

Зарегистрирован Федеральной службой по надзору
в сфере связи, информационных технологий и массовых
коммуникаций

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-49472
24 апреля 2012 г.

Главный редактор

Доктор юридических наук,

доктор философских наук, профессор

Рыбаков Олег Юрьевич

Шеф-редактор

Григорий Иванович Макаренко

Учредитель и издатель

Федеральное бюджетное учреждение

«Научный центр правовой информации»

при Министерстве юстиции

Российской Федерации

Журнал входит в перечень научных изданий ВАК,
в систему Российского индекса научного цитирования
(РИНЦ) и международную систему научного цитирования
CrossRef (DOI).

Отпечатано в РИО ФБУ НЦПИ при Минюсте России

Печать цветная цифровая

Подписано в печать 20.03.2020

Тираж 100 экз. Цена свободная

Адрес редакции:

125437, Москва, Михалковская ул.,

65, к.1

Телефон: +7-495-539-2529

E-mail: monitorlaw@yandex.com

Требования, предъявляемые к рукописям,
размещены на сайте журнала

<http://uzulo.ru/mon-prav>

СОДЕРЖАНИЕ

Государство и право: вопросы теории и правопонимания

Свобода как конкретность идеи абсолютного добра
в философии права Достоевского4
Захарцев С.И., Масленников Д.В., Сальников В.П.

Проблемы определения нормативности муниципальных
правовых актов, подлежащих включению в федеральный
реестр муниципальных нормативных правовых актов
(с учетом судебной практики)8
*Атагимова Э.И., Борисова И.А., Макаренко Т.Н.,
Сарапкина Е.Н.*

Проблемы юридической ответственности религиозных
объединений в Российской Федерации 16
Дудко И.Г.

Правовые и организационные основы профилактики
безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних
в России и за рубежом: сравнительный аспект.22
Дородонова Н. В.

Уголовное право и уголовный процесс

Действующий УПК тормозит развитие судебно-правовой
реформы27
Радченко В.И.

К вопросу о полномочиях начальника органа дознания
в таможенных органах России как участника уголовного
судопроизводства32
Вершкова М.А.

Информационное право

Системологические основы эффективного правового
регулирующего информационных отношений
в инфосфере.37
Ловцов Д.А.

Искусственный интеллект как средство управления в
условиях глобальных рисков.45
Карцхия А.А.

Вопросы применения новых технологий
в противодействии кибертерроризму. 51
Антонян Е.А.

Правовые аспекты обеспечения безопасности полетов в
условиях киберугроз: на примере гражданской авиации . . .56
Петрова Р.Е.

Социология

Малые города России: комплексный мониторинг развития.
Часть 261
Маркин В.В., Малышев М.Л., Землянский Д.Ю.

Рецензии

Рецензия на монографию А.Ю. Шумилова
«Оперативно-разыскная наука
в Российской Федерации» 75
Захарцев С.И.

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES 77

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Юридические науки

БОНДАРЬ Николай Семенович
ВАСИЛЬЕВА Татьяна Андреевна
ЗАПОЛЬСКИЙ Сергей Васильевич
ЗАХАРЦЕВ Сергей Иванович
ИСАКОВ Владимир Борисович
КАБАНОВ Павел Александрович
КОМАРОВА Валентина Викторовна
КОСТЕННИКОВ Михаил Валерьевич
МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович
МЕРКУРЬЕВ Виктор Викторович
ШАРИХИН Александр Егорович
АТАГИМОВА Эльмира Исамудиновна
ДЕМИДОВА-ПЕТРОВА Елизавета Викторовна
РАДЧЕНКО Владимир Иванович
ЧУМАКОВ Андрей Владиславович

доктор юридических наук, профессор, г. Санкт-Петербург
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, зам. Главного редактора г. Москва
доктор юридических наук, г. Москва
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
доктор юридических наук, доцент, г. Казань
доктор юридических наук, профессор, г. Москва
кандидат юридических наук, г. Москва
кандидат юридических наук, доцент, г. Казань
кандидат юридических наук, доцент, г. Москва
кандидат юридических наук, доцент, г. Москва

Социологические науки

БАБИНЦЕВ Валентин Павлович
ИВАНОВ Вилен Николаевич
КИСЕЛЕВ Александр Георгиевич
КУБЯКИН Евгений Олегович
МАРКИН Валерий Васильевич
МАЛЫШЕВ Михаил Львович
ПОЛУТИН Сергей Викторович
УРЖА Ольга Александровна
РОГОВАЯ Анастасия Владимировна

доктор социологических наук, профессор, г. Белгород
доктор философских наук, профессор, член-корреспондент РАН, г. Москва
доктор социологических наук, профессор, г. Москва
доктор социологических наук, профессор, г. Краснодар
доктор социологических наук, профессор, зам. Главного редактора г. Москва
доктор социологических наук, профессор, г. Москва
доктор социологических наук, профессор, г. Саранск
доктор социологических наук, профессор, г. Москва
кандидат социологических наук, г. Москва

Иностранные члены

КУРБАНОВ Габил Сурхай оглы
ШАРШУН Виктор Александрович

доктор юридических наук, профессор, Баку, Азербайджанская Республика
кандидат юридических наук, Минск, Белоруссия

EDITORIAL BOARD

Legal sciences

Nikolai BONDAR'
Tat'iana VASIL'EVA
Sergei ZAPOL'SKII
Sergei ZAKHARTSEV
Vladimir ISAKOV
Pavel KABANOV
Valentina KOMAROVA
Mikhail KOSTENNIKOV
Igor' MATSKEVICH
Viktor MERKUR'EV
Aleksandr SHARIKHIN
Elmira ATAGIMOVA
Elizaveta DEMIDOVA-PETROVA
Vladimir RADCHENKO
Andrei CHUMAKOV

Doctor of Science (Law), Professor, Saint Petersburg
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Deputy Editor-in-Chief, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Doctor of Science (Law), Associate Professor, Kazan
Doctor of Science (Law), Professor, Moscow
Ph.D. (Law), Moscow
Ph.D. (Law), Associate Professor, Kazan
Ph.D. (Law), Associate Professor, Moscow
Ph.D. (Law), Associate Professor, Moscow

Sociological sciences

Valentin BABINTSEV
Vilen IVANOV

Aleksandr KISELEV
Evgenii KUBIAKIN
Valerii MARKIN
Mikhail MALYSHEV
Sergei POLUTIN
Ol'ga URZHA
Anastasiia ROGOVAIA

Doctor of Science (Sociology), Professor, Belgorod
Doctor of Science (Philosophy), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Moscow

Doctor of Science (Sociology), Professor, Moscow
Doctor of Science (Sociology), Professor, Krasnodar
Doctor of Science (Sociology), Professor, Deputy Editor-in-Chief, Moscow
Doctor of Science (Sociology), Professor, Moscow
Doctor of Science (Sociology), Professor, Saransk
Doctor of Science (Sociology), Professor, Moscow
Ph.D. (Sociology), Moscow

Foreign Members

Habil QURBANOV
Viktor SHARSHUN

Doctor of Science (Law), Professor, Baku, Republic of Azerbaijan
Ph.D. (Law), Minsk, Republic of Belarus

Registered by the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications.
Registration Certificate No. FS77-49472 of the 24th of April 2012.
Approved for print on the 28th of May 2018

Editor-in-Chief:
Doctor of Science (Law, Philosophy), Professor
Oleg Rybakov

Managing Editor:
Grigory Makarenko

Founder and publisher:
Federal State-Funded Institution “Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation”

The journal is included in the list of scientific publications of the Higher Attestation Commission of Russia and is registered in the Russian Science Citation Index (RINTs) and CrossRef, the official Registration Agency of the International Digital Object Identifier (DOI) Foundation

Printed by the Printing and Publication Division of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation.
Printed in digital colour. Approved for print on the 20.03.2020.
Number of items printed: 100. Free price.

Postal address:
Mikhalkovskaya str., bld. 65/1, 125 438, Moscow, Russia
Telephone: +7 (495) 539-25-29
E-mail: monitorlaw@yandex.com
Guidelines for preparing manuscripts for publication can be found on the website
<http://uzulo.su/mon-prav>

The journal can be subscribed to at post offices through the Press of Russia (Pressa Rossii) Catalogue. Publication index: 44723.

CONTENTS

STATE AND LAW: ISSUES OF THEORY AND CONCEPT OF LAW

Freedom as concreteness of the idea of absolute good in Dostoevsky’s philosophy of law 4
S. Zakhartsev, D. Maslennikov, V. Sa’nikov

Problems of determining the normative nature of municipal regulations to be included in the federal register of municipal normative regulations (considering court practice) 8
E. Atagimova, I. Borisova, T. Makarenko, E. Sarapkina

Problems of legal liability of religious associations in the Russian Federation 16
I. Dudko

The legal and organisational framework for the prevention of minor neglect and delinquency in Russia and abroad: the comparative aspect. 22
N. Dorodonova

CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCEDURE

The current code of criminal procedure hampers the progress of the judicial and legal reform 27
V. Radchenko

On the question of powers of the head of an investigation body in customs authorities of Russia as a participant of criminal proceedings 32
M. Vershkova

INFORMATION TECHNOLOGY LAW

Systemological foundations of efficient legal regulation of information relations in the infosphere 37
D. Lovtsov

Artificial intelligence as a management tool under the conditions of global risks. 45
A. Kartskhiia

Issues of using new technologies in combating cyberterrorism. 51
E. Antonyan

Legal aspects of ensuring flight safety under cyber threats: the case of civil aviation 56
R. Petrova

SOCIOLOGY

Small cities of Russia: an integrative monitoring of development. Part 2 61
V. Markin, M. Malyshev, D. Zemlianskii

REVIEWS

Review of a monograph by A. Shumilov entitled “The science of special investigative activities in the Russian Federation”. 75
S. Zakhartsev

ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES 77

Свобода как конкретность идеи абсолютного добра в философии права Достоевского

Захарцев С. И., Масленников Д. В., Сальников В. П.*

Ключевые слова: Гегель, Парменид, Достоевский, философия, право, свобода, личность.

Аннотация.

Цель работы: познание истоков русской философии права.

Методы: диалектика и разработанные на ее основе научные методы познания.

Результаты: понимание бытия абсолютного Добра как абсолютной свободы является высшей формой конкретного мышления всеобщего единства мироздания. Классическая философия дает теоретико-методологические средства для такого понимания. Философия Достоевского раскрывает его смысл. Единство классической философии и философии Достоевского формирует исходную точку построения национальной суверенной философии права: развитие понятия права из идеи абсолютного Добра, понятой в качестве конкретной, синтетической идеи.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-04-07

В своей статье «О своеобразных элементах русской философии права» П.И. Новгородцев писал: «В произведениях Достоевского мы находим отчетливейшее выражение русского мировоззрения, у него же мы находим и глубочайшие основы русской философии права» [8, с. 510]. Далее он формулирует эти основы в семи тезисах. В нашу задачу не входит критический анализ этих тезисов П.И. Новгородцева, которые могут вызвать серьезные возражения. Сама же постановка вопроса представляется вполне оправданной [17, с. 72—79] и в данной статье мы постараемся кратко определить, в чем мы видим ее смысл.

Задача философии права состоит в том, чтобы в дискурсивном понятии раскрыть, каким образом мысль о всеобщем единстве бытия (говоря более точно, «мысль всеобщего единства бытия» [19, с. 26]) конкретизируется в идею права. Далее, она должна суметь спроецировать заключенные во всеобщей гармонии бытия начала права в исторические формы развития человека, общества и государства [4, с. 4], но это, строго говоря, уже не является основной задачей философии права [7, с. 64—90].

Сфера ответственности знания, которое Аристотель называл «первой философией», состоит в обосновании того, что в мире есть всеобщее единство, что мир не расколот в дуализме бытия и небытия, добра и зла, и не рассыпается в хаос бесконечной множественности первоначал [7, с. 7—9]. Если это, действительно, всеобщее единство, то оно включает в себя мышление. Значит, «первая философия» должна показать сущность и смысл всеобщего единства как единства бытия и мышления. Анализируя все аспекты отношения мышления и бытия в их всеобщем единстве, философия тем самым осуществляет последовательные акты осмысления этого единства, синтез которых составляет философское знание о нем.

Это знание дает возможность осознать и осмыслить всеобщее единство как абсолютно высшее по отношению к человеку и одновременно как то, что составляет его собственное сокровенное содержание, понять его как конкретность абсолютного, соединяющего в себе предельно объективное и предельно субъективное начала [18, с. 22—27]. Именно предназначенное для та-

* Захарцев Сергей Иванович, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, член-корреспондент РАН, заведующий кафедрой адвокатуры и организации правоохранительной деятельности Российского государственного социального университета, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: sergeyivz@yandex.ru

Масленников Дмитрий Владимирович, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры общегуманитарных дисциплин Частного образовательного учреждения высшего образования «Юридический институт» (Санкт-Петербург), г. Санкт-Петербург, Российская Федерация.

E-mail: dwm61@inbox.ru

Сальников Виктор Петрович, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, Почетный сотрудник МВД России, академик РАН, главный редактор журнала «Юридическая наука: история и современность», г. Санкт-Петербург, Российская Федерация.

E-mail: fonduniver@bk.ru

кого понимания абсолютное составляет то, что обычно именуют ценностью. Здесь ее можно было бы по аналогии с терминологией Г. Кельзена назвать «основной ценностью», конкретизирующейся в аксиологический ряд нравственных и правовых ценностей.

Основная ценность как предельно объективное начало предопределяет императивность правовых норм, а как предельно субъективное начало определяет их действительность в качестве именно норм права. Если человек подчиняется нормам права только как чему-то объективному по отношению к нему и не детерминированному его субъективностью, то чем тогда государство, по словам Г. Харта, отличается от шайки разбойников? Ведь право абсолютно по самой своей природе.

Если бы право не заключало в себе, по выражению И.В. Михайловского, «непосредственной связи с Абсолютным Источником всей мировой жизни» [15, с. 199—204], то человек мог бы подчиняться нормам права только ценой своей свободы. Ведь подчиняясь чему-то неабсолютному, а значит, обусловленному, человек сам неизбежно обуславливается какими-то внешними ему обстоятельствами: волей государства, социальными условиями, общественной или собственной психологией, деятельностью практического или «коммуникативного» разума и т. п.

В таком случае невозможно различение добра и зла [13, с. 42—46], которое может быть лишь свободным процессом, а значит, невозможна нравственность как содержание этого различения и невозможно право как форма этого различения. Право нельзя вывести ни только из воли государства, ни только из воли класса, ни из логики коммуникации. В любом из этих вариантов дедукции права (и многих других возможных объяснений) не будет воспроизводиться его абсолютно ценностная природа [4, с. 17].

Таким образом, чтобы ответить на кантовский вопрос «Что есть право?» [9, с. 353], не утерев при этом предметности самого права и не начав вместо рассуждений о праве рассуждать о чем-то совсем ином, необходимо усвоить исторические уроки философии относительно мышления абсолютного во всеобщем единстве бытия.

