство простых верующих восприняли реформы отрицательно [10, с. 149].

Таким образом, в результате данных преобразований настоятели приходов были отделены от приходской жизни, лишившись всякой возможности вмешательства в хозяйственные дела общин, оказавшись на положении наемных лиц у церковного совета. Священнослужители были переведены с оплаты за требы на твердые оклады [14, с. 141].

Особенно сильный удар был нанесен по Церкви в связи с введением к лету 1962 г. жесткого контроля над совершением треб, в которых нуждались миряне – крещений, венчаний, отпеваний. С этой целью были созданы специальные книги, в которые записывались все церковные обряды с указанием фамилий, паспортных данных, адресов участников. Представленные выше новации привели к тому, что деньги за требы стали поступать исполнительным органам на местах. Нередко советским властям также передавалась информация об участии тех или иных граждан в церковных обрядах, служившая причиной преследований по месту работы или учебы [1, с. 383].

Очень интересный аспект антирелигиозной кампании обнаружился в феврале 1962 г. на Всесоюзной конференции по научно-атеистической пропаганде. Он касался мнения, что религиозные традиции и обычаи нужно вытеснять новыми праздниками и обрядами. Так, в печати стали появляться предложения о введении псевдорелигиозных ритуалов, связанных с прославлением коммунистического общества будущего и прочее, в ряде городов создавались Советы по внедрению в быт советских людей новых гражданских обрядов. Они организовывали торжественную регистрацию почти всех новорожденных и вступающих в брак. Например, в апреле 1965 г. заместитель заведующего отделом Совета по делам РПЦ А. Плеханов сообщал председателю Совета по делам РПЦ В. А. Куроедову в своей докладной записке о результатах командировки во Владимирскую область, что «активно работал такой Совет при Владимирском горисполкоме, где регистрация новорожденных, вступающих в брак и вручение паспортов юношам и девушкам, достигшим 16 лет, проводилась, как правило, в домах культуры с участием представителей

общественных организаций» [15, л. 17]. Считалось, что Церковь привлекает верующих красотой и пышностью богослужения, поэтому целью этих мероприятий было вытеснение церковных обрядов, таких как крещение и венчание.

Интересен тот факт, что в некоторых регионах страны отменялись религиозные праздники и вместо них придумывались новые гражданские.

Большое внимание уделялось подготовке молодых специалистов по атеизму. Было увеличено число антирелигиозных лекций, введены специальные обязательные курсы по атеизму в школах и вузах, велась индивидуальная работа с верующими. Так, во Владимирской области число проведенных лекций на научно-атеистические темы с 529 в 1955 г. возросло до 1 920 в 1958 г. [16, л. 11] и до 3 130 в 1959 г. [17, л. 38].

Большую роль в проведении научно-атеистической пропаганды сыграла деятельность Всесоюзного общества по распространению политических научных знаний. На местах учреждались районные отделения общества. Атеистическая работа, проводимая местными комитетами партии при поддержке общества, включала в себя чтение лекций на естественнонаучные темы, тематические вечера, вечера вопросов и ответов, читательские конференции, киносеансы, пропаганду атеистического мировоззрения в СМИ, в которых регулярно печатались статьи на научные темы: «Первые люди на земле», «Возможна ли жизнь на других планетах», «О происхождении человека» [18] и др. Авторы тем самым пытались доказать неверность религиозных представлений о происхождении мира и человека, противопоставляя им научные знания. Кроме того, накануне великих православных праздников Рождества и Пасхи появлялись публикации, в которых говорилось о них как «о пережитках прошлого», «вредных явлениях, подрывающих у народа веру в свои силы» [19].

С конца 1950-х гг. начинают появляться книги, брошюры и статьи ренегатов, т.е. отрекшихся от сана священников, в которых они призывали верующих отказаться от религии. Советские идеологические органы пытались активно использовать их в антирелигиозной пропаганде.

Продолжало снижаться количество действующих храмов. В 1963 г. их насчитывалось – 8 580, а в 1964 г. – всего 7 873 [1, с. 399].

В конце 1963 г. идеологическая комиссия при ЦК КПСС по указанию Первого секретаря ЦК КПСС Н.С. Хрущева приняла развернутый план антирелигиозной борьбы под названием «Мероприятия по укреплению атеистического воспитания населения», в котором

предусматривалось поручить комиссиям по контролю за соблюдением законодательства о культах при рай(гор)исполкомах Советов депутатов трудящихся применение административных мер в случае нарушения установленных правил.

Таким образом, государственно-церковные отношения в истории СССР в конце 1950-х – начале 1960-х гг. обладают значительными особенностями, среди которых следует отметить:

- снижение количества церквей и монастырей;
- подрыв и ухудшение материально-финансовой базы Русской Православной церкви в ходе проведения «свечной кампании» (ранее свечной сбор составлял 70 % бюджета прихода);
- изменение нормативной правовой базы, на которой строилось управление Церковью, а также введение тотального контроля над кадровой политикой Московской патриархии;
- угнетение различных категорий верующих, вплоть до полного запрещения некоторым из них посещать храмы [3, с. 19];
- обострение кадрового вопроса Церкви по причине наступления на духовные школы и семинарии, ликвидация духовных учебных заведений;
- присутствие секретности законотворчества по религиозным вопросам, а также большого количества подзаконных актов по вопросам церковной политики.

Однако, несмотря на ужесточение антирелигиозной политики Советского государства, на многочисленные антицерковные акции и активную научно-атеистическую пропаганду советских идеологических органов, религиозная активность верующих в СССР не снижалась. РПЦ продолжала играть значительную роль в жизни общества.

Список литературы:

1. Шкаровский, М.В. Русская православная церковь при Сталине и Хрущеве. (Государственно-церковные отношения в СССР в 1939–1964 годах) / М.В. Шкаровский. – 3-е изд. – М.: Изд-во Крутицкого подворья. Общество любителей церковной истории, 2005. – 424 с.
2. Цыпин, В., прот. История Русской церкви. 1917–1997 гг. / прот. В. Цыпин. – М.: Изд-во Спасо-Преображенского Валаамского монастыря, 1997. – 831 с.
3. Шкаровский, М.В. Антирелигиозные гонения 1958–1964 гг. в Ленинградской епархии и противостояние им митрополита Никодима (Рогова) // Вестник Исторического общества Санкт-Петербургской духовной академии. – 2018. – № 2. – С. 19–33.
4. Законодательство о религиозных культах : сб. матер. и док. – М.: Юрид. лит., 1971. – 335 с.

-
5. Гордун, С., священник. Русской православной церкви в период с 1943 по 1970 гг. // Журнал Московской Патриархии. – 1993. – № 1. – С. 11–12.
 6. ГАВО. Ф. Р-3789. Оп. 1. Д. 1212. Л. 125.
 7. Цыпин, В., прот. История Русской Православной церкви: Синодальный и новейший периоды / прот. В. Цыпин. – 2-е изд. – М.: Изд-во Сретенского монастыря, 2006. – 816 с.
 8. Поспеловский, Д.В. Русская православная церковь в XX веке / Д.В. Поспеловский. – М.: Республика, 1995. – 509 с.
 9. ГАРФ. Ф. 6991. Оп. 2. Д. 302. Л. 2-2об.
 10. Федотов, А.А. Из истории Русской Православной Церкви в XX веке. Церковно-исторические сочинения / А.А. Федотов. – Иваново: Ивановское Епархиальное православное духовное училище, 2002.
 11. ГАВО. Ф.П. 830. Оп. 3. Д. 1073. Л. 19.
 12. Русская Православная церковь в советское время (1917–1991 гг.). Материалы и документы по истории отношений между государством и церковью / сост. Г. Штриккер. – Кн. 2. – М.: ПроPILEI, 1995. – 400 с.
 13. Хибарин, И. К решению Архиерейского собора Русской православной церкви о приходе (18 июля 1961 г.) // Журнал Московской патриархии. – 1961. – № 9.
 14. Беликова, Н.Ю. Государственная политика в отношении Русской православной церкви в 1958–1964 гг. (на материалах Краснодарского края) // Вестник Волгоградского государственного университета. – Сер. 4, История. Регионоведение. Международные отношения. – 2019. – Т. 24. – № 5. – С. 135–147.
 15. ГАВО. Ф.П. 830. Оп. 3. Д. 1073. Л. 17.
 16. ГАВО. Ф.П. 830. Оп. 3. Д. 580. Л. 11.
 17. ГАВО. Ф.П. 830. Оп. 3. Д. 580. Л. 38.
 18. Призыв. 1954. 23 марта, 13 июля, 9 октября.
 19. Призыв. 1959. 7 января.
-

В.А. Грунина,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и истории
государства и права
Владимирского филиала
РАНХиГС при Президенте РФ

V. A. Grunina,
Candidate of Law, Associate professor
Department of theory and history
of state and law Vladimir branch
of RANEPA under the President
of the Russian Federation
vgrun@rambler.ru

К вопросу о юридическом языковом выражении в законодательных актах

Аннотация: актуальность статьи обусловлена тем, что современные реалии заставляют законодателя стремиться к быстрому охвату норм права и регуляции новых общественных отношений. Все это отражается на качестве законодательства, стабильности системы права, уровне защиты граждан со стороны норм права. Именно в настоящее время перед российским государством поставлена задача по укреплению его системы права. Спешка законодателя в принятии законов, его недостаточная компетентность, несоблюдение правил, выработанных наукой относительно работы над законопроектом, могут оказать негативное влияние на всю систему права. Сталкиваясь с юридическими текстами, все чаще приходится констатировать, что язык юридических документов не всегда отвечает требованиям современности. Сегодня вопрос о создании условий для развития русского языка и одновременно о его сохранении вызывает определенные затруднения.