Определенные результаты этого мы представили в своей книге «Логос права: Парменид — Гегель — Достоевский. К вопросу о спекулятивно-логических основаниях метафизики права» [4]. Начав с анализа содержания и смысла парменидовского трансцендентализма в учении о мышлении бытия, мы постепенно подошли к аналогичной логике, заключенной в аргументах Отцов Церкви против гностического дуализма [11, с. 61—66]. Эта аргументация, вобравшая в себя опыт развития античного мышления от Парменида до Платона и Аристотеля, имела, тем не менее, принципиально более глубокое содержание, ставшее следствием перехода от диалектики логических категорий бытия и небытия в область духовного содержания, раскрывающегося в понимании действительного бытия как Абсолютного Добра [4, с. 63—87; 16, с. 32—39].

Цена вопроса при этом такая: либо мы можем понимать добро как абсолютное, либо мы должны признать дуализм добра и зла как двух равных первоначал.

В последнем случае мир теряет внутреннюю гармонию и смысл, распадается на множество первоначал. Поскольку бытие можно мыслить только как единое, постольку мир, лишенный этого единства, теряет определения своего бытия. Такой мир мнится миром абсурда и абсурдным представляется жизнь человека в нем, а государство, действительно, ничем не будет отличаться от шайки разбойников.

Мысль же об абсолютности Добра, о его единстве и единственности, напротив, обеспечивает аксиологию права и государства. Но такая мысль должна быть в состоянии эксплицировать свою собственную отрицательность, обнаруживаемую в акте мышления небытия, мышления зла. Другими словами, необходимо было суметь дать дискурсивную форму мысли Дионисия Ареопагита о том, что «зла, как такового, нет нигде...» [2, с. 58].

В богословии эта проблема решается, как известно, в теодицее — в учении о том, что зло может проявиться (хотя в этом и нет субстанциальной необходимости) как результат абсолютной свободы. Абсолютность свободы состоит в том, что она составляет высший дар Бога человеку, составляет высшую, абсолютно неотчуждаемую сущность человека. Понимание бытия абсолютного добра как абсолютной свободы является высшей формой мышления всеобщего единства мироздания. И именно по достижении такого уровня понимания, которое было мистически связано со Священной историей Богочеловека, архаическое «право-в-себе» развивается в «праводля-себя», в действительное право [12, с. 167—172].

В философии проблема понимания абсолютного как свободы требовала развития учения о субъективности как о деятельном принципе самоопределения, самоопосредования и полагания своего абсолютного единства с объективностью бытия, включая и его ценностное измерение как идеи абсолютного добра. Философия не сразу приступила к выполнению этой своей миссии. Начало ей было положено Декартом, перенесшим единство мышления и бытия в сферу субъекта и давшим его динамику посредством рефлексии, а результат был связан с именами Канта, Фихте и Гегеля.

Немецкие классики восстановили античное понимание мира как гармонии всеобщего бытия, являющегося всеобщим мышлением. Но это гармония мыслится ими уже как духовная гармония. Понятие духа разрабатывается как живое единство субъективного, объективного и абсолютного. Конкретность этого понятие задается тем, что субстанцией его является свобода [1, с. 314—315], причем свобода, понятая во всей полноте того смысла, который вкладывало в него христианство. Именно таким образом духовно определенная свобода как конкретность идеи абсолютного была положена немецкими классиками в основу философии права, дававшей развернутый ответ на вопрос Канта: «Что есть право?», который и поныне сохраняет свою актуальность [6, с. 17—28].

Однако для того, чтобы эта идея могла быть осознана как идея основной ценности права, нужно было сделать еще один шаг, а именно: преодолеть иллюзию отчужденности абсолютного от человека. Хотя в теоретических построениях немецких классиков этого разрыва,

по сути, не было, более того — в основу самого понимания абсолютного уже было заложено его понимание как субъективного и даже как личностного (особенно в гегелевской христологии), все же иллюзорность такого разрыва также должна была быть осмыслена и предъявлена сознанию человека. В самом деле: абсолютное единство мироздания, его гармония, не является абсолютным, если оно не замыкает собой предельной единичности — единичности эмпирического Я, существующего здесь и теперь. Эта проблема обращает нас не только к сущности, но и к смыслу бытия.

Решение задачи предъявления сознанию человека иллюзорности разрыва абсолютной гармонии и его личности, утверждение в их единстве высшей и основной ценности, составляет всемирно-историческую заслугу Достоевского в области искусства, философии и религии. Эту задачу он решает всеми средствами, которые предоставляет ему философия и художественное творчество.

Достоевский показывает, как за всеми формами апологетики небытия и смерти, стоит именно невозможность помыслить единство абсолютной гармонии мира и личности человека, невозможность примирить «хрустальный дворец» всеобщей гармонии и всеобщего смысла со свободой человека, вплоть до свободы отринуть уже всякий смысл. Но практическим следствием отказа от смысла и ценности всеобщей гармонии неизбежно оказывается смерть.

Это может быть смерть духовная, например, запечатленная в акте кощунства в «Бесах» или в «фантастической», придуманной, жизни человека, общества, государства [5, с. 17—22], в основе которой лежит не действительная мысль, а внешняя рефлексия [3, с. 157—170]. Это может быть и реальная, физическая смерть жертвы от руки духовно опустошенного убийцы или же смерть самоубийцы. Здесь нужно вспомнить рассуждения «логического самоубийцы» в «Записках из подполья», «Бесах», «Дневнике писателя» и др. — тема, к которой писатель возвращался вновь и вновь: «Так как, наконец, при таком порядке, я принимаю на себя в одно и то же время роль истца и ответчика, подсудимого и судьи и нахожу эту комедию, со стороны природы, совершенно глупую, а переносить эту комедию, с моей стороны, считаю даже унизительным. То, в моем несомненном качестве истца и ответчика, судьи и подсудимого, я присуждаю эту природу, которая так бесцеремонно и нагло произвела меня на страдание, — вместе со мною к уничтожению... А так как природу я истребить не могу, то и истребляю себя одного, единственно от скуки сносить тиранию, в которой нет виноватого».

Вопрос о действительности и ценности бытия всеобщей гармонии актуален для человека, прежде всего, как вопрос о его взаимосвязи со всеми другими людьми. Ведь если такой, физически неочевидной, связи (допустим, для человека на Луне в одном из «интеллектуальных экспериментов» Достоевского) не существует в действительности или же она не признается человеком,

то может быть оправдано любое преступление (пример с «заочным убийством» мандарина в Китае), а значит, не существует ни морали, ни права.

Сократ перевел абстрактную проблему единого и многого на уровень нравственной проблемы познания человеком своей истины, которая единит его со множеством всех других людей. Ведь истина едина, хотя и всегда существует в реальности как определенность индивидуального нравственного порядка личности. Достоевский точно так же фокусирует проблему гармонии единого и «расходящегося» многого в проблему нравственного единства людей. Если это единство существует и оно значимо для человека, то он не может совершить преступление, даже если об этом преступлении ни один человек никогда не узнает и, в принципе, не сможет никогда узнать. А это и значит, что свобода как конкретность идеи абсолютного полагает себя для человека как его «основная ценность» и нормы права, действительно, действуют на ценностном уровне.

В идее положительной абсолютной свободы (наиболее убедительно выраженной им в теодицейной «Легенде о великом инквизиторе») Достоевский находил высшее обоснование гармонии и смысла бытия. Действительное обоснование, тот самый «полный Синтез всего бытия, саморассматривающий себя в многоразличии, в Анализе», о котором Достоевский писал в своей записной книжке 1864 г., он связывал с личностью Христа. Реальную память о живом общении с Христом сохраняет, по мысли писателя, русский народ. Эта мысль, высказанная Достоевским, как самая главная и выстраданная мысль, также оказывается созвучна идеям классической философии о духовном постижении истины, о необходимости включения в основания этого постижения самой одухотворенной истории народа.

В итоге Достоевский сумел на языке, понятном современному читателю, раскрыть *смысл* того единства абсолютного и личного начал в человеке, которое заключено в свободе как в высшем определении человека (свобода как высший дара Бога человеку). Синергия классической философии, дающей методологические средства для теоретического выражения таким образом понимаемой свободы, и философии Достоевского (в ее художественной форме и в ее систематическом изложении [10; 14, с. 58—63]) формирует исходную точку построения национальной суверенной философии права: развитие понятия права из идеи абсолютного единства бытия, понятого как положительная свобода.

В заключение отметим, что философия Достоевского оказала значительное влияние на русскую и зарубежную философию права. В различных источниках приходилось читать о том, что его творчество не получило должной оценки при жизни. Вместе с тем это и так, и не так. Нельзя забывать о том, что за свои литературные произведения Федор Михайлович Достоевский был избран в Петербургскую академию наук, что является редчайшим случаем для писателей и как раз говорит именно о признании его творчества.

Литература

1. Гегель Г.В.Ф. Феноменология духа. СПб. : Наука, 1992. 444 с.
2. Дионисий Ареопагит. Божественные имена // Мистическое богословие. Киев : «Путь к Истине», 1991. С. 13—93.
3. Захарцев С.И., Масленников Д.В., Сальников В.П. Бытие и рефлексия: онтологические основания права в философии Ф.М. Достоевского // Мир политики и социологии. 2018. № 12. С. 157—171.
4. Захарцев С.И., Масленников Д.В., Сальников В.П. Логос права: Парменид — Гегель — Достоевский. К вопросу о спекулятивно-логических основаниях метафизики права. М. : Юрлитинформ, 2019.
5. Захарцев С.И., Масленников Д.В., Сальников В.П. Теоретико-методологические основания философии права Ф.М. Достоевского как идеолога «предъевразийства» // Правовое государство: теория и практика. 2019. № 2 (56). С. 17—24.
6. Захарцев С.И., Сальников В.П. Компреденданная теория познания права // Мониторинг правоприменения. 2019. № 4 (33). С. 4—13.
7. Захарцев С.И., Сальников В.П. Философия и юридическая наука. М. : Юрлитинформ, 2019. 424 с.
8. История философии права : монография / Альбов А.П., Баранов В.М., Идрисов З.Ш., Масленников Д.В., Пешков А.И., Ревнова М.Б., Сальников В.П., Сальников М.В., Сотникова Н.Н., Чеговадзе Л.А.; ответственные редакторы: А.П. Альбов, Д.В. Масленников, В.П. Сальников. СПб. : Юридический институт (Санкт-Петербург), Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 1998. 640 с.
9. Кант И. Основы метафизики нравственности. Критика практического разума. Метафизика нравов. СПб. : Наука, 1995. 528 с.
10. Лаут Рейнхард. Философия Достоевского в систематическом изложении / Под ред. А.В. Гулыги. Пер. с нем. И.С. Андреевой. М. : Республика, 1996. 447 с.
11. Масленников Д.В. «Злая тьма манихейская...» (Гностицизм как источник культа зла в истории европейского общества) // Образование. Экономика. Общество. Научно-практический образовательный журнал. № 5-6. 2009. С. 61—67.
12. Масленников Д.В. Богочеловек и идея права // Мир политики и социологии. 2015. № 12. С. 167—173.
13. Масленников Д.В. Право как форма различения добра и зла // Юридическая мысль. 2015. № 6. С. 42—47.
14. Масленников Д.В., Хлебосолова О.Ф. Лаут и Достоевский: метафизическое и социально-этическое измерение // Образование. Экономика. Общество. Научно-практический образовательный журнал. 2009. № 1. С. 58—63.
15. Михайловский И. В. Очерки философии права. Т. I. Томск : В.М. Посохин, 1914. 632 с.
16. Сальников В.П., Масленников Д.В. Институты права и идея абсолютного Добра // Государственно-правовые институты современного общества: сборник статей к Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 100-летию Республики Башкортостан (г. Уфа, 14 декабря 2018 г.). Отв. ред. Ф.М. Раянов. Уфа : БашГУ, 2018. С. 32—40.
17. Сальников В.П., Масленников Д.В. Философия права Ф.М. Достоевского как источник развития теории российского государства и права // Проблемы статуса современной России: историко-правовой аспект: материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Уфа, 5—6 апреля 2018 г.) / Отв. ред. Ф.Х. Галиев. В 2-х ч. Ч. 1. Уфа : РИЦ БашГУ, 2018. С. 72—79.
18. Сальников В.П., Романовская В.Б., Сальников М.В., Горбунов М.Д. Абсолютное и относительное в естественном праве // Мир политики и социологии. 2015. № 11. С. 22—29.
19. Хайдеггер М. Парменид. СПб. : «Владимир Даль», 2009. 382 с.

Рецензент: *Кузнецов Эдуард Вениаминович*, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, президент Российской ассоциации философии и права, заведующий кафедрой теории права и государства Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения, г. Санкт-Петербург, Россия.

E-mail: fonduniver@bk.ru



Проблемы определения нормативности муниципальных правовых актов, подлежащих включению в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов (с учетом судебной практики)

Атагимова Э. И., Борисова И. А., Макаренко Т. Н., Сарапкина Е. Н.*

Ключевые слова: муниципальное правотворчество, местное самоуправление, регистр муниципальных нормативных правовых актов, юридическая экспертиза, определение признаков нормативности, правоприменение, обзор судебной практики.

Аннотация.

Цель исследования состоит в выявлении проблемных аспектов определения нормативности муниципальных правовых актов, подлежащих включению в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов.

Метод исследования: авторами использован метод сравнительно-правового анализа как муниципальных правовых актов, так и практики правоприменения для выявления основных проблем разграничения нормативных правовых актов от ненормативных.

Полученные результаты: с учетом исследования материалов судебной практики по делам об оспаривании нормативных правовых актов, выявлены основные проблемные вопросы определения нормативности муниципальных правовых актов.

Вывод: по мнению авторов, основными причинами возникновения проблем в определении нормативности муниципальных правовых актов являются (по совокупности) 1) отсутствие на федеральном уровне легальной дефиниции терминов «нормативный правовой акт», «муниципальный нормативный правовой акт»; 2) единых законодательных требований и методических подходов к выявлению критериев нормативности правового акта; 3) значительное увеличение правотворческой нагрузки на органы местного самоуправления; 4) кадровый дефицит квалифицированных юристов на муниципальном уровне.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-08-15

Местное самоуправление по своей сути является самостоятельной системой организации деятельности населения соответствующей территории, включающей в себя совокупность организационно-правовых способов непосредственного решения вопросов местного значения, а также других вопросов, которые не входят в компетенцию органов государственной власти, и специально оформленных публично-властных учреждений, обеспечивающих реализацию соответствующих прав и свобод жителей муниципальных образований [9, с. 167]. Одним из ключевых направлений деятельности органов местного самоуправления является правотворчество. Правотворческая деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления является составной

частью правотворчества в целом и основана на общих принципах и единой политике государства [11, с. 33].

Муниципальное правотворчество представляет собой деятельность органов местного самоуправления и населения муниципального образования по разработке и принятию муниципальных правовых актов, регулирующих правовые отношения в сфере местного самоуправления, отвечающих потребностям развития муниципального образования, учитывающих общественные интересы. Муниципальные правовые акты выступают первичным уровнем нормативного правового регулирования на территории муниципального образования, таким образом, муниципальное правотворчество является одним из важнейших направлений деятельности

* Атагимова Эльмира Исамудиновна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: atagimova75@mail.ru

Борисова Ирина Александровна, референт отдела по вопросам нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и федерального регистра Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Минюста России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: pst@minjust.ru

Макаренко Татьяна Николаевна, начальник отдела анализа и обработки правовой информации ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: tatyana.makarenko@scli.ru

Сарапкина Елена Николаевна, заместитель начальника отдела анализа и обработки правовой информации ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: elena.sarapkina@scli.ru

органов и должностных лиц местного самоуправления. Создавая правовые акты, указанные субъекты упорядочивают отношения в сфере организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, определяют порядок осуществления местного самоуправления [15].

Нормы Конституции Российской Федерации обязывают органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обеспечить каждому человеку возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (часть 2 статьи 24) [7, с. 56—62].

Важным этапом реализации государственной политики по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации, учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации и создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями стало создание федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов (далее — федеральный регистр, муниципальные акты).

На основании статьи 43.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в федеральный регистр, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации¹.

В свою очередь, федеральный регистр состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации². Во исполнение указанной нормы всеми субъектами Российской Федерации были приняты законы, регулирующие правовые отношения по организации и ведению региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов, определены уполномоченные органы государственной власти субъектов Российской Федерации по ведению региональных регистров (далее — уполномоченные органы) и созданы соответствующие структурные подразделения. С 1 января 2009 г. уполномоченные органы

приступили к ведению своих регистров и наполнению федерального регистра.

Количество принимаемых муниципальных актов растет в геометрической прогрессии (ежегодно федеральный регистр пополняется примерно на 1 млн. актов). Учитывая количественный прирост муниципальных актов, важной задачей для органов местного самоуправления является в установленные законом сроки направлять их в уполномоченный орган субъекта Российской Федерации для включения в региональный регистр.

Основным критерием включения муниципального акта в федеральный регистр является его нормативность. При проведении юридической обработки муниципального акта специалистами уполномоченных органов определяются его нормативность и взаимосвязь с муниципальными актами, ранее включенными в регистр, в дальнейшем принимается решение о включении его в региональный регистр и проведения правовой экспертизы³.

Действующее федеральное законодательство не раскрывает понятие и признаки нормативного правового акта. Вместе с тем в правовой доктрине и сформированной на ее основе юридической практике, в том числе отраженной в отдельных правовых актах⁴, под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, а под правовой нормой (нормой права) — общеобязательное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение. Основным критерием, отличающим нормативный правовой акт от ненормативного правового акта является наличие в акте норм права.

Виды правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления определяются в соответствии с уставом муниципального образования. В зависимости от полномочий субъектов по их принятию и от содержания муниципальные правовые акты могут носить нормативный и ненормативный характер.

В правоприменительной практике отличительные признаки нормативного правового акта выделяются единообразно. Как правило, принадлежность муниципального правового акта к нормативному правовому акту определяется уполномоченным органом по ведению регионального регистра в соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; изменение: Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5556.

² Нормативные правовые акты в сфере организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов: Конституция Российской Федерации; Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов», приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 19.12.2008 № 298 «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных правовых актов»; приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 22.12.2008 № 300 «Об утверждении Порядка предоставления сведений, содержащихся в федеральном регистре муниципальных правовых актов».

³ Приказ Минюста России от 19.12.2008 № 298 «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 11.10.2019).

⁴ См., например, постановление Государственной Думы от 11 ноября 1996 года № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»; Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 4 мая 2007 года № 88.

обладающих нормативными свойствами» (далее — Постановление Пленума ВС РФ № 50)⁵, в котором указаны признаки, характерные для нормативных актов.

В соответствии с пунктом 2 указанного Постановления признаками, характеризующими нормативный правовой акт являются: принятие (издание) правового акта в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; наличие в акте правовых норм (правил поведения), направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений; правовые нормы обязательны к исполнению для неопределенного круга лиц; правовой акт рассчитан на неоднократное применение.

Вместе с тем в Постановлении Пленума ВС РФ № 50 отмечается, что признание того или иного акта нормативным правовым зависит от анализа его содержания⁶. В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. Это говорит о том, что только наличие всех вышеуказанных признаков в правовом акте позволяет сделать вывод о его нормативности⁷.

С данным подходом согласуются и выводы исследователей [1, с. 4—10], которые справедливо отмечают, что свойство нормативности правового акта в теории права принято устанавливать исходя из содержания его правоположений. Наличие в правовых установлениях правового акта норм права (правовых норм) является основанием отнесения его к числу нормативных правовых актов. Поэтому для признания того или иного правового документа нормативным правовым актом необходимо выявить, что его правоустанавливающие положения по своему юридическому содержанию являются правовой нормой: характеризуются общей регулирую-

щей направленностью, обязывающими свойствами и компетентным изданием, утверждает Юртаева Е.А. [18, с. 28—39]; именно наличие в изданном государственным органом документе общих обязательных предписаний, отмечает Дивин И.М., придает ему качество нормативного правового акта [8, с. 16—28; 9].

Однако при кажущейся очевидности признаков нормативности правового акта обзор практики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов показывает неоднозначный подход к установлению юридической природы муниципальных актов⁸.

Проблемы в определении нормативности муниципального правового акта возникают, в том числе, в связи с отсутствием в федеральном законодательстве легальных дефиниций «нормативный правовой акт», «муниципальный нормативный правовой акт», «ненормативный правовой акт», в том числе единых законодательных требований и методических подходов к выявлению критериев нормативности правового акта, что создает определенные трудности для правотворческих органов при создании нормативных правовых актов и для правоприменителей в обращении с тем или иным правовым актом.

Термины «муниципальный нормативный правовой акт» или «нормативный правовой акт органа местного самоуправления» используются в ряде федеральных законов, но при этом дефиниции этих терминов ни в одном законодательном акте не содержатся.

Например, термин «муниципальный нормативный правовой акт» использован в статье 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающей формирование федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, в статье 47 Федерального закона № 131-ФЗ — о вступлении в силу муниципальных актов и в других нормах. Согласно дефиниции, представленной в статье 2 указанного закона, муниципальные правовые акты определяются как решения, принимаемые по вопросам сферы деятельности местного самоуправления, «документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер». В статье 43 Федерального закона № 131-ФЗ определена система муниципальных правовых актов, в соответствии с которой к нормативным правовым актам органов местного самоуправления относятся правовые акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления, имеющие нормативный характер. Вместе с тем определения термина «муниципальный нормативный правовой акт» в указанном законе нет, и критерии

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». // КонсультантПлюс (дата обращения 01.10.2019).

⁶ Примечание: согласно правовым позициям, изложенным в ряде решений (Постановлений Президиума) Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, нормативный характер правового акта также определяется исходя из содержания его предписаний и способа регулирования соответствующих отношений, полномочий принявшего его органа и не зависит от государственной регистрации или опубликования в официальном издании (от 26.02.2006 № 16609/05; от 18.07.2006 № 2943/06; от 19.09.2006 № 13322/04; от 06.03.2007 № 15182/06; от 06.08.2008 № 7696/08; от 03.02.2009 № 13348/08; 08.12.2009 № 10164/09 и др.). Таким образом, признаки, характеризующие содержание акта, являются приоритетными по отношению к тем, которые определяют его форму.

⁷ Аналогичную позицию выразил Конституционный Суд Российской Федерации указав, что свойство нормативности должно определяться на основе, прежде всего, содержательных характеристик — оказывает ли правовой акт общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально неопределенного круга лиц, рассчитан ли он на многократное применение (см. пп. 4.1—4.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31.05.2015 № 6-П).

⁸ См.: обзор практики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов проводился НЦПИ в рамках научно-исследовательской работы на тему «Разработка методических рекомендаций по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

отнесения муниципальных правовых актов к числу нормативных также не определены. Термин «нормативный правовой акт органа местного самоуправления» употребляется и в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Земельном кодексе Российской Федерации, Градостроительном кодексе Российской Федерации.

В некоторых федеральных законах законодатель употребляет два термина, например Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит два термина: «муниципальный нормативный правовой акт» и «нормативный правовой акт органа местного самоуправления»; в Федеральном законе от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» также употребляются сразу два термина: «нормативные правовые акты органов местного самоуправления» и «нормативные правовые акты муниципального образования». Несмотря на то, что во многих федеральных законах применяются различные по формулировке термины, они являются тождественными⁹.

Таким образом, согласимся с мнением Баранова П.М., что в отсутствие легальной дефиниции муниципального нормативного правового акта и законодательного закрепления его признаков решение вопроса о квалификации муниципального правового акта в качестве нормативного зависит главным образом от усмотрения принявшего его органа или должностного лица местного самоуправления [4, с. 4—6].

Отсутствие на федеральном уровне закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации, закрепляющего определение терминов «нормативный правовой акт», «ненормативный правовой акт» создает предпосылки для восполнения данного пробела региональным законодателем путем принятия законов субъектов Российской Федерации, закрепляющих указанные определения [14, с.26—35]¹⁰. Вместе с тем подобные механизмы регионального законодательного регулирования

призванные способствовать обеспечению единства законодательной регламентации основных сторон правотворческого процесса, упорядочению видов и форм издаваемых нормативных правовых актов, порождают, как правильно отмечают авторы [13, с. 191—196; 14], неодинаковое понимание природы нормативности правового акта и, как следствие, неоднородную правоприменительную практику понимания.

В поддержку приведенного суждения можно привести мнение авторов, которые также отмечали, что отсутствие на законодательном уровне четких критериев определения нормативности правового акта приводит не только к дисбалансу правового регулирования [5, с. 175—182; 12, с. 96], создает предпосылки для возникновения правовых коллизий [16, с. 5—16], порождает правотворческие ошибки [2, с. 41—48; 3, с. 109—115], но и создает сложности у специалистов правотворческих органов при определении нормативности принимаемых актов с целью их последующего направления в Минюст России (его территориальные органы) для включения в федеральный регистр [15].

Осмысление приведенных суждений правоведов дает основания поддержать Толстик В.А., в том, что отсутствие терминологической ясности и определенности с использованием юридических форм правовых актов тесно связано с проблемой неопределенности юридической функции (содержания) акта. «Это, в свою очередь, порождает издание смешанных и нетипичных актов, определить нормативный или ненормативный характер которых представляется затруднительным» [17, с. 17—18].

Правовая неопределенность в муниципальном правотворчестве, как правильно отмечают некоторые авторы, зачастую приводит к ошибкам правоприменителей, а также к определенным сложностям в правотворческом процессе в муниципалитетах, кадровый потенциал юридических служб которых ограничен, далее продолжают споры правоприменителей в уполномоченных органах субъектов Российской Федерации, в результате чего отдельные муниципальные правовые акты, имеющие нормативный характер, не включаются в регистр муниципальных нормативных правовых актов, а акты, не являющиеся нормативными, ошибочно направляются специалистами органов местного самоуправления для их включения в региональный регистр [10, с. 22—26].

Данная проблема, согласимся с суждением авторов, обусловлена многочисленностью муниципальных правовых актов и их разнообразным функциональным назначением [15, с. 16].

Анализ правоприменительной практики ведения федерального регистра позволил выявить ряд проблем, с которыми сталкиваются специалисты уполномоченных органов по ведению региональных регистров (далее — эксперты).

При определении нормативности правовых актов у экспертов вызывают затруднения правовые акты, связанные с бюджетным регулированием; с обеспечением безопасности населения, регламентацией финансово-экономической деятельности муниципального образо-

⁹ <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Municipalnye-pravovye-akty/Sistema-municipalnyh-pravovyh-aktov-Stat/item/154761/> (дата обращения 21.10.2019).

¹⁰ См.: например, Закон города Москвы от 08.07.2009 № 25(ред. от 29.04.2019) «О правовых актах города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 41, 21.07.2009.; Закон Республики Коми от 04.11.2002 № 101-РЗ (ред. от 01.10.2018) «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Коми и иных правовых актов, принимаемых в Республике Коми, а также о порядке опубликования материалов, подлежащих официальному опубликованию» // Республика, № 206, 12.11.2002.; Закон Республики Дагестан от 16.04.1997 № 8 (ред. от 06.11.2018) «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан, 30.04.1997, № 4, ст. 1050.; Закон Республики Северная Осетия-Алания от 14.11.2014 №36-РЗ (ред. от 08.07.2019) «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия-Алания» // «Северная Осетия», № 222(26730), 03.12.2014.; Закон Курганской области от 08.10.2004 № 444 (ред. от 11.07.2019) «О нормативных правовых актах Курганской области» // Новый мир, офиц. выпуск № 13, 23.10.2004.; Закон Липецкой области от 27.03.1997 № 64-оз (ред. от 19.08.2019) «О нормативных правовых актах Липецкой области» // Липецкая газета, № 189, 22.09.2000. и др.

вания, о передаче (принятии) полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения; утверждающие положения об органах местной администрации и их структуре, положения о различных комиссиях (ведомственных, межведомственных), планы мероприятий («дорожной карты»); стратегии социально-экономического развития муниципального образования, муниципальные программы; различного рода схемы, тарифы, генеральные планы; формы документов (форм заявлений, договоров, соглашений) и др.

В связи с этим обзоры судебной практики являются крайне значимыми для обеспечения единообразного подхода к установлению юридической природы правовых актов в каждом конкретном случае. Проиллюстрируем обоснованность выводов о признании правового акта нормативным или ненормативным на следующих примерах из обзора судебной практики.

При определении нормативности муниципальных актов, при отборе для включения в региональные регистры и федеральный регистр, на практике вызывают вопросы соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления муниципальных образований о передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения.

Так, например, Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12.04.2017 № 51-АПГ17-3¹¹ соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления муниципальных образований о передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения рассматриваются в качестве нормативных правовых актов. При этом отмечается, что в соответствии с абзацем третьим части 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ соглашения о передаче осуществления части полномочий должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Проанализировав содержание соглашения о передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения между администрацией Заринского района Алтайского края и администрацией Новодраченинского сельсовета Заринского района Алтайского края, было установлено, что соглашение заключено на определенный срок, содержит положения, устанавливающие основания и порядок прекращения его действия, в том числе досрочного, порядок определения объема межбюджетных трансфертов, необходимых

для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривает финансовые санкции за неисполнение соглашения, в связи с чем, был сделан правильный вывод о соответствии решений об утверждении этого соглашения требованиям, приведенным в части 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, указанное решение подтверждает вывод о том, что нормативный характер правового акта необходимо определять исходя из его содержания.

Анализ правоприменительной практики показывает, что в ряде случаев встречаются неоднозначные подходы при определении нормативности муниципальных правовых актов, утверждающих документацию по планировке территории в границах поселения, городского округа.

В данном аспекте интерес вызывает Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 05.06.2019 № 87-КА19-1¹².

В Верховном Суде Российской Федерации рассмотрено дело о признании незаконным постановления администрации города Костромы от 10.02.2016 г. № 274 «Об утверждении проекта межевания территории, ограниченной улицами Сусанина Ивана, Свердлова, 8 Марта, Войкова» в части, предусматривающей, согласно утвержденного проекта межевания территории, увеличение площади земельного участка по пер. Красный, 9, 9а, с 744 кв. м до 2215 кв. м.