Использованы общенаучные (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучные (сравнительно-правовой) методы.

Автор приходит к выводу о том, что юридический язык представляет собой систему знаков, выражающую понятия. Каждое слово в праве должно использоваться для улучшения предоставления информации и исключать появления двусмысленности.

Ключевые слова: система права, законодательные акты, язык, правовые нормы, форма права.

On the issue of legal language expression in legislative acts

Abstract: the relevance of the article is due to the fact that modern realities force the legislator to strive for the rapid coverage of legal norms and the regulation of new social relations. All this affects the quality of legislation, the stability of the legal system, the level of protection of citizens from the rule of law. It is at present that the Russian state has been given the task of strengthening its legal system. The haste of the legislator in the adoption of laws, his lack of competence, non-compliance with the rules developed by science regarding work on the bill, can have a negative impact on the entire system of law. Faced with legal texts, it is increasingly necessary to state that the language of legal documents does not always meet modern requirements. To date, the question of creating conditions for the development of the Russian language and at the same time its preservation causes certain difficulties.

Used general scientific (dialectic, analysis, synthesis) and private scientific (comparative legal) methods.

The author comes to the conclusion that the legal language is a system of signs expressing concepts. Every word in the law should be used to improve the provision of information and to eliminate ambiguity.

Keywords: *legal system, legislative acts, language, legal norms, form of law.*

Язык является основой любой национальной культуры и очень непрым духовным феноменом. Он проявляется в конкретных звуках и выражениях, подчиняясь собственным закономерностям. Без языка не может быть общения, а уж тем более правового общения. Переплетение языка и права

можно проследить в их совместной «работе», например при решении социальных вопросов, имеющих первостепенное значение.

Современный разговорный язык представляет собой гремящую смесь жаргонизмов, бюрократических штампов, американизмов, а часто противоречий, представленных низкопробной бранью, которые выходят из уст артистов, государственных мужей и политиков. В третьем тысячелетии исчезли красноречивые ораторы (так называли первых юристов), остроумные адвокаты, убедительные судьи и прокуроры. С сожалением можно констатировать, что для юриспруденции наступает время перерождения, вследствие чего она теряет свой голос. Античные юристы отмечали, что одним из требований к языку права с момента его рождения является знание точного смысла слов, словосочетаний, их употребления и понимания. Если обратиться к практической работе римских юристов, то увидим, что она состояла в выработке ими правовых принципов, формул и конструкций. Их речи отличались убедительностью, логической стройностью и завершенностью.

Существует мнение, что юридический язык дает начало науке, содействует сближению, консолидации населения в налаживании насущных потребностей людей, повышает правосознание, совершенствует культурно-речевой статус личности. Именно эта составляющая языка, на наш взгляд, показывает его связь с реальностью, обществом и его ценностью, правовыми явлениями. Применительно к языку права Е. И. Темнов говорит о сильном влиянии языка как на развитие культуры, так и на разрешение с его помощью наиболее сложных проблем общества [1, с. 141].

Юридический язык можно назвать языком, вторгающимся во все сферы человеческой жизни. Его также можно назвать языком корпоративным, но обслуживающим все общество. Он изобретен юриста-

ми, но на базе понятий языка народного. По мнению Е.И. Темнова, юридический язык «...это своего рода жаргон, но удивительно старающийся, чтобы все понималось однозначно и исключающий двусмысленности» [1, с. 145].

Стоит согласиться с мнением Д.А. Керимова относительно важности словесных выражений в области законодательства. В частности он отметил, что «...вряд ли можно назвать какую-нибудь иную область общественной практики, где текстуальные выражения, неверное или неуместное слово способны повлечь за собой такие тяжелые, иногда даже трагические последствия, как в области законотворчества. Нарушение логики закона, неточность его формулировок, неопределенность использования терминов порождают многочисленные запросы, влекут дополнения, толкования и разъяснения, вызывают непроизводительную трату времени, сил и энергии и вместе с тем являются питательной почвой для бюрократической волокиты, позволяют извращать текст закона и неправильно его применять. Чем совершеннее текст закона, тем меньше вызовет он затруднений при его реализации» [2, с. 89].

Еще римские юристы обратили внимание на важность точности формулировок законов. Они выработали множество правовых положений, которые заимствованы многими правовыми системами современных государств.

В 2002 г., выступая с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации, Президент РФ В.В. Путин подчеркнул, что «отечественная правовая система находится в стадии формирования. И сегодня нам приходится принимать много законов для того, чтобы быстрее адаптироваться к изменяющимся экономическим и социальным условиям. Между тем даже это не может оправдывать, что принятые законы часто противоречат друг другу. Будучи принятыми – не исполняются, постоянно подвергаются изменениям, иной раз – даже не вступив в силу» [3].

Очень важно, чтобы желание законодателя урегулировать определенные отношения были сформулированы таким образом, что редакция закона не смогла применить его к отношениям, на которые законодатель и не предполагал его применять. Образцом формулировок законодателя могут служить законы, издаваемые римскими юристами. В VI–V вв. до н. э. один из основоположников диалектики – Гераклит Эфесский – считал язык вместилищем знания. Большинство учёных-лингвистов, а вместе с ними и юристов пришли к единому мнению, что всякий текст имеет лексическую основу. Ведь главной целью любого текста является правильная передача информации.

Совершенно справедливо замечает Е. А. Крюкова: «...язык является первоосновой закона, его организмом, состоящим из множества тесно взаимосвязанных лексических единиц – слов (терминов), призванных однозначно и ясно выражать волю законодателей. Только при условии обеспечения современного уровня всего комплекса законодательных технологий можно достигнуть высокой точности выражения формы права» [4, с. 4].

В настоящее время граждане часто сталкиваются с невозможностью разобраться в существующем объеме нормативных документов. Действие существующих законов далеко от универсальности и своевременности, так как стало принято имеющуюся правовую систему нагромождать все новыми законами. Нередко законодатель элементарно не соблюдает правил как самой юридической техники, так и требований к формулировке правового языка.

Таким образом, соблюдение грамматических правил построения предложений является положительной тенденцией современности. Однако, даже соблюдая все требования, предъявляемые к конструкции предложений, законодателям не всегда удается однозначно сформулировать текст. Безусловно, слова и выражения играют большую роль в содержании нормативного правового акта, а сам язык должен быть безупречен с точки зрения точности, внятности, лаконичности и однозначности. Однако юридический стиль накладывает языковые ограничения. Поэтому точности формулировок и строгости определения понятий должно быть уделено повышенное внимание со стороны законодателя.

Список литературы:

1. Темнов, Е.И. Звучащая юриспруденция: монография / Е.И. Темнов. – М.: Волтерс Кловер, 2010. – 560 с.
2. Керимов, Д.А. Культура и техника законотворчества / Д.А. Керимов. – М.: Юрид. лит., 1991. – 160 с.
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) : стенограмма выступления. – М., 2002.
4. Крюкова, Е.А. Язык и стиль законодательных актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Крюкова. – М., 2003. – 26 с.

А.В. Аверин,
доктор юридических наук,
профессор кафедры теории
и истории государства и права
Владимирского филиала Российской
академии народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации

A. V. Averin,
*Doctor of Law, Professor of Department
of Theory and History of State and Law,
Vladimir Branch of Russian Presidential
Academy of National Economy
and Public Administration*

Ю.А. Гроза,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории
и истории государства и права
Владимирского филиала Российской
академии народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации

Y. A. Groza,
*Candidate of Law, Associate professor
of Department of Theory and History
of State and Law, Vladimir Branch
of Russian Presidential Academy
of National Economy and Public
Administration*

Правосудие и процессуально-правовое регулирование оценки доказательств в суде

Аннотация: на современном этапе проводимой в России судебной реформы вопросы, связанные с претворением в жизнь правового принципа, закрепленного в ст. 2 Конституции РФ, согласно которому высшей ценностью государства признается человек, его права и свободы, стали особенно актуальными. Важнейшая роль в реализации на практике данного принципа принадлежит суду. Однако суд еще не значит правосудие. Правосудие, по мнению авторов статьи, это такое судопроизводство, при котором доминирующая роль отведена праву, то есть объективному фактору, а субъективный фактор (воля судьи, на которую оказывает влияние целый комплекс факторов) должен иметь вспомогательное значение. Авторы статьи полагают, что формирование правосудия в России невозможно без кардинального изменения правовой регламентации судебного процесса в части оценки доказательств и формирования судом окончательных выводов по делу.

Ключевые слова: суд, процессуально-правовое регулирование, судебный процесс, инквизиционный и состязательный судебные процессы, судья, правосудие, правовая процедура, предсказуемость правосудия, правоприменительный произвол, правовое государство, теория формальных доказательств.

Justice and procedural law regulation of the evaluation of evidence in court

Abstract: at the present stage of the judicial reform in Russia, issues related to the implementation of the legal principle enshrined in article 2 of the Constitution of the Russian Federation, according to which the highest value of the state is recognized as a

person, his rights and freedoms, have become particularly relevant. The most important role in the implementation of this principle in practice belongs to the court. However, the court does not mean justice. Justice, according to the authors, this is a procedure in which the dominant role is assigned to law, that is, the objective factor and the subjective factor (will judge the influence of a combination of factors) should be of secondary importance. The authors of the article believe that the formation of justice in Russia is impossible without a radical change in the legal regulation of the judicial process in terms of evaluating evidence and forming final conclusions by the court in the case.