При рассмотрении указанного Верховный Суд Российской Федерации установил, что оспариваемый акт отвечает признакам нормативного правового акта: проект межевания территории затрагивает интересы неопределенного круга лиц, поскольку распространяет свое действие не на индивидуально-определенные субъекты, а на круг лиц, объединенных общим признаком (в частности, граждан, проживающих на определенной территории), касаются соответствующего круга государственных органов, организаций, учреждений, должностных лиц. В обоснование своего решения высший судебный орган подчеркнул, что при определении документации по планировке территории как нормативного правового акта следует учесть, что она рассчитана на неоднократное применение, так как не носит разовый характер, не теряет силу после однократного применения, а действует постоянно и рассчитана на реализацию всякий раз, когда возникают обстоятельства, предусмотренные данной документацией, не содержит указания на конкретное событие, с наступлением которого связано издание правового акта. Названная документация определяет правила поведения, является обязательной

¹¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12.04.2017 № 51-АПГ17-3 // <https://legalacts.ru/sud/apelliationnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-12042017-n-51-apg17-3/> (дата обращения 21.10.2019).

¹² Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 05.06.2019 № 87-КА19-1 «Об отмене решения Свердловского районного суда г. Костромы от 25.12.2017 и апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Костромского областного суда от 28.05.2018 и передаче на новое рассмотрение в Свердловский районный суд г. Костромы дела о признании недействующим постановления администрации города Костромы от 10.02.2016 № 274 «Об утверждении проекта межевания территории, ограниченной улицами Сусанина Ивана, Свердлова, 8 Марта, Войкова» // <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-05062019-n-87-ka19-1/> (дата обращения 21.10.2019).

к исполнению участниками данных правоотношений (например, обязанность выкупа объектов недвижимости для государственных либо муниципальных нужд, определение местоположения объектов федерального, регионального, местного значения).

О направленности документации по планировке территории на регулирование общественных отношений с участием неопределенного круга лиц свидетельствует и то обстоятельство, что проект межевания территории подлежит обязательному рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства (статья 5.1, части 4 и 6 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

При определении нормативности муниципальных актов, при отборе для включения в федеральный регистр, на практике вызывают затруднения акты органов местного самоуправления, осуществляющих публичные полномочия, об утверждении проектов планировки и проектов межевания территории, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории (охранных, защитных зон), о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, которые как правило не содержат норм права и не устанавливают правил поведения. В ходе определения юридической природы подобных актов рекомендуется руководствоваться Постановлением Пленума РФ № 50, согласно которому следует учитывать, что акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление; об установлении границ зон с особыми условиями использования территории; решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд; об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов). Общеобязательность подобных актов проявляется в том, что за нарушение установленного правового режима использования или охраны конкретного объекта публичного права установлена юридическая ответственность.

Анализ судебной практики рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования об утверждении структур местной администрации также показал отсутствие единообразия в подходах к определению правовой природы подобных муниципальных актов. Противоречивая позиция судов общей юрисдикции порождает неоднородную правоприменительную практику включения подобных актов в региональные регистры и федеральный регистр.

Так, например, в настоящее время имеются судебные решения, в которых суды общей юрисдикции признают правовые акты представительных органов муниципального образования об утверждении структур

местной администрации ненормативными (см.: решение Сланцевского городского суда Ленинградской области от 24.01.2014 по делу № 2-50/2014; апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 05.07.2017 по делу № 33а-5255, решение Советского районного суда г. Орла от 03.10.2017 г. по делу № 2А-1596/2017).

Вместе с тем имеются судебные решения, в которых подобные акты признаются нормативными (см.: апелляционное определение Алтайского краевого суда от 20.10.2015 по делу № 33а-10105/2015, кассационное определение Пензенского областного суда от 20.12.2011 № 33-3337).

В связи с отсутствием единообразной правоприменительной практики, а также отсутствием разъяснений Пленума Верховного Суда № 50 по вопросу определения нормативности актов представительного органа муниципального образования об утверждении структур местной администрации, на наш взгляд, представляется верным придерживаться позиции, что такие акты не являются нормативными.

В обоснование приведенного суждения, отметим, что акты, утверждающие структуру местной администрации муниципального образования, не содержат правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений, таким образом, подобные правовые акты не носят нормативный характер.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что в соответствии с частью 2 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные акты, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, носят нормативный характер. Таким образом, если решением представительного органа муниципального образования утверждается не только структура, но и положение о ней, то такой акт имеет нормативный характер и подлежит включению в региональные регистры и федеральный регистр.

В правоприменительной практике у специалистов нередко возникают вопросы при определении юридической природы муниципальных правовых актов, устанавливающих размеры оплаты труда и иных выплат лицам, замещающим муниципальные должности, а также замещающим должности муниципальной службы. Анализ судебной практики высших судов позволяет сделать вывод, что подобные правовые акты рассматриваются как нормативные. Например, согласно Определению Верховного Суда Российской Федерации от 18.02.2009 № 69-Впр08-13¹³ решение Думы г. Нижневартовска Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 05.02.2008 № 352 «О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности, замещающих муниципальные должности муниципальной службы».

¹³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.02.2009 № 69-Впр08-13 «Об отмене определения судьи Нижневартовского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа от 11.03.2008, определения судебной коллегии по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа от 10.04.2008 и направлении на новое рассмотрение дела о признании недействительными пунктов 4, 11.1 решения Думы г. Нижневартовска от 05.02.2008 № 352 «О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности, и лиц, замещающих должности муниципальной службы». // КонсультантПлюс (дата обращения 10.11.2019).

ципальные должности, и лиц, замещающих должности муниципальной службы» устанавливает обязательные для исполнения правила в отношении неопределенного круга лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе в органах местного самоуправления г. Нижневартовска, рассчитанные на неоднократное применение, то есть содержит признаки нормативности.

Извлечение

«<...>

Решение Думы г. Нижневартовска Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 05.02.2008 № 352 «О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности, и лиц, замещающих должности муниципальной службы», опубликованное в издании «Варта» № 28 от 15.02.2008, устанавливает обязательные для исполнения правила в отношении неопределенного круга лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе в органах местного самоуправления г. Нижневартовска, рассчитанные на неоднократное применение.

Согласно статье 32 Устава г. Нижневартовска Дума города по вопросам, отнесенным к ее компетенции федеральными законами, законами Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, настоящим Уставом, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории города Нижневартовска.

В соответствии с частью 2 статьи 53 Федерального закона № 131-ФЗ, частью 2 статьи 22 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что оспариваемое решение обладает всеми перечисленными выше существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, суждение судьи о том, что решение Думы г. Нижневартовска Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 5 февраля 2008 года № 352 «О денежном содержании лиц замещающих муниципальные должности, и лиц, замещающих должности муниципальной службы» не является нормативным правовым актом, является необоснованным. <...>».

Приведенные примеры из судебной практики подтверждают вывод о том, что важным критерием разграничения нормативных правовых актов от ненормативных является содержание их предписаний и способ регулирования соответствующих отношений, а существенным признаком нормативного правового акта является содержание в нем норм права.

Обобщая изложенное, представляется значимым констатировать следующее.

В настоящее время, вместе с интенсивно изменяющимся федеральным и региональным законодательством изменяется количество вопросов местного значения и полномочий, что в свою очередь приводит к увеличению правотворческой нагрузки на органы местного самоуправления, возрастает роль своевременной и качественной подготовки муниципальных правовых актов.

В правоприменительной практике специалисты сталкиваются с множеством муниципальных актов, определить характер которых с позиций нормативности представляется затруднительным. При этом наибольшую сложность у экспертов вызывают правовые акты, обладающие не всеми признаками нормативности, указанными в Постановлении Пленума ВС РФ № 50; смешанные акты (когда отдельные части акта распространяют свое действие на индивидуально-определенные субъекты); акты, с заранее определенным сроком действия, но при этом предусматривающие возможность их неоднократного применения в течение этого срока и д.р.

Отсутствие на федеральном уровне легальной дефиниции терминов «нормативный правовой акт», «муниципальный нормативный правовой акт», единых законодательных требований и методических подходов к выявлению критериев нормативности правового акта, порождает недостаточную проработанность правовых решений в практической работе органов и должностных лиц местного самоуправления, приводит к неоднозначному подходу при установлении юридической природы муниципальных правовых актов. В условиях кадрового дефицита квалифицированных юристов на муниципальном уровне (особенно в сельских населенных пунктах) указанные проблемы проявляются особенно остро.

Решение практических вопросов, связанных с определением юридической природы правового акта, актуализирует вопрос о принятии закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Принятие указанного закона позволит упорядочить правотворческую и правоприменительную деятельность, будет способствовать обеспечению единства, согласованности и стабильности системы нормативных правовых актов, а также разрешению многих спорных вопросов соотношения различных правовых актов между собой.

Неоднородность правоприменительной практики определения специалистами признаков нормативного правового акта, свидетельствует о необходимости разработки единых методических рекомендаций по определению нормативности муниципальных правовых актов в целях ведения региональных регистров и федерального регистра.

Полагаем, что проблемы, возникающие у специалистов при определении нормативности муниципальных правовых актов, подлежащих включению в федеральный регистр, свидетельствуют о необходимости совершенствования системы профессионального обучения и повышения квалификации муниципальных служащих.

Литература

1. Атагимова Э.И. Определение нормативности правовых актов: доктринальное понимание и практика правоприменения // Мониторинг правоприменения. 2019. № 2. С. 4—10. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-2-4-10.
2. Атагимова Э.И., Потемкина А.Т., Цопанова И.Г. Правотворческие ошибки как разновидность правовых ошибок // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2017. № 2. С. 41—48.
3. Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. Муниципальные нормативные правовые акты: виды типичных ошибок юридической техники // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2018. № 4. С. 109—115.
4. Баранов П.М. К вопросу о понятии муниципального нормативного правового акта // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 4—6.
5. Власенко Н. А. Кризисные тенденции в законодательстве современной России // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 175—182.
6. Дивин И.М. Административное судопроизводство по экономическим спорам: отдельные аспекты развития. М. : Статут, 2017. 208 с.
7. Догадайло Е.Ю., Горлачев Р.Ю. К проблеме понятия и существенных признаков нормативного правового акта в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 10. С. 56—62.
8. Жилин Г., Борисова Е., Ярков В., Мусин В., Юдин А., Зарипов В., Семенов А., Будылин С. Ведомственное нормотворчество и защита частных прав // Закон. 2015. № 4. С. 16—28.
9. Корсаков С.В. Муниципально-правовая политика России: теоретико-методологические основы. Ростов н/Д : РСЭИ, 2010. 204 с.
10. Петрова Т.Э., Беляева О.В. Проблемы дефектности правовых актов органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 22—26.
11. Румянцев М.Б. Муниципальный правотворческий процесс в Российской Федерации: проблемы и основные особенности // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 33—36.
12. Рыбаков О.Ю., Рыбакова О.С. Нормотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: проблемы и пути решения // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. № 2. С. 95—99.
13. Рыбакова О.С. К вопросу о нормативности муниципального правового акта // В сборнике: Российское и международное право: общее и особенное. Материалы Всероссийской научно-практической конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского. 2019. С. 191—196.
14. Рыбакова О.С. Проблемные аспекты определения нормативности правовых актов, подлежащих включению в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: обзор региональных практик // Мониторинг правоприменения. 2019. № 3. С. 26—35. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-3-26-35.
15. Сергеева К.О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Москва, 2013. 25 с.
16. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3 (207). С. 5—16.
17. Толстик В.А. Иерархия источников российского права : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 17—18.
18. Юртаева Е.А. Нормативность законодательства: современные модуляции в российском правотворчестве // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 28—39.

Рецензенты:

Сергин Михаил Юрьевич, доктор технических наук, профессор, начальник отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Россия.

E-mail: srg_m@bk.ru

Рыбакова Ольга Сергеевна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Россия.

E-mail: orro21@yandex.ru



Проблемы юридической ответственности религиозных объединений в Российской Федерации

Дудко И. Г.*

Ключевые слова: законодательство, виды юридической ответственности, приостановление деятельности, запрет, ликвидация, правоприменение, правовые позиции, Конституционный Суд РФ.

Аннотация.

Цель: исследовать значимые аспекты юридической ответственности, установленной в отношении религиозных объединений, как особых субъектов конституционно значимых отношений.

Метод: системный анализ юридических оснований привлечения религиозных объединений к юридической ответственности, формально-логический анализ норм действующего законодательства.

Вывод: установление ответственности религиозных объединений в ряде федеральных законов не способствует системному характеру данного института. Законодательство предусматривает несколько достаточно громоздких и конкурирующих друг с другом законодательных конструкций судебного применения мер публично-правовой ответственности к религиозным объединениям. Необходима единообразная регламентация порядка ликвидации и запрета деятельности религиозных объединений.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-16-21

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (ст. 28).

Из положения ст. 28 Конституции РФ следует, что свобода вероисповедания включает в себя право исповедовать любую религию индивидуально или совместно (коллективом, объединением). Конституционное положение не ограничивает возможность реализации данной свободы статусом субъекта правоотношений и его отношением к гражданству РФ. Таким образом, свобода вероисповедания и ее осуществление в пределах юрисдикции Российской Федерации принадлежит как гражданам РФ, так и иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые могут исповедовать любую религию индивидуально или в рамках религиозных объединений (религиозных организаций, религиозных групп).

По данным Министерства юстиции России, предоставляющего государственную услугу по государственной регистрации религиозных объединений, по состоянию на 1 января 2019 г. в Российской Фе-

дерации было зарегистрировано 30 896 религиозных организаций¹.

Исходя из правовых позиций Конституционного Суда РФ, регулирование процедур учреждения, создания, регистрации религиозных организаций как исключительное право российского государства не должно искажать само существо конституционно установленной свободы вероисповедания. Законодатель вправе вводить ограничения, если это необходимо в интересах общественного спокойствия, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. При этом ограничения, затрагивающие свободу вероисповедания, должны быть оправданными и соразмерными конституционно значимым целям². Таким образом, Конституционный Суд РФ признал за государством право вводить ограничения в отношении религиозных объединений, если такого рода ограничения направлены на обеспечение конституци-

¹ Доклад об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора) в 2018 г. // URL: <https://minjust.ru/doklady-ob-osushchestvlenii-ministerstvom-yusticii-rossiyskoy-federacii-gosudarstvennogo-kontrolya-1> (дата обращения - 12.12.2019г.)

² Постановление Конституционного Суда РФ от 23.11.1999 № 16-П // // Собрание законодательства РФ от 20 декабря 1999 г. № 51. Ст. 6363.

* Дудко Игорь Геннадьевич, доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: idu2000@yandex.ru

онно значимых целей. Нарушение ограничений и запретов религиозными объединениями влечет применение мер юридической ответственности.

Однако вопрос о юридической ответственности религиозных объединений не получил завершенности ни в юридической практике, ни в отечественной научной доктрине.

Полагаю, это объясняется, во-первых, особенностями нормативного регулирования. Законодатель следует по пути расширения оснований ответственности; положения об ответственности охватывают все новые сферы общественных отношений с участием религиозных организаций и религиозных групп³. Законодательство усложняется, становится многосоставным и, отчасти, коллизионным.

Во-вторых, весьма противоречива юридическая практика. Законодательство предусматривает несколько достаточно громоздких и конкурирующих друг с другом конструкций судебного применения юридической ответственности к религиозным объединениям.

В-третьих, отсутствует конституционно должное правопонимание и соответствующее ему правоприменение. О последнем свидетельствует, к примеру, недавнее определение Конституционного Суда РФ⁴.

Для понимания вопроса о юридической ответственности религиозных объединений и практики ее применения, несомненно, важными являются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Прежде всего, Конституционный Суд РФ определил, что вводимые законодателем ограничения не должны искажать само существо конституционно установленной свободы вероисповедания (Постановление от 23.11.1999 г. № 16-П).

Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27.04.2001 г. № 7-П, по смыслу ч. 2 ст. 54 Конституции РФ юридическая ответственность может наступать только за деяния, которые установлены законом и только на момент совершения правонарушения; наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов юридической ответственности⁵. Признаки состава правонарушения в публичной сфере должны, как и содержание конкретных составов, согласовываться с конституционными принципами демократического и правового государства, включая требование справедливости в отношении физических и юридических лиц как субъектов правонарушения (Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2005 г. № 6-П⁶).

³ Об этом свидетельствуют изменения в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

⁴ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 10.10.2019 № 2683-О по жалобе местной религиозной организации Церковь евангельских христиан-баптистов «Примирение» города Йошкар-Олы Республики Марий Эл на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 2 и 3 статьи 8 и пунктом 3 статьи 242 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и частью 4 статьи 5.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. [Электронный ресурс]. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision433706.pdf> (дата обращения — 12.12.2019).

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.2001 № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 2001.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2011 № 6-П // Вестник Конституционного Суда РФ, № 4, 2011.

Действующим российским законодательством ответственность религиозных объединений установлена в ряде федеральных законов. Это прежде всего федеральные законы «О свободе совести и о религиозных объединениях», «О некоммерческих организациях», «О противодействии экстремистской деятельности», «О противодействии терроризму», «О наркотических средствах и психотропных веществах», а также ГК РФ. Кроме того, процессуальные особенности применения мер ответственности религиозных объединений определены КоАП РФ, КАС РФ.

Специальным нормативным правовым актом, устанавливающим основания ответственности религиозных организаций и религиозных групп, является Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁷, который является «базовым», имеющим, в случае коллизии норм, приоритет над положениями иных нормативных правовых актов (далее — Закон № 125-ФЗ).

Согласно ст. 26 Закона № 125-ФЗ, нарушение законодательства Российской Федерации о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях влечет за собой уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Из положений ст. 26 Закона № 125-ФЗ следует:

- ▶ во-первых, речь идет об ответственности различных субъектов правоотношений, включая религиозные объединения;
- ▶ во-вторых, законодатель оставляет открытым перечень видов юридической ответственности, которой могут подлежать религиозные организации и религиозные группы. Такого рода незавершенность и общая отсылка к законодательству Российской Федерации на практике могут порождать и порождают конфликты правоприменения.

Общие основания привлечения к юридической ответственности религиозных объединений закреплены в положениях ст. 14 «Приостановление деятельности религиозного объединения, ликвидация религиозной организации и запрет на деятельность религиозного объединения в случае нарушения ими законодательства», которая предполагает:

- ▶ во-первых, установление исчерпывающего перечня деяний религиозных объединений, относимых к «нарушениям законодательства»,
- ▶ во-вторых, нормативное разграничение категорий «приостановление», «ликвидация» и «запрет на деятельность», которые выступают санкциями за правонарушения.

Однако ни то, ни другое в данной статье, как, впрочем, и иных статьях указанного Закона не осуществлено.

В ст. 14 Закона № 125-ФЗ отсутствует исчерпывающий перечень действий, влекущих применение государством, в лице специально уполномоченных субъектов, мер ответственности. В п. 7 ст. 14 содержится отсылочное положение о применении данной процедуры по

⁷ Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

основаниям, установленным в Федеральном законе от 25.07.2002 № 114-ФЗ «Об экстремистской деятельности»⁸ (далее — Закон № 114-ФЗ).

Перечисленные в п. 2 ст. 14 Закона № 125-ФЗ основания для привлечения религиозных объединений к конституционной ответственности в виде ликвидации отличаются следующими особенностями.

Во-первых, основания для привлечения религиозных объединений к конституционной ответственности в виде ликвидации дифференцированы и имеют выраженную специфику в зависимости от сфер общественных отношений.

Во-вторых, ряд оснований не имеют исчерпывающей характеристики, они отсылают субъектов ответственности и правоприменителей к иным федеральным законам. Так, например, «действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности», конкретизируются, соответственно, в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности». Такое основание как нанесение ущерба здоровью граждан с использованием в связи с религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств требует обращения к Федеральному закону «О наркотических средствах и психотропных веществах» и УК РФ.

В-третьих, наряду с конкретными запретами (например, «склонение к самоубийству», «применение насильственного воздействия», «принуждение лиц к отчуждению принадлежащего им имущества»), содержатся основания, являющиеся обобщенными конституционными категориями («нарушение общественной безопасности и общественного порядка»; «посягательство на личность, права и свободы граждан»).

Однако, к примеру, в действующем законодательстве, наряду с понятием «общественная безопасность» содержатся иные понятия — «национальная безопасность», «государственная безопасность»⁹.

Общественная безопасность и общественный порядок как явления социальной жизни и как объекты подпадают под действие норм уголовного права. Они имеют сложный и многоаспектный характер. В Уголовном кодексе РФ регулированию отношений в данных сферах посвящен раздел IX «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка»¹⁰.

Таким образом, к основаниям для ликвидации религиозных объединений отнесены:

- уголовные запреты, имеющие общий и, в то же время, отсылочный характер («деяния экстремистской направленности»);
- проступки, относимые к сфере административных;
- сугубо конституционные правонарушения.

Вместе с тем, среди положений п. 2 ст. 14 Закона № 125-ФЗ есть запреты, имеющие формально неопреде-

ленный характер. Таковым является, к примеру, положение об ответственности за «побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий». Что означает «побуждение» и применительно к каким «гражданским обязанностям»? Что следует понимать под «иными противоправными действиями»? Кроме того, имеется неопределенность в понимании «неоднократности», применительно к отчетности, которую обязана представить религиозная организация в контролирующий орган.

В связи с проблемой формальной неопределенности данного требования Конституционному Суду РФ пришлось изложить особую правовую позицию. По мнению Суда, отсутствие в п. 2 ст. 61 ГК РФ конкретного перечня положений, нарушение которых может привести к ликвидации юридического лица, не означает, что данная санкция может применяться по одному лишь формальному основанию — в связи с неоднократностью нарушений обязательных для юридических лиц правовых актов. Исходя из общеправовых принципов юридической ответственности (в том числе наличия вины) и установленных ч. 3 ст. 55 Конституции РФ критериев ограничения прав и свобод, соблюдение которых обязательно не только для законодателя, но и для правоприменителя, предполагается, что неоднократные нарушения закона в совокупности должны быть столь существенными, чтобы позволить суду, с учетом всех обстоятельств дела, включая оценку характера допущенных юридическим лицом нарушений и вызванных им последствий, принять решение о ликвидации юридического лица в качестве меры, необходимой для защиты прав и законных интересов других лиц¹¹.

Одной из сложных проблем применительно к формулированию оснований ответственности религиозных объединений является проблема формальной определенности. Под формальной или формально-логической определенностью правовых норм, по точному выражению О.Э. Лейста, «понимается не только ясность (определенность, бесспорность) выражения юридических оценок, но и связь между ними [1, с. 86].

Важность формальной определенности правовых норм, которые содержатся в законах, неоднократно подчеркивалась Конституционным Судом Российской Федерации. Более того, критерий определенности правовой нормы Конституционный Суд РФ сформулировал как конституционное требование, адресованное законодателю: «Общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1 Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может

⁸ Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

⁹ См., напр.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: www.pravo.gov.ru.

¹⁰ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона «Об акционерных обществах», статьи 61 и 99 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданина А.Б. Борисова, ЗАО «Медиа-Мост» и ЗАО «Московская Независимая Вещательная Корпорация» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3102.

быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность ее содержания, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит — к нарушению принципов равенства и верховенства закона»¹².

Таким образом, положения п. 2 ст. 14 Закона № 125-ФЗ имеют дифференцированный, но, вместе с тем, усложненно-конструктивный характер; ряд положений не отвечают требованиям формальной определенности. На практике это приводит к различным правовым выводам судов в сходных ситуациях.

Положения Закона № 125-ФЗ в качестве мер ответственности предусматривают приостановление деятельности, запрет и ликвидацию деятельности религиозных объединений. По смыслу положений Закона № 125-ФЗ (например, ст.ст. 7 и 8) процедура приостановления деятельности может применяться ко всем религиозным объединениям, включая религиозные организации и религиозные группы.

Из Федерального закона «Об экстремистской деятельности» вытекает, что под процедурой «приостановление деятельности» следует понимать период, когда уполномоченное должностное лицо или орган обратилось в суд с заявлением о ликвидации религиозного объединения либо запрете его деятельности до рассмотрения судом данного заявления (в случае осуществления религиозным объединением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда (ст. 10)). Приостановление осуществляется на основании решения соответствующего должностного лица или уполномоченного органа (Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры, Министерство юстиции, его территориальные органы). Так, например, решением прокурора Самарской области от 22 апреля 2014 г. была приостановлена деятельность местной религиозной организации Свидетелей Иеговы г. Самары до рассмотрения Самарским областным судом заявления о признании указанной организации экстремистской и о ее ликвидации¹³.

Приостановление деятельности религиозного объединения влечет ограничение в правах. Так, в частности, религиозная организация и состоящие в иерар-

хии (подчинении) религиозные организации, группы и другие структурные подразделения:

- › не вправе реализовывать свои права как учредители СМИ;
- › не вправе пользоваться государственными и муниципальными СМИ;
- › не вправе использовать банковские вклады, за исключением их использования для осуществления расчетов, связанных с их хозяйственной деятельностью, возмещением причиненных их действиями убытков (ущерба), уплатой налогов, сборов или штрафов, и расчетов по трудовым договорам (ст. 10 Федерального закона № 114-ФЗ)¹⁴.

Таким образом, приостановление деятельности религиозного объединения на основании решения соответствующего должностного лица или уполномоченного органа выступает превентивной мерой, направленной на пресечение деятельности религиозной группы или религиозной организации в случае осуществления религиозным объединением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда.

Согласно ст. 14 Закона № 125-ФЗ запрет на осуществление деятельности религиозного объединения может быть установлен по решению суда. Из содержания п. 7 ст. 14 Закона № 125-ФЗ следует, что запрет в качестве санкции может быть применен к религиозной группе в порядке и по основаниям, предусмотренным ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Однако предметной юридической характеристики данной санкции применительно к религиозному объединению в форме религиозной организации Закон № 125-ФЗ не содержит. Запрет на деятельность религиозной организации может рассматриваться в качестве санкции, применяемой к религиозному объединению, ликвидированному решением суда, до завершения процедуры ликвидации, факта внесения изменений в реестр общественных объединений.

Ликвидация как мера государственного воздействия на религиозное объединение носит принудительный характер. По своему юридико-содержательному характеру ликвидация выступает санкцией за нарушение конституционных правоотношений.

Ликвидация религиозного объединения возможна по судебному решению, на основе обращения специально уполномоченных должностных лиц и органов. Ликвидация предусмотрена федеральными законами «О свободе совести и о религиозных объединениях», «О некоммерческих организациях», «О противодействии экстремистской деятельности», «О противодействии терроризму», «О наркотических средствах и психотропных веществах». Ряд важных положений, регулирующих процедуру ликвидации религиозных организаций,

¹² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 14-П П «По делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона «Об акционерных обществах», статей 61 и 99 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданина А.Б. Борисова, ЗАО «Медиа-Мост» и ЗАО «Московская Независимая Вещательная Корпорация» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3102.

¹³ URL: http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=697664 (дата обращения — 11.01.2020 г.).

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

содержится в Гражданском кодексе РФ и Федеральном законе «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Как отмечалось выше, ст. 14 Закона № 125-ФЗ устанавливает весьма внушительный перечень оснований для ликвидации религиозной организации: от нарушения общественной безопасности и общественного порядка до нарушений правила предоставления отчетов о своей деятельности, персональном составе руководящих органов, целях расходования денежных средств и использования иного имущества.

Возможность ликвидации религиозных объединений предусмотрена нормами Закона № 114-ФЗ (ст.ст.7, 9), где в ч. 1 ст. 9, по существу, воспроизводится запрет на создание религиозных объединений, деятельность которых направлена на осуществление экстремизма. В статье установлена общая процедура прекращения деятельности в виде принудительной ликвидации такого рода религиозного объединения.

Данный Закон устанавливает следующие основания для ликвидации религиозного объединения:

- ▶ в случае, если вынесенное предупреждение религиозному объединению о недопустимости осуществления экстремистской деятельности не было обжаловано в суд в установленном порядке или не признано судом незаконным, а также, если в установленный в предупреждении срок соответствующим религиозным объединением не устранены допущенные нарушения, послужившие основанием для вынесения предупреждения, либо если в течение двенадцати месяцев со дня вынесения предупреждения выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма в его деятельности;
- ▶ в случае осуществления религиозным объединением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда.

Дела о ликвидации религиозного объединения, а также запрещении деятельности религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, рассматриваются на основании заявления Генерального прокурора РФ или подчиненного ему соответствующего прокурора, а также на основании заявления Министерства юстиции и его территориальных органов.

Ликвидация религиозного объединения, а также религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, осуществляется по решению суда. Рассмотрение таких дел подведомственно судам общей юрисдикции. При этом применяются положения гл. 27 Кодекса административного судопроизводства РФ «Производство по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой ор-

ганизации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации»¹⁵.

Существенно важным является положение ч. 4 ст. 9 Закона № 114-ФЗ о том, что в случае признания религиозного объединения экстремистским и принятия судом решения о ликвидации данного объединения, также подлежат ликвидации все иные входящие в его структуру местные религиозные организации. Весьма показательным является решение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. о ликвидации Управленческого центра Свидетелей Иеговы в России¹⁶. Таким образом, положения данного Закона направлены на конкретизацию действий, относимых к экстремистским, и, соответственно, на установление запретов для религиозных объединений в данной сфере общественных отношений. Законодатель ввел элемент «коллективной ответственности» (ч. 4 ст. 9) в случае совершения централизованной религиозной организации деяний, подпадающих под квалификацию положений закона. Нельзя не согласиться с исследователями в том, что нормы Закона № 114-ФЗ при реализации нередко применяются с явным «ущербом» прав [2, с. 75, 76].

Ликвидация религиозного объединения предусмотрена также Федеральным законом от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹⁷. Согласно ст. 24 данного Закона организация признается террористической и подлежит ликвидации по решению суда в случае, если от ее имени или в ее интересах осуществляются организация, подготовка и совершение ряда преступлений.

Признаками позволяющими отнести религиозную организацию к террористической, являются следующие.