Keywords: *court, procedural and legal regulation, judicial process, inquisitorial and adversarial trials, judge, justice, legal procedure, predictability of justice, law enforcement arbitrariness, legal state, theory of formal evidence.*

Фундаментальным и основным критерием, характеризующим правосудие, а также представляющим возможность отграничить правосудие от нарушающего законность судопроизводства, выступает зависимость судебного процесса от права. Высокая степень такой зависимости формирует условия для стабильности государственной деятельности в области судебного правоприменения, что, в свою очередь, влияет на проявление такого важнейшего качества правосудия, как предсказуемость. Помимо правоприменительного результата одной из основных сторон предсказуемости правосудия, которая сама по себе представляется многосложным правовым феноменом, следует признать правовую процедуру судопроизводства.

Под правовой процедурой понимается «нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности, обеспечивающий реализацию норм материального права и основанных на них материальных правоотношений, охраняемый от нарушений правовыми санкциями» [1, с. 37]. В судебном процессе правовая процедура представляет собой единство двух сторон: организационная и процессуальная. Процессуальная сторона, в свою очередь, определяет условия для отправления правосудия. Вместе с тем было бы ошибкой недооценивать и организационную сторону правовой процедуры отправления правосудия. Например, возможно ли признать судебный процесс правосудным, если техническая организация доставки в судебное заседание подсудимого, который содержится под стражей, не гарантирует последнему перед судебным заседанием не только полноценного сна и питания, но и минимально приемлемых условий транспортировки из мест содержания под стражей в суд, что, в свою очередь, не раз являлось предметом внимания Европейского суда по правам человека¹.

¹ Сомнительным выглядит мнение, согласно которому все, что происходит вне зала судебного заседания, никакого отношения к судебному процессу не имеет. В особенности это касается условий содержания подсудимых, находящихся под стражей.

Правовая процедура судебного производства призвана способствовать организации оптимальной динамики судебного процесса. Вместе с тем появление правосудного правоприменительного акта лишь отчасти связано с правовой процедурой, поскольку правосудие как высшая форма правоприменительной деятельности государства зависит от различных социальных факторов, важнейшим из которых многими правоведами считается качественная правовая система, которая должна быть нацелена на соблюдение прав человека, без чего невозможно становление и формирование правового государства [2].

В свою очередь качество правовой системы определяется в немалой степени и качеством правосудия, изучению сущности которого посвящены многочисленные труды правоведов [3–13]. Современная отечественная правоприменительная практика дает богатую пищу не только для научных исследований проблем правосудия, но и для справедливой и конструктивной критики судопроизводства.

Сегодня правосудие нельзя считать синонимом судопроизводства¹. Главным критерием, характеризующим правосудие, является верховенство права в правоприменительной судебной деятельности. В тех же случаях, когда в судебном производстве доминирует субъективный фактор со стороны судьи, торжествует судебный произвол [14]. Судопроизводство должно отвечать такому стандарту, когда при точном выполнении юридических правил судья, во-первых, удаляясь в совещательную комнату, имеет конкретизированный и внешне оформленный перечень доказательств, изложенных схематично в привязке к элементам состава преступления (по уголовным делам), к элементам административного правонарушения (по делам, связанным с административными правонарушениями), к элементам правоотношений по гражданским делам, во-вторых, в совещательной комнате при оценке этих доказательств судья обязан пользоваться стандартным (единообразным для всех) инструментарием. В таком случае любой человек, не лишенный здравого смысла и способности к логичному рассуждению, получив набор доказательств, который был у судьи, а также пользуясь общим для всех инструментарием работы с доказательствами, должен прийти точно к такому же выводу, к которому пришел судья.

Качественный правовой продукт должен быть предсказуем и не зависеть от субъективного фактора, то есть от личности правоприменителя. В связи с этим научный интерес представляет ретроспективный анализ отечественного судебного процесса, когда доминировала

¹ В России, по нашему убеждению, на современном этапе проводимой судебной реформы правосудие, как системное социальное явление, пока не сформировано.

теория формальных доказательств в противовес теории свободного судейского усмотрения [15].

В рамках формального судопроизводства судебный процесс сводился к исследованию вопроса о правильности производства следственных органами. С доказательственной базой по уголовному делу суд знакомился только по письменным материалам, предоставленным следственными органами. Закон регламентировал правила оценки доказательств, опираясь на которые суд принимал решение [16, с. 34–36]. Суть формального судопроизводства сводилась к установлению абсолютной истины таким способом, когда истина, установленная единолично следователем, передавалась суду в виде письменных документов с целью судебной проверки соблюдения следователем формальных процедурных и процессуальных предписаний [17].

В рамках уголовного судопроизводства правоусмотрение судьи жестко ограничивалось системой формальных доказательств, которая выполняла функцию инструкции для судей. Правосудие осуществлялось согласно букве закона, то есть в полном соответствии с правилами, установленными законом. Существовавшая система формальных доказательств жестко ограничивала судью, поскольку при несоблюдении установленных правил любой приговор мог быть признан необоснованным, даже если обвиняемый действительно был виновен [17, с. 53–56]. Так, в ст. 312 закона о судопроизводстве по делам о преступлениях и проступках Свода законов Российской империи 1857 года перечислены обстоятельства, установление которых обязательно при рассмотрении дел об изнасиловании. В ней, в частности, предписывалось, что «определять положенное законом наказание не иначе, как: 1) по точном удостоверении в действительности насилия; 2) когда свидетели будут, что изнасилованная криком своим призывала на помощь посторонних; 3) когда у ней, или у обвиняемого, или у обеих окажутся кровавые знаки, синие пятна, или изорванное платье, свидетельствующие о сопротивлении; 4) когда объявление о том подано будет тотчас или до истечения дня» [18, с. 87].

Очевидно, что такое положение судьи в судебном процессе лишало его возможности принимать решение по своему убеждению, поскольку за него это решение было уже предусмотрено законом. Против существовавших правил оценки доказательств выступали выдающиеся правоведы середины XIX в. Судебная реформа в России 1864 г. кардинально изменила отечественное судопроизводство и вывела российское правосудие на высший мировой уровень.

Но есть ли смысл сегодня вспоминать о теории формальных доказательств, о судопроизводстве, когда оценка доказательств в большей

степени не зависела от убеждения судьи, когда выводы по конкретному делу за судью были сделаны законодателем?

Анализ современной судебной практики привел авторов статьи к выводу о том, что на современном этапе проводимой судебной реформы есть смысл обсуждения вопроса о том, какие положения теории формальных доказательств могли бы способствовать становлению правосудия в России.

В качестве иллюстрации предлагается конкретный (рядовой, один из многочисленных ему подобных) пример уголовной судебной практики, который как лакмусовая бумага проявляет поднимаемую авторами статьи проблему необходимости процессуально-правового регулирования оценки доказательств в судебном процессе [19]. Настоящее уголовное дело прошло все судебные инстанции в России и в настоящее время жалоба в интересах Власова А. А. принята к рассмотрению ЕСПЧ.

Приговором Собинского городского суда от **23 мая 2017 г.** А. А. Власов, ранее не судимый и не привлекавшийся к уголовной ответственности, признан виновным в совершении покушения на незаконный сбыт наркотического средства в значительном размере и ему назначено наказание в виде лишения свободы сроком на 8 лет с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима. Суд признал установленным, что **3 февраля 2015 г.** во время проводившегося ОРМ «Проверочная закупка» А. А. Власов сбыв «Носову К. А.» 0,580 г смеси, в составе которой был обнаружен героин.

Поскольку уголовное дело расследовалось спустя два года после произошедшего события, в качестве доказательств виновности А. А. Власова в совершении преступления к материалам уголовного дела оперативными сотрудниками были приобщены материалы проведенного ОРМ, в частности, письменные документы процедурных действий, объяснения понятых и оперативных сотрудников, акт наблюдения от 3 февраля 2015 г. и акт ОРМ «Проверочная закупка» от 3 февраля 2015 г., составленные М. В. Андреевским.

Системный анализ доказательств обвинения, изученных в ходе судебного разбирательства, дал защите все основания официально заявить о наличии неоспоримых признаков как фальсификации материалов уголовного дела, так и фальсификации самого события преступления, поскольку хронология событий, указанная оперативными сотрудниками и зафиксированная представленными доказательствами, противоречит и логике возможного развития событий, связанных с передачей А. А. Власовым «Носову К. А.» наркотического средства, и временным рамкам развития события, описанного оперативными

сотрудниками, а информация о визуальном наблюдении факта передачи наркотика противоречит реальной возможности такого наблюдения при условиях, указанных в акте наблюдения и в показаниях оперуполномоченного Андреевского.

Из значительного перечня доказательств (практически всех, предложенных следствием), которые не должны были быть приняты судом в качестве доказательств обвинения по признакам достоверности, приведем лишь некоторые.

А. Предварительным следствием суду в качестве доказательств обвинения предложена **аудиозапись разговора**, состоявшегося (по утверждению оперативных сотрудников) в подъезде дома в момент передачи наркотика Власовым «Носову», а также **стенограмма этого разговора**.

В ходе их изучения защитой были поставлены вопросы:

1) почему на аудиозаписи не слышны и неразличимы голоса, которые могли бы позволить в самом отдаленном приближении надеяться на их идентификацию?

2) почему на всей аудиозаписи, имеющей четко выраженные признаки монтажа в виде кратковременного исчезновения фоновых шумов во время разговора, речь вообще неразличима?

3) каким образом была составлена стенограмма разговора, если при многократном прослушивании аудиозаписи в судебном заседании был отчетливо различим лишь один звук «а» на отрезке с отсутствием фоновых шумов, а содержание остального (так называемого) разговора не поддавалось восприятию?

Несмотря на то, что содержание аудиозаписи не поддавалось восприятию, а государственный обвинитель не дал ответа на вопрос о том, каким образом можно было составить стенограмму при том, что речь была абсолютно неразличимой, суд первой инстанции признал это «доказательство» допустимым и достоверным, а суд второй инстанции отказал защите в ходатайстве о прослушивании данной аудиозаписи, длиной в полторы минуты.

Б. Признаки фальсификации хронологии событий, закрепленных материалами ОРМ «Проверочная закупка», проявились в том, что описанные действия физически (то есть по законам физики) не могли произойти в указанной последовательности и в зафиксированных хронологических рамках. Проблема обвинения заключалась в том, что документы оперативно-разыскного мероприятия составлялись «задним» числом (постфактум), оперативные сотрудники были жестко ограничены временными рамками двух телефонных соединений, зафиксированных трафиком оператора сотовой связи, в которые не-

обходимо было «втиснуть» не только все необходимые процедурные действия, но и поездку из г. Владимира в пос. Ставрово Собинского района Владимирской области. В связи с этим у оперативных сотрудников (даже в случае сверхскоростной поездки с явным превышением скоростного режима) на процедурные мероприятия, проводимые в разных местах г. Владимира, оставались минуты, что требовало телепортации для перемещений и молниеносности при проведении и оформлении обязательных мероприятий.

Данные обстоятельства не заинтересовали суды всех инстанций.

В. Одним из признаков фальсификации уголовного дела является информация, содержащаяся в акте наблюдения, составленном 3 февраля 2015 г. оперативным уполномоченным Андреевским. Согласно данному акту, Андреевский в ходе сопровождения «Носова» на проверочную закупку, находясь на лестничной площадке первого этажа, лично наблюдал, как «Носов» поднялся на второй этаж, подошел к квартире № 20, дверь квартиры была приоткрыта. Далее он наблюдал, как «Носов» открыл дверь, на пороге квартиры ждал «Артём». Они стали разговаривать между собой, в процессе разговора «Носов К. А.» передал «Артёму» врученные для закупки деньги. «Артём» взял деньги и передал «Носову К. А.» один сверток. После этого они попрощались (*содержание акта наблюдения дано дословно*).

Данные обстоятельства Андреевский подтвердил, будучи допрошенным в качестве свидетеля.

Информация, изложенная в акте наблюдения, а также свидетельские показания Андреевского, согласно которым он лично наблюдал приоткрытую дверь, порог квартиры № 20 и т. д., находясь на площадке первого этажа, является заведомо ложной.

Данный вывод защиты основан на том факте, что *в подъезде дома, где якобы Андреевский проводил наблюдение, специфическое расположение входных квартирных дверей, находящихся на двухметровом удалении вглубь от лестничного марша*, лишает возможности наблюдать дверь, порог двери и человека, находящегося на пороге двери квартиры № 20 не только с площадки первого этажа, но и с любого места на лестничном марше, как с первого на второй, так и со второго на третий этажи. Увидеть дверь квартиры № 20 возможно лишь, находясь на площадке второго этажа, то есть рядом с этой дверью.

Об этом злополучном для лжесвидетеля Андреевского факте, помимо представленной защитой фототаблицы, сообщили суду и два свидетеля.

Иными словами, суду были предоставлены относимые и допустимые доказательства, уличающие свидетеля Андреевского во лжи, и характеризующие акт наблюдения в качестве порочного доказательства с юридической точки зрения.

Сделанное защитой официальное заявление, основанное на имеющихся в деле доказательствах, о лжесвидетельстве должностного лица и об искусственном создании должностным лицом доказательств обвинения в особо тяжком преступлении, судом было проигнорировано, а также судом не было дано никакой оценки фактам, свидетельствующим о признаках фальсификации доказательств обвинения.

Суды последующих инстанций уклонились от осуществления правосудия.

Вследствие этого, а также в связи с многочисленными фактами явного обвинительного уклона судов при оценке доказательств, представленных следствием и защитой, явно назрел вопрос о том, какое процессуально-правовое регулирование стадии оценки доказательств должно быть, чтобы исключить факты неправосудности и создать предпосылки формирования судопроизводства справедливого и правого. Некоторые стороны теории формальных доказательств могут быть небесполезны для осмысления данной проблемы, к обсуждению которой и призывают авторы настоящей статьи.

Список литературы:

1. Лазарева, О. В. Правовая процедура / О. В. Лазарева ; под ред. М. И. Байтина. – Саратов: СГАП, 2004.
2. R. van Caenegem. Judges, Legislators and Professors. Chapters in European Legal History. – 1992.
3. Аверин, А. В. Истина и судебная достоверность (Постановка проблемы) / А. В. Аверин. – 2-е изд., доп. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2007.
4. Аверина, Ю. А. Судебные доказательства (Общетеоретическое исследование) / Ю. А. Аверина. – Владимир: Транзит-Икс, 2006.
5. Афанасьев, С. Ф. Проблема истины в гражданском судопроизводстве / С. Ф. Афанасьев. – Саратов: СГАП, 2000.
6. Барак, А. Судейское усмотрение / А. Барак. – М.: Норма, 1999.
7. Байтин, М. И. Сущность права (Современное нормативное правописание на грани двух веков) / М. И. Байтин. – М.: Право и государство, 2005.
8. Боруленков, Ю. П. Юридическое познание (некоторые методологические, теоретические и праксеологические аспекты) : монография / Ю. П. Боруленков. – М.: Юрлитинформ, 2014.
9. Бурданова, В. С. Поиски истины в уголовном процессе / В. С. Бурданова. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
10. Кухта, А. А. Доказывание истины в уголовном процессе / А. А. Кухта. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2009.

-
11. Лазарева, В. А. Судебная власть и ее реализация в уголовном процессе / В. А. Лазарева. – Самара: Самарский ун-т, 1999.
 12. Лебедев, В. М. Судебная власть в современной России. Проблемы становления и развития / В. М. Лебедев. – СПб., 2001.
 13. Мурадян, Э. М. Судебное право / Э. М. Мурадян. – М.: Проспект, 2003.
 14. Аверин, А. В. Правосудие в правовом государстве // Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики : матер. X междунар. науч.-практич. конференции. – М.: РГУП, 2016. – С. 347–352.
 15. Аверина, Ю. А. (Гроза, Ю. А.) Судебные доказательства (общетеоретическое исследование) : монография / Ю. А. Аверина (Ю. А. Гроза). – 2-е изд., испр. и доп. – Саратов: Научная книга; Владимир: Транзит_Икс, 2006.
 16. Фойницкий, И. Я. Курс уголовного судопроизводства / И. Я. Фойницкий. – СПб.: Альфа, 1996.
 17. Фуко, М. Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы / М. Фуко. – М., 1999.
 18. Владимиров, Л. Е. Учение об уголовных доказательствах / Л. Е. Владимиров. – Тула, 2000.
 19. Уголовное дело Собинского городского суда Владимирской области № 22-1667/2017 в отношении Власова А. А. (приговор от 23 мая 2017 г., апелляционное определение Владимирского областного суда от 3 августа 2017 г.).

Т.С. Горячева,
*аспирант кафедры истории
государства и права
Саратовской государственной
юридической академии*

T.S. Goryacheva,
*Post-graduate student of the History
of state and law Department Saratov
State Law Academy*

Государственное регулирование медико-биологических исследований в Советской России в 1917–1930-х гг.

***Аннотация:** в статье рассматривается государственное и партийное руководство научными исследованиями в области евгеники и генетики в 1917–1930-х гг. Характеризуется участие советских ученых в международных научных конгрессах. Цель – изучить основные направления государственного регулирования медико-биологических исследований в первые десятилетия Советской власти. Использовались как общенаучные, так и специальные методы исследования, среди которых анализ, синтез, историко-правовой и др. Автор дает оценку изменению отношения Советского государства к генетическим исследованиям в 1930-х гг. Сделан вывод о том, что активная государственная поддержка медико-биологических исследований в первые годы Советской власти сменилась жестким государственным давлением, выразившимся в ограничении научных направлений, объявлении евгеники «лженаукой» и судебном преследовании ряда ученых.*

***Ключевые слова:** Советское государство, Ученый комитет, евгеника, генетика, международные генетические конгрессы.*

State regulation of biomedical research in Soviet Russia in the 1917–1930

***Abstract:** the article deals with the state and party leadership of scientific research in the field of eugenics and genetics in the 1917-1930s. the participation of Soviet scientists in international scientific congresses is characterized. Objective: to study the main directions of state regulation of biomedical research in the first decades of Soviet power. Methodological basis: both General scientific and special research methods were used, including analysis, synthesis, historical and legal, etc. An assessment is given of the change in the attitude of the Soviet state to genetic research in the 1930s. Active state support for biomedical research in the first years of Soviet power was replaced by severe state pressure, expressed in the restriction of scientific areas, the Declaration of eugenics «pseudoscience» and the prosecution of a number of scientists.*

***Keywords:** Soviet state, Scientific Committee, eugenics, genetics, international genetic congresses.*

Современная генетика является одним из приоритетных направлений в медико-биологических исследованиях, осуществляемых при всемерной поддержке государства. В Указе Президента РФ от 28 ноября 2018 г. № 680 «О развитии генетических технологий в Российской Федерации» [1] отмечается необходимость ускоренного развития генетических технологий, биотехнологий для медицины, сельского хозяйства и промышленности. 22 апреля 2019 г. Постановлением Правительства РФ № 479 утверждена Федеральная научно-техническая программа развития генетических технологий на 2019–2027 годы, в которой подчеркивается необходимость развития кадрового потенциала российской науки и высокопрофессиональных компетенций исследователей в области генетических технологий; снижение критической зависимости российской науки от иностранных баз генетических и биологических данных, иностранного специализированного программного обеспечения и приборов [2]. В связи с этим повышается значимость государственного и правового регулирования научных исследований в данной сфере. Выполнение указанных задач невозможно без тщательно проработанной государственной политики, всестороннего изучения накопленного, в том числе и исторического опыта, связанного с отношением к медико-биологическим исследованиям в Советской России в 1917–1930-х гг.