Цели или действия ее должны быть направлены на пропаганду, оправдание и поддержку терроризма. Пропаганда терроризма может быть выражена в любой форме (устной, письменной, с использованием технических средств, информационно-телекоммуникационных сетей). Пропаганда должна быть обращена к другим лицам с целью побудить их к осуществлению террористической деятельности. Оправдание терроризма выражается в заявлении о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании. Поддержка терроризма также может выражаться в любых формах: финансирование, информационная поддержка, предоставление материально-технической базы, обучение террористов и т. п.

Признание религиозной организации террористической осуществляется в судебном порядке Верховным Судом РФ на основании искового заявления Генераль-

¹⁵ Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

¹⁶ На официальном сайте Минюста России размещен перечень некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» // URL: http://minjust.ru/nko/perechen_zapret (дата обращения — 10.12.2020).

¹⁷ Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 18.04.2018, с изм. от 29.03.2019) «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

ного прокурора РФ, содержащего материалы, представленные ФСБ, свидетельствующие о противоправной деятельности религиозной организации.

Как свидетельствует судебная практика, при признании организации террористической, как правило, учитываются три критерия:

1) если деятельность религиозной организации направлена на изменение конституционного строя Российской Федерации насильственным, вооруженным способом, в т. ч. с использованием террористических методов;

2) если установлена связь религиозной организации с экстремистскими структурами, действующими на территории Российской Федерации;

3) если выявлена принадлежность религиозной организации к организациям, признанным международным сообществом террористическими, или связь с ними [3].

Иные основания ликвидации религиозного объединения установлены Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах». Ликвидация может быть осуществлена на основании решения суда:

› если религиозной организацией не исполнено обязательное для исполнения предписание, выданное в связи с незаконным оборотом наркотических средств или психотропных веществ в помещениях организации либо иным неоднократным нарушением законодательства РФ об обороте наркотических средств или психотропных веществ в помещениях религиозной организации;

› при наличии достаточных оснований полагать, что религиозная организация осуществила финансовую операцию в целях легализации (отмывания) доходов, полученных в результате незаконного оборота наркотических средств или психотропных веществ.

Итак, ликвидация религиозного объединения предусмотрена рядом федеральных законов в качестве меры ответственности за совершение деяний, отнесенных к противоправным. При этом ликвидация религиозных объединений осуществляется исключительно в судебном порядке.

Действующее законодательство с позиции установления юридической ответственности религиозных объединений охватывает весьма значимые сферы отношений. Следует признать, что ограничения в отношении религиозных объединений носят исключительно законодательный характер. Регламентация ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации осуществляется в рамках режима законности.

Однако очевидно, что установление ответственности религиозных объединений в ряде федеральных законов не способствует системному характеру данного института. Законодательство предусматривает несколько достаточно громоздких и конкурирующих друг с другом законодательных конструкций судебного применения мер публично-правовой ответственности к религиозным объединениям. Необходима единообразная регламентация порядка ликвидации и запрета деятельности религиозных объединений.

Литература

1. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / Под ред.: Томсинов В.А. М. : Зерцало, 2008. 452 с.
2. Тарасевич И.А. Доктрина религиозной безопасности Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Тюмень : типография «Печатник», 2019. 355 с.
3. Федорук Е.О., Рождествина А.А. Комментарий к Федеральному закону № 35-ФЗ от 26 февраля 2006 года «О противодействии терроризму» // СПС «Гарант». 2012.

Рецензент: *Ларичев Александр Алексеевич*, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Москва, Россия.

E-mail: alexander.larichev@gmail.com



Правовые и организационные основы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в России и за рубежом: сравнительный аспект

Дородонова Н. В.*

Ключевые слова: национальное законодательство, зарубежные государства, индивидуальная профилактическая работа, социальная профилактика, превенция, юридическая дефиниция, защита прав детей, делинквентное поведение, социальная адаптация и реабилитация.

Аннотация.

В статье автором рассмотрены особенности правового регулирования отношений в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в современной России. Сравнительно-правовой метод позволил изучить федеральные нормативные правовые основы государственной профилактики правонарушений несовершеннолетних, определить национальную специфику системы органов профилактики в этой сфере в России и в зарубежных государствах.

Приводится сравнительный анализ зарубежного опыта по созданию необходимых условий профилактики правонарушений несовершеннолетних и защите их прав. Обозначены страны, где создана эффективная система по профилактике правонарушений несовершеннолетних. Раскрыты социальные и правовые проблемы, вызывающие делинквентное поведение у несовершеннолетних.

Обоснован вывод о необходимости совершенствования законодательства по вопросам социальной профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в России. Обращено внимание на необходимость совершенствования понятийного аппарата в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты прав детей.

DOI: [10.21681/2226-0692-2020-1-22-26](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2020-1-22-26)

В современных условиях основой системы профилактической работы с несовершеннолетними становится концептуальная установка на необходимость гарантирования ребенку реального права на достойную форму существования в здоровой социальной среде, на защиту его прав и законных интересов, оказание ему социальной и иной помощи. Российская Федерация является социальным государством, статус которого предполагает обеспечительную систему мер социально-политического, экономического и правового характера, направленную на создание благоприятных условий для роста рождаемости, повышения качества жизнеобеспечения семей с детьми [1; 9; 12], оказание своевременной адресной помощи семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации [11, с. 359—360], профилактику семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми, социального сиротства [2, с. 50; 6, с. 68-71; 7, с. 250—257, 370—372]. Сегодня в России действует большое количество нормативных правовых актов по вопросам регулирования правоотношений в сфере семейных правоотношений, в число которых, в частности, входят: Семейный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации

об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, федеральные законы «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «Об опеке и попечительстве» и многие другие нормативные правовые акты.

В настоящее время теоретический и практический интерес представляет деятельность системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также показатели эффективности, которые ее характеризуют. Несмотря на определенные успехи, которых удалось достичь действующей в Российской Федерации системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, деятельность органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних связана с рядом проблем. Ученые обосновано подвергают критическому анализу современные исследовательские подходы, которые применяются

* Дородонова Наталья Васильевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов, Российская Федерация.
E-mail: dorodonovan@gmail.com

криминологами при изучении преступности несовершеннолетних [3; 4]. Критике подвергаются также подходы к работе с несовершеннолетними и их родителями или законными представителями [8, с. 143], а также организационная структура системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Следует отметить, что действующая система органов профилактики правонарушений несовершеннолетних не в полной мере использует потенциал современных технологий в работе с несовершеннолетними и отвечает современным вызовам и угрозам, обусловленным многочисленными социальными изменениями, трансформацией социальных институтов. Отчасти сложившаяся ситуация обусловлена несовершенством структуры действующей в Российской Федерации системы органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также недостатками нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, противоречиями в применяемом при изложении отдельных юридических категорий в понятийном аппарате [5, с. 21]. Например, в статье 1 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 120-ФЗ (далее — Федеральный закон № 120-ФЗ) под профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних понимается «система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении»¹. Статья 2 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»² термин «профилактика правонарушений» раскрывает через «совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения». Анализ приведенных формулировок позволяет констатировать, что в первом случае отсутствует воспитательное воздействие как профилактическая мера. Данный пример, показывающий размытость понятийного аппарата при очевидной несогласованности по ключевым вопросам, приводит к мысли о необходимости создания единой правовой терминологии, ликвидации коллизий, конкурирующих

правовых норм и декларативных предписаний. Мы склонны разделить мнение О.Ю. Рыбакова, что сложная многосоставная конструкция права, включающая в себя закон, нормативные правовые акты, правовые обычаи, договоры, доктрину, демонстрирует, что право имеет саморегуляционные механизмы [10, с. 135].

В условиях происходящих изменений в социально-экономической и политической жизни российского общества совершенствование законодательства в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних должно реформировать и саму систему профилактики в части определения единого и обязательного для исполнения всеми органами и учреждениями порядка механизма выявления ранних проблем и оказания конкретных видов помощи несовершеннолетнему и его семье.

В настоящее время во всем мире, в том числе и в Российской Федерации, серьезное внимание уделяется индивидуальной профилактической работе с несовершеннолетними. Статья 1 Федерального закона № 120-ФЗ раскрывает понятие индивидуальной профилактической работы как деятельности по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий. Индивидуальная профилактическая работа с несовершеннолетними тесно связана с социальной профилактикой и превенцией. На наш взгляд, понятия «профилактика» и «превенция» не являются синонимичными. Профилактика по содержанию и функциям оказывается составной частью превенции. Отечественная социально-философская традиция осмысления феноменов общественной жизни ориентируется на понимание того, что превенция представляет собой целенаправленное социальное влияние на процессы и события общественной жизни, которые не характеризуются отклонением от социальной нормы. Такая методология исследования ведет к рассмотрению социальной превенции как предупреждения, своевременного устранения причин возможной социальной аномии, т. е. предупреждения возникновения социальных проблем; как деятельности, направленной на улучшение социального благополучия индивидов, на основе опыта организации и устройства общественной жизни, традиций поддержания социальной стабильности, соблюдения социальных норм и правил. В свою очередь, социальная профилактика понимается как деятельность, направленная на предупреждение развития имеющейся социальной аномии, обострения проявившихся социальных проблем, на предотвращение проявления рецидивов социальной напряженности, нестабильности и конфликтности [13, с. 123—124].

В условиях глобализации, информационного и технологического бума грамотная профилактика правонарушений во многом определяет личное благополучие граждан и общества в целом, возможность инновационного развития страны, повышения международного престижа государства в мире. Данные факторы актуализируют необходимость совершенствования понятийно-

¹ Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177.

² Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 27.06.2016. № 26 (часть I). Ст. 3851.

го аппарата с учетом передовых подходов, сложившихся в мировой практике работы с несовершеннолетними, а также модернизации структуры органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, принципов и методов их деятельности.

Разработку концептуальных идей и формулирование основ системы профилактики правонарушений несовершеннолетних следует вести с учетом анализа законодательного обеспечения и правоприменительной практики зарубежных государств. Так, в США на федеральном уровне действует программа профилактики правонарушений среди несовершеннолетних (Federal Juvenile Delinquency Program), являющаяся частью деятельности по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних, контролю, лечению, реабилитации, планированию, обучению, в том числе применяя программы по борьбе со злоупотреблением наркотиками и алкоголем; программы по совершенствованию системы правосудия для несовершеннолетних; программы, направленные на уменьшение факторов риска для несовершеннолетних с делинквентным поведением, мероприятия по развитию у несовершеннолетних навыков с целью профилактики и уменьшения уровня правонарушений несовершеннолетних (Государственный Закон 93-415)³.

Заинтересованность федерального правительства в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних возложена на Департамент ювенальной юстиции и профилактики преступности, деятельность которого заключается в предоставлении необходимых ресурсов, руководстве и координации действий по повышению качества правосудия в отношении несовершеннолетних (Государственный Закон 93-415)⁴.

Решение таких социальных вопросов как безопасность в школах, подверженность детей насилию, предупреждение создания подростковых банд, а также, в целом, профилактика правонарушений несовершеннолетних осуществляется общественными и социальными организациями, фондами, молодежными организациями и общинами в рамках грантового финансирования⁵. Например, в законодательстве США упоминается агентство по защите детей (child protective agency), которое представляет собой службу защиты детей в местном социальном департаменте или в иных подобных учреждениях, с которыми местный департамент взаимодействует в сфере защиты детства⁶.

В Канаде суд по делам несовершеннолетних направляет ребенка на любом этапе в социальную службу по делам детей с целью оценки и определения, нужда-

ется ли несовершеннолетний в социальной адаптации⁷. Канадский Фонд ювенальной юстиции (Youth Justice Fund) предоставляет гранты проектам, которые способствуют более эффективному развитию сферы профилактики правонарушений несовершеннолетних, и отвечают требованиям по обеспечению более активного участия граждан и общества в данной сфере.

В Великобритании концепция профилактики правонарушений несовершеннолетних проводится на всех уровнях, в том числе и на муниципальном (школы, колледжи, общественные объединения). На государственном уровне осуществляется разработка государственных программ по профилактике правонарушений несовершеннолетних, а реализация данных программ проводится с привлечением правоохранительных органов, министерства образования и министерства здравоохранения.

На региональном уровне разрабатываются конкретные профилактические техники в специально созданных социальных центрах.

Структура системы профилактики правонарушений несовершеннолетних включает: Совет ювенальной юстиции, подразделения по работе с несовершеннолетними Министерства юстиции (youth offending team), полицию (констеблей), службу пробации, органы управления образованием, жилищные службы, органы здравоохранения, благотворительные организации, местные общины, менторов.

Подразделения по работе с несовершеннолетними Министерства юстиции осуществляют следующие функции: обеспечение выполнения программ, направленных на профилактику правонарушений несовершеннолетних; оказание помощи при аресте несовершеннолетнего; в суде; надзор за несовершеннолетними, приговоренными к общественным работам или находящимися в тюремном заключении⁸.

Существуют специальные социально-реабилитационные учреждения для несовершеннолетних открытого и закрытого типа — «терапевтические общины», проповедующие психодинамический подход к профилактике делинквентного поведения и социализации личности.

Например, дома «Childhood First» являются благотворительной организацией, которая предоставляет услуги по уходу в учреждениях интернатного типа, специальному образованию и семейной поддержке несовершеннолетним в возрасте от 12 до 18 лет. Они имеют 4 учреждения интернатного типа, в них воспитываются дети, имеющие серьезные проблемы эмоционального и поведенческого характера в результате затруднений в формировании привязанности к семье, как правило, из-за травмы, полученной в раннем детстве. Дома используют метод «комплексной системной терапии», направленный на излечение травмы, обеспечение возмож-

³ Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 1974. 42 U.S.C. 5603. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.juvjustice.org/> (дата обращения — 12.12.2019).

⁴ Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act of 1974. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ojjdp.gov/> (дата обращения — 16.12.2019).

⁵ National Juvenile Justice Delinquency Prevention Coalition. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.juvjustice.org/reform-initiatives/national-juvenile-justice-and-delinquency-prevention-coalition> (дата обращения — 12.12.2019).

⁶ New York Consolidated Laws, Family Court Act-FCT §1012. [Электронный ресурс]. URL: <https://codes.findlaw.com/ny/family-court-act/fct-sect-1012.html> (дата обращения — 13.12.2019).

⁷ Youth Criminal Justice Act S.C. 2002, с. 1. Minister of Justice. [Электронный ресурс]. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca> (дата обращения — 12.12.2019)

⁸ UK Government. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/youth-offending-team> (дата обращения — 20.12.2019).

ностей для формирования безопасной привязанности и отношений⁹.

Проект вмешательства в дела семьи обеспечивает семьям, входящим в группу повышенного риска, интенсивную поддержку для осуществления позитивных перемен в их жизни. Ряд различных ведомств оказывают поддержку семьям в осуществлении перемен до того момента, когда они будут в состоянии функционировать эффективно без интенсивной поддержки, в том числе в целях сохранения, по возможности, целостности семьи. Центральное ведомство выступает в качестве посредника для всех других служб, работающих с семьями. Они выполняют оценку всех членов семьи, составляют план оказания поддержки и оказывают семьям интенсивную поддержку (осуществляют вмешательство) с использованием широкого спектра моделей и подходов, включая проведение регулярных встреч, выполнение текущих оценок и планирование выхода из программы. За каждой семьей закреплен куратор. Это ведомство также осуществляет последующие мероприятия и оказывает поддержку после завершения вмешательства¹⁰.