В условиях Советского государства значительно возрос интерес к исследованиям, направленным на борьбу с эпидемиями и инфекционными заболеваниями, а также на изучение факторов, способствовавших улучшению наследственности человека.

В 1919 г. в Петроградском университете была открыта первая в истории России кафедра генетики и экспериментальной биологии, основателем которой стал Ю.А. Филипченко. Ключевым направлением научных исследований данной кафедры стали труды по генетике сельскохозяйственных животных и растений. В 1930 г. кафедра генетики и селекции была создана в МГУ под руководством А.С. Серебровского [3, с. 250]. Однако наиболее популярными и поддерживаемыми со стороны государства становятся научные исследования в области евгеники. В Институте экспериментальной биологии создается евгенический отдел, а затем учреждается Русское евгеническое общество (РЕО).

Следует отметить, что евгенические идеи, сформулированные Ф. Гальтоном в его произведении «Наследственность и талант», проникли в Россию еще в начале XX в., но только в 1920-х гг. они

оформились в самостоятельное научное направление, являвшееся частью генетической науки. Поскольку нарком здравоохранения Н. А. Семашко был активным сторонником социальной гигиены, в Государственном музее социальной гигиены Наркомздрава в 1920 г. была создана научная консультативная группа по вопросам биологии, физиологии, антропологии и расовой гигиены [4, с. 30].

В феврале 1921 г. в составе Комиссии по изучению естественных производительных сил, созданной при Императорской Академии Наук еще в 1915 г., создается особый отдел – Бюро по евгенике, занимавшийся изучением и популяризацией среди населения вопросов улучшения природных качеств человека (умственных способностей, здоровья, одаренности), путем изучения его наследственности. В работе Русского евгенического общества принимали участие биологи, врачи, антропологи, юристы и другие ученые из разных регионов России. Местные отделы РЕО были созданы в Казани, Киеве, Одессе, Саратове, Харькове и других городах.

Официальным изданием РЕО являлся «Русский евгенический журнал», издававшийся с 1922 по 1930 г. под эгидой Наркомздрава. Профессор Гигиенического института Медицинской академии в Одессе Н. Н. Костямин отмечал значимость евгеники для Советской России, поскольку «советскому государству нужны новые люди, нужно совершенствование (физическое, духовное и моральное) растущего поколения... надо просветить общество в глубоком значении и важности по вопросам наследственности, разумного брака, по развитию и воспитанию работающего элемента, чтобы создать гармонично развитых, сильных телом и духом граждан» [5, с. 309]. Вместе с тем в отличие от Западной Европы и США, где активно развивалась «негативная евгеника», выражавшаяся в том числе и в мерах, направленных на принудительную стерилизацию или сегрегацию лиц, имеющих физические, умственные, или социальные (алкоголизм, преступность, проституция) дефекты, большинство советских ученых предлагали влиять на наследственность путем улучшения социальных условий, воспитательных мер и профилактической медицины. Следует отметить, что в начале 1920-х гг. евгенические идеи поддерживал не только Народный комиссариат здравоохранения, но и Наркомат социального обеспечения, в котором был создан отдел по охране материнства и младенчества.

Участие российских ученых в международных генетических конгрессах являлось важным условием, определявшим вектор развития научных исследований в области растениеводства и гибридизации. Но только в 5-м Международном генетическом конгрессе, проходившем

11–17 сентября 1927 г. в Берлине, советским ученым удалось принять личное участие. Из 966 делегатов от 35 стран 64 представляли науку в СССР [6, с. 11].

Специальным государственным учреждением, осуществлявшим руководство в СССР вопросами развития науки, являлся созданный в 1926 г. Комитет по заведованию учеными и учебными учреждениями при ЦИК СССР (Ученый комитет). Осуществляя контроль за переданной в его ведение Академией наук СССР, Ученый комитет принимал активное участие в организации международных съездов и конференций. Несмотря на то, что А. В. Луначарский, являясь его председателем с 1929 по 1933 г., выступал за активное международное научное сотрудничество, решение вопросов об участии советских ученых в международных конгрессах находилось под пристальным вниманием партийного руководства. Специальным решением Политбюро ЦК ВКП(б) «О порядке разрешения вопроса об участии делегаций СССР в международных научных съездах и о составе этих делегаций», утвержденным 26 июня 1929 г., данные вопросы разрешались СНК СССР или совещанием председателя СНК СССР с его заместителями. Вопросы о персональном составе делегаций рассматривались в ЦК только в случаях протеста Совнаркома на решения комиссии ЦК по выезду за границу [7, л. 1–22].

16 августа 1930 г. Постановлением Секретариата ЦИК СССР был установлен новый порядок регулирования международных научных связей, в соответствии с которым решение вопросов об участии советских ученых в международных конференциях и конгрессах, возлагалось на Ученый комитет при ЦИК СССР, который согласовывал их с ЦК ВКП(б).

Следует отметить, что в основу государственного регулирования участия советских ученых в международных научных мероприятиях было положено плановое начало, в связи с чем Биологический институт им. К. А. Тимирязева Комакадемии совместно с Академией наук СССР и Всесоюзной академией сельскохозяйственных наук им. В. И. Ленина (ВАСХНИЛ) решил провести в феврале 1932 г. Всесоюзную конференцию по планированию генетических исследований в СССР. В отчете о работе данной конференции отмечалось, что была принята «резолюция о состоянии генетики в Союзе в области растениеводства и животноводства и перспективе ее развития во втором пятилетии» [8, л. 45, 54]. В работе конференции приняли участие «племтресты, колхозцентры, семеноводсоюз и другие хозяйственные организации». Из общественных организаций деятельное участие в конференции приняло Общество биологов-марксистов. В отчете

конференции отмечается особое значение выступлений академика Н.И. Вавилова с докладом «Генетика на службе социалистического государства» и профессора А.С. Серебровского с докладом «Задачи генетики во второй пятилетке в связи с проблемами животноводства» [8, л. 55].

В материалах конференции, опубликованных ВАСХНИЛ в 1932 г., отмечалась необходимость включения советских генетиков в разрешение ряда народно-хозяйственных проблем, в поиски новых путей для ускорения научных исследований и «освещения ряда теоретических моментов, необходимых для идейного вооружения пролетариата в его борьбе за укрепление социализма против вредительства, против идеалистических и механистических извращений марксизма» [9, с. 4]. Особо подчеркивалась необходимость «реконструкции» самой науки, пересмотра методов ее работы, внедрения принципа классовости и партийности науки на основе марксистско-ленинской идеологии, пересмотра направлений и взаимоотношений с другими науками, «приведенными в результате тенденций развития буржуазной науки к состоянию раздробленности, взаимной оторванности и непонимания, а тем самым, к состоянию загнивания, обессиливания и крохоборству» [8, л. 56].

Изменение отношения Советского государства к генетике и участию в международных научных мероприятиях проявилось в том, что в августе 1932 г. на VI Международном генетическом конгрессе в США из 17 заявленных в программе докладчиков от СССР приняли участие только два – Н.И. Вавилов и С.М. Саенко, причем академик Н.И. Вавилов, как пишет исследователь М.Б. Конашев, постоянно находился в сопровождении двух агентов НКВД [6, с. 11].

В 1935 г. Международный организационный комитет при активном участии Н.И. Вавилова принимает решение провести очередной международный генетический конгресс в СССР. Президиум Академии Наук СССР обратился с ходатайством в Совет Народных Комиссаров СССР о разрешении созвать VII Международный генетический конгресс в СССР в 1937 г. СНК СССР своими постановлениями от 17 ноября 1935 г. № 2507 и от 3 февраля 1936 г. № 169 разрешил Президиуму АН СССР созвать в СССР VII Международный конгресс по генетике в 1937 г. и утвердил Организационный комитет по его созыву. Через год, 17 ноября 1936 г., СНК СССР отменил созыв Международного конгресса по генетике «ввиду его неподготовленности» [10, л. 35]. Истинной причиной переноса конгресса стало изменившееся отношение партийного руководства к генетике, так называемой старой, или «формальной», школы и ростом политического влияния Т.Д. Лысенко.

Кроме того, евгенические идеи, связанные со стремлением улучшить генетику человека, активно пропагандируемые в Германии и США и содержащиеся в докладах, планируемых на конгрессе, в СССР признаются «буржуазными и лженаучными». Русское евгеническое общество, председателем которого был один из основоположников генетики в России Н.К. Кольцов, было закрыто. В 1937 г. начинаются аресты ученых-генетиков, последователей учения Т. Моргана, обвиняемых в контрреволюционной деятельности.

Еще в 1936 г. в журнале «Под знаменем марксизма» была опубликована статья Э.Я. Кольмана «Черносотенный бред фашизма и наша медико-биологическая наука», в которой председатель Института медицинской генетики С.Г. Левит и его сотрудники были обвинены в «фашистских взглядах» [4, с. 46] на генетику человека. В этих условиях проведение в Москве международного генетического конгресса стало невозможным.

Осознавая изменение отношения Советского государства к генетике, в ответ на предложение советских ученых перенести проведение Конгресса на 1938 г., Международный организационный комитет принимает решение провести его в более безопасном месте – в Эдинбурге (Шотландия), объясняя это тем, что «генетическая наука попадает в исключительные условия, т.к. некоторые ее принципы и практические выводы могут быть рассмотрены в политическом свете» [11, с. 198].

Узнав об этом, Президиум АН СССР, в свою очередь, принимает решение не участвовать в данном конгрессе и просит СНК СССР разрешить созыв Всесоюзного конгресса по генетике и селекции в г. Москве с приглашением на него «виднейших зарубежных ученых, которые представляют интерес для советской науки» [10, л. 36].

Н.И. Вавилов, единогласно избранный президентом VII Международного генетического конгресса, обратился с просьбой принять участие в работе Конгресса в составе делегации от СССР, в которую были включены также Н.Н. Дубинин, Г.Д. Карпеченко и другие ученые. Участвовать в работе Конгресса был приглашен и Т.Д. Лысенко, которого Оргкомитет Конгресса просил выступить с лекциями. Вместе с тем Президиум АН СССР выступил категорически против участия советской делегации, назвав Н.И. Вавилова и его последователей «приверженцами буржуазных антидарвинистских и расистских взглядов». Категорически отказался от участия в Конгрессе и Т.Д. Лысенко, который в своем письме председателю СНК СССР В.М. Молотову просил не включать его в состав делегации на данный Конгресс [10, л. 17, 20, 24].

Таким образом, развитие медико-биологических исследований в России, активно осуществлявшихся в первые годы существования Советского государства, в 1930-х гг. сменилось жестким государственным давлением, выразившимся в ограничении научных направлений и судебном преследовании последователей классической генетики, разделявших взгляды Т. Моргана на проблемы наследственности. Научные исследования начинают подвергаться воздействию государственно-партийной идеологии, что обуславливало стремление государства использовать науку для противостояния капиталистическим странам. В середине 1930-х гг. практически прекратилось взаимодействие советских ученых с зарубежными коллегами. Усиление напряжения между нацистской Германией, в которой генетика человека отождествлялась с «расовой гигиеной», и СССР делало невозможным участие советских ученых в международных генетических конгрессах.

Список литературы:

1. О развитии генетических технологий в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 28 ноября 2018 г. № 680. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72014372/>
2. Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019–2027 годы : Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2019 г. № 479. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72128722/>
3. Музрукова, Е.Б. У истоков отечественной генетики человека: первые евгенические работы Ю.А. Филипченко и А.С. Серебровского / Е.Б. Музрукова, Р.А. Фандо // Вестник Российской академии наук. – 2007. – Т. 77. – № 3. – С. 250–260.
4. Кременцов, Н.Л. От «звериной философии» к медицинской генетике: евгеника в России и Советском Союзе // Историко-биологические исследования. – 2014. – Т. 6. – № 2. – С. 24–56.
5. Бабков, В.В. Заря генетики человека. Русское евгеническое движение и начало генетики человека / В.В. Бабков. – М.: Прогресс-Традиция, 2008. – 799 с.
6. Конашев, М.Б. Международные генетические конгрессы и советские генетики // Историко-биологические исследования. – 2010. – Т. 2. – № 2. – С. 9–24.
7. Протокол № 86 заседания Политбюро ЦК ВКП(б) от 27 июня 1929 г. // РГАСПИ. Ф. 17. Центральный Комитет КПСС. Оп. 3. Д. 746.
8. Отчет о работе Всесоюзной конференции по планированию генетических исследований в СССР // ГАРФ. Ф. Р7668. Комитет по заведованию учеными и учебными учреждениями при президиуме Верховного Совета СССР (Ученый комитет) (1925–1938 гг.). Оп. 1. Д. 444.

9. ГАРФ. Ф. Р7668. Комитет по заведованию учеными и учебными учреждениями при президиуме Верховного Совета СССР (Ученый комитет) (1925–1938 гг.). Оп. 1. Д. 444. Организационный комитет по созыву Всесоюзной конференции по планированию генетико-селекционных исследований. Материалы к конференции. – Л., 1932.

10. О VII Международном генетическом конгрессе // ГАРФ. Ф. Р5446. Совет Министров СССР. Оп. 23. Д. 1660.

11. Левина, Е. С. Наука под прессингом системы: история несостоявшегося в Москве Международного генетического конгресса (1935–1938 гг.) // Институт истории естествознания и техники им. Н.И. Вавилова. Годичная научная конференция. 1998. – М.: ИИЕТ РАН, 1999. – С. 196–201.

Е. А. Чебанова,

*аспирант Института государства
и права Российской академии наук*

E. A. Chebanova,

*Graduate student Institute
of State and Law Russian Academy
of Sciences*

Правовая регламентация налогового администрирования в современной России

Аннотация: в статье автор рассматривает результаты и актуальные направления совершенствования правового регулирования налогового администрирования в Российской Федерации. На основе сравнительного анализа раскрывается понятие налогового администрирования. Дается обоснование формирования в России партнерской модели налогового администрирования, базирующейся на максимальной прозрачности и доступности взаимоотношений государства и налогоплательщиков. Исходя из результатов и насущных задач развития отечественной налоговой системы, мировой кооперации и международных стандартов сформированы актуальные предложения о перспективных направлениях совершенствования налогового администрирования в Российской Федерации.

Ключевые слова: правовое регулирование, налоговое администрирование, налоговая политика, налогоплательщики, законодательство о налогах и сборах, неналоговые платежи.

Legal regulation of tax administration in modern Russia

Abstract: in the article, the author considers the results and actual directions of improvement of legal regulation of tax administration in the Russian Federation. On the basis of comparative analysis the concept of tax administration is revealed. The substantiation of formation in Russia of the partner model of tax administration based on the maximum transparency and accessibility of relations between the state and taxpayers is

given. Based on the results and urgent tasks of the development of the domestic tax system, world cooperation and international standards, relevant proposals on promising areas for improving tax administration in the Russian Federation are formed.

Keywords: *legal regulation, tax administration, tax policy, taxpayers, legislation on taxes and fees, non-tax payments.*

В ежегодном Послании Президента РФ к Федеральному Собранию особо отмечено, что принимаемые сегодня решения в том числе по совершенствованию отечественного законодательства определяют судьбу нашей страны не только на десятилетия вперед, но и сформируют ее динамичное развитие в текущем столетии [1].

Безусловно, приоритетным направлением нормативного регулирования экономической составляющей России в качестве базы ее национальной безопасности на предстоящие годы является как совершенствование существующих, так и формирование новых налоговых условий.

Современные национальные налоговые системы большинства стран мира, в том числе и России, в последние годы подвержены влиянию ряда внешних и внутренних факторов. В первую очередь к ним можно отнести: усиление процессов глобализации, наращивание международного информационного обмена и связанная с ними необходимость совершенствования национальных налоговых систем согласно международным стандартам; экономическая и финансовая взаимозависимость стран, увеличение числа, многообразия и скорости транснациональных операций, в большей степени цифровых, что вызывает необходимость, с одной стороны, формирования действенных наднациональных органов налогового контроля, с другой – сотрудничества стран по целому ряду проблем на основе двух- и многосторонних соглашений; растущее влияние гражданского общества и его вовлеченность в механизмы контроля за деятельностью государственных структур на основе подотчетности своим гражданам, реализация их жизненно важных запросов, обеспечение максимальной «прозрачности» и доступности таких отношений.

Российская система налогового администрирования сегодня все в большей степени трансформируется преимущественно в партнерскую модель, которая базируется на открытом обмене информацией между налоговыми органами и налогоплательщиками. Вследствие такого совершенствования только в 2018 г. прирост налоговых поступлений по сравнению с предыдущим годом составил 23 и 30,2 % в консолидированный и федеральный бюджеты соответственно.

При этом профессиональным сообществом в качестве условия успешного развития российской экономики обозначены не только фискальные решения, но и правовые новации в администрировании налогообложения, которые будут не сдерживать, а стимулировать экономический рост [2].

По итогам обобщения научной дискуссии полагаем уместным рассматривать налоговое администрирование как системную деятельность государственных органов по организации планирования и осуществлению государственной налоговой политики, правовому регулированию взаимоотношений налоговых органов, налогоплательщиков, налоговых агентов, плательщиков сборов и страховых взносов, контролю осуществления участниками налогообложения своих обязанностей.

Согласно Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики [3] в качестве приоритетов правового регулирования налогового администрирования предложены: совершенствование законодательства о налогах и сборах, в том числе его упрощение, устранение пробелов и противоречий; формирование партнерских, понятных и прозрачных взаимоотношений участников налогового процесса на основе современных и перспективных IT-технологий; развитие форм и методов налогового контроля на основе передового зарубежного опыта и др.

Нельзя не согласиться с ведущими учеными в том, что реализация задач по совершенствованию механизма налогового контроля требует законодательного уточнения процедур его осуществления, использования информационных и других технологий. В частности, как подтверждает судебная практика, отсутствие четкого разграничения форм и методов налогового контроля в законодательстве порождает многочисленные споры [4].

Требуются законодательные изменения, предусматривающие установление ставки по налогу на прибыль определенных организаций в размере 0 %, уменьшение налоговой базы по земельному налогу, дополнительное уменьшение налоговой базы по налогу на имущество физических лиц в отношении жилых домов и частей жилых домов и др. [5]

Следует продолжить гармонизацию налогового законодательства государств – членов ЕАЭС в части налога на добавленную стоимость (НДС), оказывающего влияние на взаимную торговлю, обеспечивая при этом соблюдение условий конкуренции и функционирования единого рынка. В качестве первого шага в данном направлении необходимо в этой части систематизировать положения и устранить

противоречия в национальном праве. В странах, использующих НДС, для налогоплательщиков, не совершающих сложных операций, – это один из самых простых для исчисления налогов [6].

Совершенствование налогового администрирования должно сопровождаться активным использованием мер налогового стимулирования.

Среди первоочередных мер также реализация мер по «деофшоризации» экономики. Учитывая значение регулирования налогообложения контролируемых иностранных компаний для обозначенных целей и наличие практических вопросов в правоприменении, целесообразно уточнить отдельные положения налогообложения контролируемых иностранных компаний (КИК). В долгосрочной перспективе следует расширить применение Плана мероприятий ОЭСР по противодействию размыванию налогооблагаемой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (BEPS), обеспечивающее добросовестным налогоплательщикам гарантию того, что они не будут нести чужое налоговое бремя.