Отделения адаптации и поддержки молодежи предназначены для детей в возрасте от 8 до 13 лет. Эти службы были созданы с целью предупреждения участия несовершеннолетних в преступных и антисоциальных деяниях. Для того, чтобы дети могли быть принятыми для оценки в Отделения, они должны иметь четыре или более факторов риска, перечисленных в запросе о направлении. Участие в оценке Отделения является добровольным, поэтому необходимо получение согласия несовершеннолетнего и его родителя (опекуна). Как только запрос будет принят, будет выполнена оценка психического здоровья несовершеннолетнего, состояния риска, уязвимости, проблем, связанных со злоупотреблением психоактивными веществами и родительским воспитанием. Мероприятия Отделения согласовываются с деятельностью других служб по делам несовершеннолетних, с целью предотвращения дублирования усилий для семей и обеспечения получения ими всех услуг. Оценка Отделения представляет собой межведомственное вмешательство, следовательно, и информация, касающаяся семьи, будет передана другим ведомствам.

Программы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних имеют разные названия, задачи и функции, но все они связаны с деятельностью, направленной на то, чтобы удерживать несовершеннолетних от совершения правонарушений.

Например, программа просвещения родителей «Уэбстер-Стрэттон». Эта программа включает в себя подготовку родителей и обучение методам воспитания социального поведения и навыков межличностного об-

щения с использованием, например, видеомоделирования, когда родители проходят еженедельные занятия с терапевтом в течение 22—24 недель.

Таким образом, использование межведомственного подхода к выполнению профилактических программ (таких, как Youth Offending Team — межведомственная программа, которая координируется местными органами власти, рассматривает вопросы, связанные с несовершеннолетними правонарушителями, определяет общественные организации, разрабатывает план возмещения ущерба, занимается профилактикой рецидивизма) рассматривается как профилактика рецидива.

Во Франции систему ювенальной юстиции возглавляет Национальный совет по предупреждению правонарушений (Conseil national pour la prévention des crimes), в состав которого входят парламентарии, мэры и представители общественных организаций, осуществляющие превентивные мероприятия. Управление судебной защиты несовершеннолетних Министерства юстиции (La direction de la Protection judiciaire de la Jeunesse) отвечает за ювенальную юстицию, разрабатывает политику в сфере профилактики правонарушений и по защите детей, находящихся в социально опасном положении¹¹. На местном уровне профилактикой правонарушений несовершеннолетних занимаются советы департаментов (conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance) и коммунальные (городские) советы (conseils communaux de prévention de la délinquance)¹².

Во Франции государственная политика в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних осуществляется с применением следующих механизмов: административную защиту обеспечивает Общий Совет (Conseil général) и такие органы как отделы по защите детей и материнства, социальные органы, органы социальной защиты детей, воспитательные центры, службы сопровождения, занимающиеся профилактикой правонарушений несовершеннолетних; судебная защита используется в случаях, когда здоровье, безопасность, нравственность несовершеннолетнего находятся под угрозой, с применением таких мер, как образовательная опека (с согласия семьи несовершеннолетнего назначается педагог-воспитатель, помогающий принимать все решения, касающиеся несовершеннолетнего, при условии, что он остается проживать с родителями) или решение об опеке (когда суд по делам несовершеннолетних принимает решение о необходимости изъятия несовершеннолетнего в специальные центры)¹³.

Например, программа «Озаконление с законом» (Rappel a la loi). В соответствии с французской системой прокурор может вывести несовершеннолетнего из формального производства, попросив полицию провести беседу по данной процедуре, в ходе которой сотрудник полиции информирует несовершеннолетнего и его родителей о том, какой приговор мог бы вынести суд за

⁹ Европейская сеть предупреждения преступности. Обзор передовой практики предупреждения преступности среди несовершеннолетних в Европейском Союзе. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.heuni.fi/en/index/publications/heuniereports/europeansourcebook.html> (дата обращения — 12.12.2019).

¹⁰ UK Department for Education (2008) Family Intervention Projects: An Evaluation of their Design, Set-up and Early Outcomes. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.crimeandjustice.org.uk/sites/crimeandjustice.org.uk/files/family%20intervention> (дата обращения — 10.12.2019).

¹¹ Министерство юстиции Франции. Ministère de la Justice. [Электронный ресурс]. <http://www.justice.gouv.fr/justice-des-mineurs-10042/la-dir-de-la-protection-judiciaire-de-la-jeunesse-10269/> (дата обращения — 20.12.2019).

¹² Там же.

¹³ Там же.

правонарушение, в совершении которого его обвиняют. Эта мера выведения из системы уголовного правосудия является самой распространенной во Франции, и на ее долю приходится до 70% всех дел, изъятых из системы уголовного правосудия.

Важным результатом использования механизмов системы профилактики, является, в первую очередь, установление баланса между возможностью соблюдения прав ребенка и профилактикой правонарушений несовершеннолетних. Следовательно, опыт зарубежных

государств по применению мер и программ разных систем профилактики правонарушений несовершеннолетних в целом может способствовать совершенствованию системы профилактики безнадзорности и правонарушений в России, а также стимулировать поиск и разработку новых и нестандартных механизмов профилактики, ориентированных на российское сообщество, что позволит синтезировать универсальную систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Литература

1. Азарова Е.Г. Правовое регулирование социального обеспечения женщин и детей (демографический аспект) // Журнал российского права. 2015. № 10 (226). С. 57—73.
2. Атагимова Э.И. Правовое регулирование противодействия семейно-бытовому насилию в России и за рубежом: сравнительный анализ // Мониторинг правоприменения. 2018. № 2. (27). С. 49—53. DOI: 10.21681/2226-0692-2018-2-29-53.
3. Демидова-Петрова Е.В. Современная картина свойств личности несовершеннолетнего осужденного в криминологических оценках (часть первая) // Мониторинг правоприменения. 2017. № 1 (22). С. 7—17. DOI: 10.21681/2226-0692-2017-1-7-17.
4. Демидова-Петрова Е.В. Современная картина свойств личности несовершеннолетнего осужденного в криминологических оценках (часть вторая) // Мониторинг правоприменения. 2017. № 2 (23). С. 36—45. DOI: 10.21681/2226-0692-2017-2-36-45.
5. Дородонова Н.В. О роли понятийно-категориального аппарата в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты прав детей в национальных законодательствах зарубежных стран // Мониторинг правоприменения. 2019. № 2 (31). С. 20—23. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-2-20-23.
6. Общество: пространство, риски, ценности / Устьянцев В.Б., Гобозов И.А., Пигров К.С. и др. : монография / под ред. А. Н. Чумакова. Саратов, 2012. 268 с. С. 67—68.
7. Отраслевое деление международного права: традиционные и новые подходы / Абаканова В.А., Агеева Е.А., Аксенович О.А. и др. : колл. монография. СПб., 2018. 432 с.
8. Петрова Р.Е. Ближайшее окружение правонарушителя: проблемы правового регулирования // В сб.: Актуальные проблемы сравнительного правоведения. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и магистров. 2019. С. 139—143.
9. Ростова О.С. Государственная программа материнского (семейного) капитала: практика реализации // Право. Законодательство. Личность. 2016. № 2 (23). С. 37—44.
10. Рыбаков О.Ю. Универсальность права: онтологические основания // V Московский юридический форум. XIV Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции. В 4-х частях / 2018. Часть 1. С. 130—135.
11. Рыбакова О.С. Поддержка материнства и детства в Российской Федерации: приоритеты законодательного регулирования // В сб.: Основные тенденции и перспективы развития современного права материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского. 2018. С. 358—362.
12. Рыбакова О.С. Развитие законодательства в рамках реализации российской правовой политики в сфере поддержки материнства и семей с детьми // Мониторинг правоприменения. 2018. № 4 (29). С. 37—41. DOI: 10.21681/2226-0692-2018-4-37-41.
13. Тугаров А.Б. Идея социальной превенции как философский феномен // Современные исследования социальных проблем. 2016. № 4-1(28). С. 122—137.

Рецензент: *Атагимова Эльмира Исамудиновна*, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: atagimova75@mail.ru



Действующий УПК тормозит развитие судебной-правовой реформы

Радченко В. И. *

Ключевые слова: уголовный процесс, народные заседатели, гласность судопроизводства, общественный контроль над правосудием, теневое государство и теневая юстиция, институт сделки по УПК РФ, прокурорский надзор.

Аннотация.

Цель статьи: выявить негативные последствия ряда положений действующего уголовно-процессуального закона.

Метод исследования: компаративный анализ.

Научный результат: УПК РФ 2001 года содержит ряд положений, которые отрицательно сказались на состоянии правосудия в России. В статье исследованы три из них: упразднение суда народных заседателей; введение сокращенного судопроизводства; фактический отказ от прокурорского надзора за предварительным следствием. Два первых заимствованы из англо-саксонской правовой системы и означают отказ от сложившейся системы широкого участия народа в отправлении российского правосудия, а также отход от принципа поиска истины в уголовном процессе. Анализ последствий исследуемых решений приводит к выводу, что для успешного достижения целей судебной-правовой реформы необходим отказ от неудачных новшеств и возвращение к традиционным для российской правовой системы институтам.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-27-31

УПК РФ был принят Государственной Думой 22 ноября 2001 г., спустя шесть с половиной лет после принятия УК РФ. Такой разрыв по времени объясняется тем, что практика не имела такой острой потребности в новом процессуальном законе, как в материальном уголовном законодательстве. УПК РСФСР после внесения в него многочисленных поправок, связанных с появлением суда присяжных, расширением прав защиты и другими дополнениями, обусловленными реализацией требований Конституции РФ, более или менее успешно регулировал судебную-следственную практику.

Разработка в Государственной Думе (ГД) проекта нового УПК прошла два этапа, на каждом разными рабочими группами были подготовлены проекты кодекса разной направленности. Первая группа (руководитель группы — Киселев В.В., депутат от ЛДПР, заместитель председателя комитета по законодательству и судебной-правовой реформе) ориентировалась на сохранение основного содержания советского УПК; подготовленный ею проект кодекса был принят ГД РФ¹ в первом чтении.

Принятый в первом чтении проект вызвал вал критики. Часть юристов, ориентированных на западные стандарты судопроизводства (Морщакова Т.Г., Пашин С.А., Костанов Ю.А., Вицин С.Е., Похмелкин В.В. и др.), утверждали, что его содержание противоречит целям и задачам судебной-правовой реформы и приведет к

массовым нарушениям прав человека. Звучала критика и с противоположного фланга. Так, доктор юридических наук, профессор Академии МВД РФ Ефимичев С.П. считал, что окончательное принятие предложенного проекта УПК ослабит борьбу с преступностью, затруднит работу прокурорско-следственных органов и не обеспечит защиту прав потерпевших². Схожих позиций придерживались в Генпрокуратуре и некоторых силовых ведомствах.

В такой обстановке рабочая группа Киселева не смогла подготовить проект ко второму чтению, и после выборов в ГД 1999 года группу возглавила депутат ГД Мизулина Е.Б., а 22 ноября 2001 проект УПК РФ в окончательной редакции был принят Государственной Думой. Характеризуя принятый документ, руководитель рабочей группы утверждала, что принципиальное его отличие от УПК РСФСР состоит в отказе от подхода к уголовно-процессуальной процедуре как средству борьбы с преступностью, которое могут использовать силовые ведомства для решения своих задач, переход на понимание уголовного судопроизводства как способа защиты прав граждан³.

Вероятно, уважаемый депутат верила в то, что говорила. Но в дальнейшем судебная-следственная практика не подтвердила этих громких заявлений. На самом же деле получилось вот что: с принятием УПК РФ **началось**

¹ Сайт ГД РФ. Архив ГД. Постановление ГД ФС РФ от 06.06.1997 №1498—II ГД «О проекте Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

² URL: <https://WWW.lawmix.ru/comm/8194>.

³ URL: <https://www.newsru.com/Russia/20jun2001/upk.html>.

* Радченко Владимир Иванович, кандидат юридических наук, доцент, Первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (в отставке), Заслуженный юрист РСФСР, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: radchenko41@yandex.ru

сползание нашего правосудия к стандартам англо-саксонской правовой системы. Речь, прежде всего, идет о двух новеллах, болезненно сказавшихся на состоянии отечественного правосудия: упразднение суда народных заседателей и особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением (глава 40 УПК). Третьим неудачным решением законодателя стала минимизация влияния прокуратуры на ход предварительного следствия.

С народными заседателями сложилась парадоксальная ситуация. Поскольку принятый в первом чтении проект группы Киселева предусматривал сохранение института судей из народа, 17 ноября 1999 Госдума приняла федеральный закон «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», который действует и в настоящее время. В то же время и ГПК РФ, и УПК РФ не предусмотрели участия народных заседателей в рассмотрении судебных дел, таким образом, этот институт умер. Объясняя это решение, Елена Мизулина заявила, что новый УПК «предусматривает обязательное участие государственного обвинителя и защитника. Именно поэтому мы можем позволить себе отказаться от института народных заседателей. Он неэффективен, неоправдан, а затраты на него более миллиарда в год»⁴. С этими утверждениями трудно согласиться. Непонятно, почему наличие гособвинителя и защитника должно влиять на состав суда. Что касается экономии средств, то вышеупомянутая сумма многократно превышена, реальные выплаты заседателям составляли менее процента от общих ассигнований на деятельность правосудия и большого значения не имели.

Что касается неэффективности суда народных заседателей, а равно бытовавших в то время высказываний о его несовместимости с судом присяжных, то опыт успешного совместного функционирования этих форм участия народа в отправлении правосудия в России, а также за рубежом — например, в Австрии [1,2] — опровергает эти высказывания. Следует отметить, что в Европе в уголовном судопроизводстве успешно действуют модели, подобные нашему суду народных заседателей: в Германии — суд из двух государственных судей и трех шеффенов, в Италии и Франции — суды ассизов, в которых вопрос о виновности подсудимого решается совместной коллегией ассизов и профессиональных судей. Что касается неэффективности института народных заседателей, то об этом рассуждали в основном юристы, которые не работали в районном звене судьями и не решали в совещательной комнате с судьями из народа судьбу подсудимого. На личном опыте могу засвидетельствовать — при решении вопроса о назначении меры наказания заседатели не всегда соглашались с моими предложениями о его размере, и после дискуссии нередко принималось компромиссное решение, обычно более мягкое, чем я предлагал изначально. В некоторых судах разногласия заканчивались тем, что выносился приговор согласно решению народных заседателей, а председательствующий судья приобщал к приговору

свое особое мнение о чрезмерной мягкости назначенного наказания.

Одной из заявленных авторами задач нового закона было преодоление в судах обвинительного уклона. Как констатировали участники парламентских слушаний, проведенных комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и госстроительству, посвященных 15-летию юбилею УПК РФ, от обвинительного уклона нашим судам избавиться не удалось⁵. Если в 2002 г. доля оправдательных приговоров составляла 1% от числа осужденных, то к 2014 г. она снизилась до 0,54%, в 2015 г. — до 0,43%, в 2016 г. — до 0,36%. Свой вклад в эту негативную статистику внесло и упразднение суда народных заседателей.