Правоприменители по-прежнему настаивают на актуальности правовой регламентации налогообложения интернет-торговли. По информации ФНС России, из-за отсутствия такого регулирования государство только в 2017 г. потеряло 60 млрд рублей.

Опыт ФНС России по налогообложению электронных услуг показал необходимость изменения порядка уплаты НДС. Сегодня такие потребители электронных услуг, как организации и индивидуальные предприниматели, исполняют обязанность налогового агента по НДС. Однако несколько международных интернет-компаний со своими учетными системами идентификации российских потребителей способны администрировать эффективнее чем сотни тысяч представителей малого бизнеса [7]. В связи с чем целесообразно закрепить правовую обязанность именно иностранных компаний по самостоятельной уплате НДС по всем продажам электронных услуг в России.

Существенным этапом правового регулирования должна стать работа по закреплению единых правил установления и взимания неналоговых платежей, так называемого кодекса неналоговых платежей. Учитывая явную налоговую природу отдельных неналоговых платежей, целесообразно включить их в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах с передачей их администрирования налоговым органам [8].

Важным направлением остается совершенствование согласительных процедур при применении института банкротства, направленных

на погашение заложенности в рассрочку в том числе с целью сохранения бизнеса, рабочих мест и деловой репутации. Только в 2017 г. заключено 741 (+19 %) мировое соглашение, обеспечившее дополнительные налоговые поступления в размере 3 млрд рублей (в 3 раза).

Перспективным направлением правового регулирования налогового администрирования, безусловно, является внедрение современных цифровых технологий. Уже сегодня необходимо формировать правовые нормы, которые позволят использовать опыт и инфраструктуру налоговых органов, стать им удобным провайдером доверия между налогоплательщиком и государством [9].

Среди инновационных проектов налогового администрирования – механизмы личного участия физлиц в налогообложении через новшества личного кабинета, которые позволили гражданам непосредственно общаться с налоговым органом по различным видам налогов (транспортному, земельному, имущественному и др.).

Для налогоплательщиков следует разработать четкие правовые критерии выявления взаимозависимости и схем ухода от налогов. Исходя из практики ведущих экономик мира, это решается, во-первых, путем формирования полной открытости баз, банков данных, поддерживаемых госорганами, во-вторых, за счет предоставления налоговым органам права прямого доступа в базы и банки данных (включая поддерживаемые общественными организациями).

Опыт США, Великобритании и стран Евросоюза, где осуществляется непрерывный мониторинг кредитно-финансового положения и денежных операций практически всех субъектов экономики (включая и российских граждан), ставит задачу интеграции всех потоков данных в единое информационное пространство налогового администрирования. Это и автоматический обмен налоговой информацией с другими юрисдикциями, что позволиткратно сократить теневой сектор.

Только в рамках эксперимента по налоговому контролю иностранных организаций на электронном рынке в 2017 г. обеспечен налоговый учет 143 крупнейших зарубежных компаний, которыми добровольно задекларировано 9,4 млрд рублей [10].

Неизбежным условием успешности администрирования будет внедрение международных стандартов и практики, в первую очередь ОЭСР и Группы двадцати, по правилам сбора, предоставления и обмена информацией о финансовых счетах и отчетностью о финансово-хозяйственной деятельности международных групп компаний, которыми руководствуются организации финансового рынка 100 стран мира.

Федеральным законом от 27 ноября 2017 г. № 340-ФЗ в российское законодательство имплементированы правила международного автоматического обмена финансовой информацией и страновой отчетностью [11]. Российские организации финансового рынка теперь будут обязаны проводить процедуры по выявлению среди своих клиентов и их бенефициаров иностранных налоговых резидентов и ежегодно представлять сведения об их счетах в ФНС России.

В то же время для реализации норм международного автоматического обмена финансовой информацией и страновой отчетности на практике необходимо формирование правовых актов, в том числе Правительства России, определяющих конкретные процедуры, сроки и состав такой информации, представляемой в налоговые органы.

Кроме того, по результатам двусторонних переговоров с иностранными государствами, которые не присоединились к многосторонним договорам об автоматическом обмене информацией либо административная практика которых предусматривает заключение двусторонних актов, предстоит сформировать пул таких соглашений.

В 2017 г. Российская Федерация присоединилась к многостороннему соглашению по автоматическому обмену налоговой информацией, принимать информацию из России по двум соглашениям CRS и CbC готовы 55 и 46 юрисдикций соответственно. Сотрудничество со странами на основе норм международного права обеспечило фактический доступ к информации о зарубежных счетах физических и юридических лиц – российских налоговых резидентов и отчетности крупных международных холдингов.

В перспективе ФНС России также необходимо подготовить международный правовой механизм перехода на систему полной прослеживаемости товаров, причем не только по территории России, но и всего Евразийского союза. Такая система должна носить универсальный характер на основе единых стандартов со схожими налоговыми результатами.

Одним из перспективных направлений совершенствования национального налогового контроля остается противодействие использованию международных актов в неблагоприятных целях, а также стимулирование перехода организаций из офшорных зон под юрисдикцию Российской Федерации.

В частности, когда режим льгот и преференций, предусмотренных международными договорами, не будет применяться в отношении конечных бенефициариев, не являющихся резидентами стран – участников таких соглашений. Проект такой нормы соответствует Модельной конвенции об избежании двойного налогообложения,

рекомендуемой ОЭСР, а также создаст правовую основу действий российских компетентных органов для ее применения [12, с. 125].

Рассмотренные выше аспекты правового регулирования налогового контроля позволяют говорить о возможности формирования в Российской Федерации современной концепции налогового администрирования на основе единых принципов и процедур, разграничения видов, форм и методов такого администрирования, контрольных и надзорных полномочий государственных органов при его осуществлении.

Список литературы:

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию. – URL: <https://www.kremlin.ru> (дата обращения: 05.12.2019).

2. Смирнов, Е. Е. Налоговая политика России в 2018–2020 гг. / Е. Е. Смирнов // Аудитор. – 2017. – № 11. – С. 3–10.

3. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/_4=119695.osnovnye_napravleniya_byudzhetnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2018_god_i_na_planovyi_period_2019_i_2020_godov (дата обращения: 12.12.2019).

4. Мигачева, Е. В. Совершенствование налогового контроля в Российской Федерации / Е. В. Мигачева // Законы России: опыт анализ, практика. – 2017. – № 7.

5. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию. 27 февраля 2019 г. – URL: // <https://www.kremlin.ru> (дата обращения: 12.12.2019).

6. Шевкунова, Т. Г. К вопросу о методах совершенствования налогового контроля в России / Т. Г. Шевкунова, Д. В. Баленко // Аудитор. – 2015. – № 1–2.

7. URL: https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/7209692/ (дата обращения: 10.12.2019).

8. URL: <https://www.parliament.gov.ru/> (дата обращения: 10.12.2019).

9. URL: <https://www.gaidarforum.ru/> (дата обращения: 01.12.2019).

10. URL: https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/7255441/2018 (дата обращения: 05.12.2019).

11. О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с реализацией международного автоматического обмена информацией и документацией по международным группам компаний : Федеральный закон от 27 ноября 2017 г. № 340-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 49, ст. 7312.

12. Захарова, Р. Ф. Правовые проблемы совершенствования законодательства о налогах и сборах // Р. Ф. Захарова // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2011. – № 1.

Т. В. Шевченко,

*аспирант кафедры государственного
и муниципального права Сургутского
государственного университета*

T. V. Shevchenko,

*Postgraduate student of the Department
of state and municipal law of Surgut
State University
shev.law@yandex.ru*

Практики законодательного регулирования информационной открытости органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Аннотация: в статье определены проблемы правового регулирования права на доступ к официальной информации органов государственной власти субъектов РФ, раскрыто содержание отдельных аспектов присутствия публичной власти в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и исполнения государственных функций в цифровой среде. Предложено определение информационной открытости деятельности органов государственной власти; рассмотрены особенности ее законодательного обеспечения в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: право на доступ к официальной информации, информационная открытость; цифровизация государственных услуг; органы государственной власти субъектов РФ.

Practices of legislative regulation of information openness of public authorities of the subjects of the Russian Federation

Abstract: the article defines the problems of legal regulation of the right to access official information of state authorities of the subjects of the Russian Federation, reveals the content of certain aspects of the presence of public authorities in the information and telecommunications network of the Internet and the performance of state functions in the digital environment. The definition of information openness of the activities of state authorities is proposed; the features of its legislative support in the subjects of the Russian Federation are considered

Keywords: the right to access official information, information openness; digitalization of public services; public authorities of the Russian Federation subjects

Вопрос разграничения компетенции между органами государственной власти в федеративном государстве является традиционным. Возникновение новых сфер законодательного регулирования приводит к тому, что устоявшиеся конституционные формулы требуют обновления. Такой относительно новой сферой правового регу-

лирования стало обеспечение открытости органов государственной власти субъектов РФ в информационно-коммуникационной сфере. Благодаря информационной открытости государственные структуры развивают демократические процессы в социуме. Это проявляется в привлечении граждан к участию в общественном контроле за деятельностью органов власти, что позволяет им реализовывать управленческие функции.

В качестве объекта правового регулирования обозначенная сфера имеет пограничный характер, объединяя правомочия органов власти различного уровня. Регулирование права на доступ к официальной информации, будучи частью конституционного права на информацию, является исключительным предметом ведения Федерации, обеспечение и защита этого права, равно как и принципы организации органов государственной власти субъектов Федерации, – предмет совместного ведения российского федеративного государства и образующих его субъектов. Наконец, структура регионального законодательства – это собственное ведение субъектов РФ. Если рассматривать право на официальную информацию как обусловленное конституционным правом участия в управлении делами государства и правом участия в осуществлении местного самоуправления, то следует исходить из содержания ст. 72 Конституции РФ и оценивать его как элемент общих принципов организации органов публичной (государственной и местной) власти.

Открытость органов государственной власти субъектов РФ в информационно-коммуникационной сфере становится сегодня одной из важнейших характеристик современной правовой политики. При этом она реализуется в регионах в условиях сохраняющейся неопределенности ее правовых оснований. На уровне федерального законодательства порядок доступа к официальной информации и обеспечение открытости органов государственной власти субъектов Федерации в информационно-коммуникационной сфере определяются требованиями Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [1] и конкретизирующего Постановления Правительства РФ «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети» [2]. Важные положения содержатся также в подп. 38 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»,

которым к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере совместного ведения отнесено учреждение, помимо печатного, еще и сетевого издания «для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иной официальной информации» [3]. Конкретизация этих общих положений в законах и подзаконных актах субъектов РФ остается очень вариативной, не сложилось единого подхода ни по количеству принимаемых правовых актов, ни по их предмету. В Курганской области эти вопросы отражены непосредственно в ее Уставе; в городе федерального значения Москве принята Концепция обеспечения жителей города телекоммуникационными услугами для получения социально значимой информации путем создания условий равного доступа к кабельному телевидению и интернет-ресурсам, но, как правило, в субъекте РФ принято несколько законодательных актов, регулирующих доступ к официальной информации.

Многообразие региональных практик законодательного регулирования обусловлено и тем, что нет единого доктринального подхода и к основным понятиям, описывающим предмет правового регулирования. Под «информационной открытостью» органов государственной власти в Постановлении Правительства РФ № 583 имеется в виду «такой организационно-правовой режим предоставления достаточного и необходимого объема общественно значимых сведений о деятельности органов власти, базирующийся на конституционном праве граждан свободного доступа к информации, где прослеживается координационное взаимодействие общества со структурами власти» [2, с. 21]. Иное определение дается в распоряжении Правительства ХМАО – Югры: «Информационная открытость исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления – законодательно обусловленное, гарантированное и процедурно обеспеченное представление информации о своей деятельности, не содержащей сведения, относящиеся к информации ограниченного доступа» [4].

На основе представленных определений хотелось бы продемонстрировать, как на практике законы регионов соответствуют критериям «информационной открытости», насколько они обеспечивают право граждан на доступ к официальной информации.

Типичным примером законодательного регулирования в этой сфере является Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности мировых судей Ямало-Ненецкого автономного округа» [5]. Закон предусматривает, что информация о деятельности судей

предоставляется либо в устной форме, либо в виде документированной информации, в том числе в виде электронного документа, для чего, согласно ст. 3 Закона, «...создаются официальные сайты мировых судей с указанием адресов электронной почты, по которым может быть направлен запрос» [5]. Кроме того, «пользователи информацией... имеют право обратиться к мировому судье... с запросом о предоставлении информации о деятельности мировых судей» (ст. 8 Закона) [5]. Аналогичные положения содержатся и в Законе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Об обеспечении доступа к информации о деятельности мировых судей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» [6]. Наличие таких положений демонстрирует юридическую возможность для граждан реализовать свои информационные права при взаимодействии с органом государственной власти, в том числе и посредством сети Интернет.

Нельзя не согласиться с утверждением С. Дубровской и К. С. Жаворонковой: «Информационная открытость деятельности органов власти любого уровня является неотъемлемым критерием комплексной оценки эффективности государственного управления» [7, с. 58].

В специальном Постановлении Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О едином реестре информационных систем Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» [8] содержится важное положение, касающееся обеспечения доступа к информации, содержащейся в реестре. Данное положение закрепляет в п. 4.1 и п. 4.2 обязанность оператора реестра обеспечить доступ к сведениям, содержащимся в реестре, посредством размещения информации на публичном сегменте ГИС Югры.

В Постановлении Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Об утверждении типового регламента исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» [9] также содержатся положения, позволяющие говорить об открытости органов исполнительной власти в информационно-коммуникационной сфере. Например, раздел XII документа («Порядок предоставления информации о деятельности исполнительного органа по запросам») обязывает принимать к рассмотрению запросы, поступающие и в форме электронных сообщений.

Открытое управление как в государственных органах власти, так и в органах власти МСУ позволяет обеспечить устойчивое развитие не только Югры, но и Российской Федерации в целом. Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства автономного округа № 140-п [10] в сети Интернет был создан единый официальный сайт государственных органов автономного округа (www.admhmao.ru).

По утверждению экспертов проектного центра «Инфометр», Ростовская, Томская области и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра названы в числе регионов, органы исполнительной власти в которых абсолютно открыты в части информации [11]. Речь идет о наличии актуальной информации на сайте правительства региона, а также удобстве ее поиска, обработки и использования. Рейтинг открытости был составлен на основе 115 нормативных и экспертных требований. Удобство интерфейса для граждан оценивалось по шкале от нуля до шести. Проведенное исследование показало, что открытость исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, образующих Сибирский федеральный округ, в информационно-коммуникационной сфере составила 57 %, что ниже среднего показателя по России. Высокие позиции в Сибири заняли правительство Томской области, Красноярского края и Омской области (99,2, 80,46 и 78,2 % нормативных требований соответственно). Как отметили эксперты «Инфометра», на правительственных сайтах представлена полная информация о деятельности органа власти, а также имеется возможность воспользоваться онлайн-услугами. Показатель открытости в информационно-коммуникационной сфере в субъектах РФ вариативен в диапазоне от 14,6 % до 100 %. Для сравнения: по данным проектного центра «Инфометр», к началу 2020 г. 40 из 72 официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти также не соответствовали требованиям информационной открытости; они выполняют в среднем 44 % нормативных требований открытости органов власти в информационно-коммуникационной сфере [11].

По данным онлайн-издания D-russia.ru, за 2016 г. в Югре показатель граждан, получающих государственные и муниципальные услуги в электронной форме, составлял 74,1 %, это лучший показатель среди субъектов РФ, образующих Уральский федеральный округ, и второе место среди субъектов РФ. Например, группа «Госуслуги ХМАО» создана во всех популярных социальных сетях. Югра стала одним из немногих субъектов РФ, которые публикуют протоколы и видеозаписи о текущей деятельности исполнительных органов власти. Более того, в округе регулярно раскрывается отчетность по показателям эффективности региональных властей.

Портал открытых данных станет важным шагом, позволяющим развиваться государственному управлению на уровне субъекта. В Тульской области были изданы документы, закрепляющие механизм открытости государственного управления. Особо стоит отметить, что в регионе действует интернет-портал «Открытый регион 71», содержащий более 20 социальных сервисов по вопросам ЖКХ,

благоустройства, есть возможность напрямую обратиться к региональному правительству [12].

В субъектах РФ разрабатываются стандарты информационной открытости, основная задача которых обеспечить максимальную доступность информации о деятельности органов государственной власти для граждан. Обеспечение прямых трансляций заседаний региональных правительств, судебных процессов в сети Интернет, а также создание сайтов органов власти несомненно способствуют повышению информационной открытости.

Уровень обеспеченности официальной информацией в отношении органов местного самоуправления заметно ниже. Как показала С.Е. Гасумова [13], на сайтах органов местного самоуправления ряда муниципальных образований размещено лишь 10 % обязательной к опубликованию официальной информации. Автор констатирует, что наблюдается значительное отставание в информационной открытости местных органов власти и внедрении современных способов информирования населения в небольших муниципальных районах, а следовательно, граждане существенно ограничены в реализации своих прав.

На региональном уровне организации государственной власти открытость в информационно-коммуникационной сфере способствует исполнению Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 [3], а именно: упрощает взаимодействие граждан и органов исполнительной власти; повышает эффективность решений органов исполнительной власти, улучшает качество жизни; повышает уровень доверия жителей к деятельности органов государственной власти и удовлетворенности от ее результатов.

Список литературы:

1. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 7, ст. 776.
 2. Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети: Постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 583 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 30, ч. 2, ст. 4107.
 3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42, ст. 5005.
-

4. О Концепции открытости исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 7 декабря 2018 г. № 642-рп // СПС «Гарант».

5. Об обеспечении доступа к информации о деятельности мировых судей Ямало-Ненецкого автономного округа: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 2 июня 2010 г. № 63 // Красный Север, спецвыпуск. – 2010. – № 68.

6. Об обеспечении доступа к информации о деятельности мировых судей Ханты-Мансийского автономного округа: Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 10 июля 2010 г. № 113-оз // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. – 2010. – № 7, ст. 579.

7. Дубровская, Ю.В. Информационная открытость органов власти как важнейший критерий эффективности государственного и муниципального управления / Ю.В. Дубровская, К.С. Жаворонкова // Государственное управление. Электронный вестник. – 2016. – № 55. – С. 58–75.

8. О едином реестре информационных систем Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 18 января 2008 г. № 6-п // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. – 2008. – № 1, ст. 18.

9. Об утверждении типового регламента исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 4 августа 2010 г. № 152 // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. – 2010. – № 8, ч. 1, ст. 674.

10. О едином официальном сайте государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: Постановление Правительства автономного округа от 20 апреля 2012 г. № 140-п // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. – 2012. – № 4, ч. 2, ст. 415.

11. Проектный центр «Инфометр». – URL: <https://read.infometer.org/> (дата обращения: 05.12.2019).

12. О программе совершенствования государственного управления в Тульской области «Открытый регион» на 2014–2016 годы: Постановление Правительства Тульской области от 22 апреля 2014 г. № 209 // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации. – URL: <http://npatula.ru>

13. Гасумова, С.Е. Анализ соответствия интернет-ресурсов органов местного самоуправления законодательству Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2012. – № 1. – С. 60–66.