Статья 32 Конституции Российской Федерации гарантирует право граждан на участие в отправлении правосудия. В связи исчезновением института народных заседателей реализация этого права оказалась под вопросом. Суды с участием присяжных не смогли их заменить в плане массовости, тем более, что в 2008—2013 годах произошло резкое сокращение юрисдикции судов присяжных: если с принятием нового УПК им были подсудны более 50 составов преступлений, то к 2014 году в их компетенции осталось около 20 составов преступлений, а всего за 2013 год (по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ) было рассмотрено с участием присяжных и находилось в остатке на 31.12.2014 г. 492 дела, или на 41% меньше, чем в предыдущем году. Введение суда присяжных в районных судах в 2017 году, которым стали подсудны 8 составов преступлений, принципиально ситуацию не изменило. В 2019 году сопоставимая цифра по судам областного звена составила 233 дела; кроме того, в связи с введением суда присяжных в районном звене этими судами в районных судах было рассмотрено 474 уголовных дела. Если учесть, что судами России в 2019 г. окончено почти 750 тыс. уголовных дел, можно констатировать, что с практикой реализации права граждан на участие в отправлении правосудия возникли большие проблемы.

С ликвидацией института народных заседателей завершился процесс демонтажа советской системы информирования населения о деятельности органов правосудия. Три других важных элемента: всенародные выборы судей, отчеты судей перед населением (обычно в трудовых коллективах), а также широко распространенная практика проведения выездных судебных заседаний по месту работы или жительства подсудимого — канули в прошлое. Народные заседатели выполняли функцию своеобразного народного контроля за судебной деятельностью и в то же время были важным средством обеспечения ее прозрачности (транспарентности). Избранные в трудовых коллективах народные заседатели, отработав в судах (обычно по две недели), несли в народ информацию о работе судов, что способствовало росту доверия к органам правосудия. Таким образом, с принятием нового УПК РФ судебский корпус превратился в замкнутую корпорацию, малодоступную для общественного контроля.

⁵ Елена Мизулина готова взяться за реформу уголовного процесса. «Ведомости», 21.12. 2016 г.

⁴ URL: <https://polit.ru/article/2001/06/15/473642/>.

11 февраля 2020 г. на совещании судей Российской Федерации Председатель Верховного Суда РФ Лебедев В.М. предложил расширить подсудность суда присяжных в районных судах, включив в их компетенцию дела с санкцией свыше 10 лет лишения свободы, а также преступления в сфере экономической деятельности⁶. Это предложение можно приветствовать, но, к сожалению, его реализация не решает проблем, упомянутых выше.

Но, возможно, самое негативное явление, связанное с ликвидацией института судей из народа — это устранение препятствия в их лице на пути формирования «теневой юстиции». В связи с изменением в 90-х годах прошлого века экономического базиса России и появлением мощного частнопредпринимательского сектора произошло интенсивное развитие теневой экономики. Как следствие, активизировалось становление и развитие теневых структур в государственной власти. В юридической литературе признаки теневого государства характеризуются следующим образом. Оно «имеет специфическую цель, которая заключается во влиянии на политические и государственные решения в интересах теневиков. Теневое государство имеет *собственные средства (элементы)* для достижения теневых целей. Это прежде всего, теневая экономика, теневая политика, теневое право, теневая юстиция, теневой бюджет.... И, самое главное, сущность теневого государства состоит в разрушении и подмене официального государства» [3, 4, 5].

О глубине проникновения теневых элементов в государственные структуры свидетельствуют уголовные дела в отношении Министра экономического развития РФ Улюкаева, зам. начальника Генштаба ВС РФ Арсланова, губернаторов Хорошавина (Сахалинская область), Гайзера (Республика Коми), Белых (Кировская область), ответственных работников МВД РФ, прокуратуры, следственного комитета и др. Очевидно, что при таком положении дел крайне важно выработать механизмы, препятствующие превращению системы правосудия в фактор формирования теневой юстиции. И народные заседатели, которые принимали участие в качестве полноправных судей в рассмотрении всех уголовных дел, могли бы стать одним из элементов, противодействующих этому негативному процессу. В этом свете они не могут быть заменены присяжными заседателями, поскольку шеффен (народный заседатель) — это полноправный судья в уголовном процессе, которому открыта вся «кухня» рассмотрения уголовного дела, а присяжный — гость, участвующий в суде по принципу «отобрали, послушал, проголосовал, убежал»; его знакомство с правосудием весьма поверхностно.

Глава 40 УПК «Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением» привела к существенному искажению содержания российского правосудия. Первоначально она распространялась на преступления с санкцией до 5 лет лишения свободы, но уже в 2003 году её действие законодатель распространил на дела с санкцией до 10

лет лишения свободы. Несомненно, что особый порядок был введен в наш уголовный процесс под влиянием принятого в англо-американской системе «соглашения о признании вины», однако русский вариант существенно отличается от американской сделки. Представители нашей науки подчеркивают, что в отличие от особого порядка, соглашение о признании вины является настоящей сделкой, при которой обвинитель отказывается от части обвинения, а обвиняемый соглашается с его менее тяжелой частью [6]. По мнению Т.К. Рябининой, эти институты преследуют разные цели: российский — упрощение процедуры при условии согласия обвиняемого с *предъявленным обвинением в полном объеме*; американский — признание вины имеет целью *уменьшение объема обвинения* [7].

Следователи и судьи с энтузиазмом освоили «особый порядок», в котором стало рассматриваться 70% уголовных дел⁷. Еще бы: теперь главной задачей следователя становилось склонение обвиняемого к ходатайству о рассмотрении дела в особом порядке [8]. Как отмечал адвокат Спиридонов М.В., «на практике сложилась ситуация, что особый порядок нужен, прежде всего, стороне обвинения, так как даже самое шаткое дело, в котором отсутствует качественная доказательная база, благодаря данному порядку может легко перерасти в обвинительный приговор»⁸.

Негативные последствия глав 40 и 40.1 УПК РФ для развития следствия отмечалось и на высоком государственном уровне. Генеральный прокурор РФ Чайка заявил, что особый порядок, в котором в 2010-х годах рассматривается до 70% уголовных дел, приводит к деградации следователя, так как в этом случае исключена состязательность⁹. Ранее на расширенной коллегии Генпрокуратуры Президент Российской Федерации Путин, обратив внимание на низкий профессиональный уровень следователей, сказав, что «следователи и дознаватели по делам, рассматриваемым в особом порядке, как известно, упрощают свою работу до предела»¹⁰.

Но самый большой ущерб введение особого порядка нанесло правосудию. В нашей правовой системе, начиная с Судебной реформы 1864 года, сложилась традиция тщательного судебного разбирательства на основе полного исследования в судебном заседании всех имеющихся доказательств, независимо от того — признает ли подсудимый вину или нет. В особом порядке, наоборот, суд обосновывает приговор только признанием подсудимого, неизвестно как полученным. Судебной практике известны случаи самооговора по различным причинам, которые выявлялись при полном исследовании в суде материалов дела. При особом порядке такая возможность отсутствует.

Учитывая широкую распространенность особого порядка (70% от числа рассмотренных судами уголов-

⁷ Сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

⁸ URL: <http://адвокат-спиридонов.рф/особый-порядок-рассмотрения-дела>.

⁹ «Чайка заявил о деградации в России следственных органов». Interfax.ru, 21 февраля 2018 г.

¹⁰ «Путин в Генпрокуратуре слушали в гробовой тишине: чем недоволен Президент». «Московский комсомолец», 16 февраля 2018 г.

⁶ 11 февраля 2020 года состоялось традиционное ежегодное совещание судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов Российской Федерации. Журнал «Судья», 16/02/2020. URL: <http://zhurnalsudya.ru>.

ных дел), существует опасность, что вырастет поколение судей, утративших навыки исследования доказательств по уголовным делам.

С принятием главы 40 УПК РФ в нашем уголовном процессе оказался реализованным постулат римского права «признание — царица доказательств» (лат. “confessio regina probationum est”) — так в римском праве называлось признание вины, которое делает излишним все иные доказательства, улики и иные следственные действия¹¹. Одно время авторство этого тезиса приписывали А.Я. Вышинскому без ссылок на конкретные публикации: якобы он выдвинул его для оправдания политических репрессий. Но вот цитата из его работы «Теория доказательств в советском праве»: «...обвиняемый в уголовном процессе не должен рассматриваться как единственный и самый достоверный источник этой истины. Нельзя поэтому признать правильной такую организацию и такое направление следствия, которые видят основную задачу в том, чтобы получить обязательно «признавательные» объяснения обвиняемого. Такая организация следствия, при которой показания обвиняемого признаются главными и — еще хуже — единственными устоями всего следствия, способна поставить под удар все дело в случае изменения обвиняемым своих показаний или отказа от них. Несомненно, следствие может только выиграть, если ему удастся свести объяснение обвиняемого на уровень обычного, рядового доказательства, устранение которого из дела неспособно оказать сколько-нибудь решающего влияния на положение и устойчивость основных установленных следствием фактов и обстоятельств. Это положение, как нам кажется, является одним из важнейших методологических правил, строгое применение которого чрезвычайно облегчает задачи следствия» [9]. Как видно, никакого исключительного значения признанию обвиняемого в системе доказательств Вышинский не придавал.

Нормы главы 40 УПК РФ закрепляют за признанием подсудимого роль единственного доказательства, на котором строится приговор, но которое является нерушимым и в судах следующих инстанций. **Чем не «царица доказательств»?**

Следующий шаг к отходу от традиционной российской уголовно-правовой системы был сделан в ходе изменения функций прокурора в уголовном процессе. Реально это выразилось в том, что прокуратура в России утратила полномочия руководителя системы уголовно-го преследования. У прокурора были изъяты:

1) право на возбуждение уголовных дел; он только мог направить материалы в следственный орган для возбуждения дела, на практике следователи далеко не всегда принимают такое решение;

2) право на участие в избрании меры пресечения в виде заключения под стражу;

3) прокурор также утратил право отменять незаконные и необоснованные постановления следователей, устранять следователей от ведения дела за допущенные нарушения закона.

Все, что теперь может прокурор — это обратиться к руководителю следственного органа, который и принимает процессуальное решение по существу прокурорского обращения. В итоге прокурор превратился в процессуальный казус, утративший в значительной степени реальное влияние на ход и результаты предварительного следствия по уголовному делу; по сути, в таких случаях прокурор выступает в роли «жалобщика» [10].

Можно согласиться с мнением Капинус О.С., что с созданием Следственного комитета от полномочий прокурора по надзору за ходом предварительного расследования ничего не осталось, а руководитель следственного органа стал процессуальным руководителем следствия, заменив прокурора в этой области [11].

Таким образом, сложилась ситуация, когда надзор за предварительным следствием осуществляют три субъекта: руководитель следственного органа; суд, рассматривающий жалобы на действия следователя; прокурор с усеченными надзорными полномочиями. Этот триумvirат в принципе не обеспечивает должного уровня работы следственного аппарата, что отрицательно сказывается на отечественном правосудии в целом. Судебный контроль за следствием не может по эффективности сравниться с прокурорским надзором, поскольку суд может рассматривать жалобы на действия следователей только по заявлению участников процесса (а все ли хотят обострять отношения со следователем?), в то время как прокурор мог выявить нарушения при возбуждении и расследовании дел по собственной инициативе и принять меры прокурорского реагирования по их устранению.

Кризис в уголовном правосудии, вызванный проанализированными выше нормативными решениями, следует рассматривать как следствие отступления от целей и задач судебной реформы, нацеленной на развитие превентивного значения правосудия через обеспечения широкого народного представительства в судах, гласности и открытости судебной деятельности. Представляется, что в целях преодоления вышеупомянутого кризиса следует вернуться к оправдавшим себя многолетней практикой организационным и правовым институтам: прежде всего, следует возродить суд шэффенов (народных заседателей); «особый порядок» можно сохранить только для дел частного обвинения; прокурорский надзор за следствием следует восстановить в полном объеме. Такие решения позволят открыть путь к дальнейшему развитию судебной реформы в России.

¹¹ URL: <https://mornarius.livejournal.com/850331.html>.

Литература

1. Насонов С.А. Европейские модели производства в суде присяжных в Австрии (сравнительно-правовое исследование) // Юридические исследования. 2016. № 9. С. 41—52. DOI: 10.7256/2409-7136.2016.9.19911.
2. Насонов С.А. Несогласие с обвинительным вердиктом присяжных заседателей: сравнительно-правовой и теоретический подходы // Право и политика. 2016. № 2. С. 248—253. DOI: 10.7256/1811-9018.2016.2.17786.
3. Номоконов В.А., Попова Ю.Ю., Филиппов В.В. Теневое государство как криминогенный фактор // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2018. № 1 (48). С. 57—61.
4. Мациевский Н.С. Теневая Россия: истоки, сущность, причины, последствия. Томск : Красное знамя, 2015. 533 с.
5. Анохин М.Г., Воротников В.П. Теневизация российского общества как системное явление // Социология власти. 2003. № 4. С. 65—82.
6. Толкаченко А.А. Уголовно-правовые аспекты особого порядка судебного разбирательства по уголовным делам // Уголовное судопроизводство. 2006. № 3. С. 26—32.
7. Рябинина Т.К. Особый порядок судебного разбирательства как одна из сокращенных форм уголовного судопроизводства // Российский судья. 2004. № 9. С. 20—23.
8. Федотова Д.В. Особый порядок судебного разбирательства как одна из форм упрощенного судопроизводства: сравнительная характеристика российского и зарубежного законодательства // Вестник Краснодарского университета МВД. 2013. № 3 (21). С. 32—37.
9. Вышинский А. Я. Теория судебных доказательств в советском праве. Издание третье, дополненное. М., 1950. С. 251—258.
10. Быков В.И. Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2013. № 4. С. 49—53.
11. Капинус О.С. К вопросу о процессуальном положении прокурора в уголовном судопроизводстве // Прокурор. 2013. № 2. (Текст статьи в некоммерческой интернет-версии СПС «КонсультантПлюс»).

Рецензент: *Николаева Юлия Валентиновна, доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, г. Москва, Россия.*
E-mail: *uvarnike@rambler.ru*



К вопросу о полномочиях начальника органа дознания в таможенных органах России как участника уголовного судопроизводства

Вершкова М. А.*

Ключевые слова: предварительное расследование, дознание, начальник подразделения дознания, уголовный процесс, функции уголовного судопроизводства, оперативно-розыскная деятельность.

Аннотация.

Целью данной статьи является изучение проблемы разделения полномочий представителей руководства таможенного органа при проведении процесса дознания в случае возбуждения административного или уголовного дела по делам, относящимся к компетенции данного таможенного органа.

Применение метода анализа способствовало установлению соотношения терминов «правомочия», «полномочия», «задачи», «обязанности» или «функции» используемых в нормах, регламентирующих права и обязанности таможенных органов как участников уголовного судопроизводства.

Автором проанализированы уголовно-процессуальные полномочия начальника органа дознания и степень его ответственности в ходе дознания и осуществления оперативно-розыскной деятельности (далее — ОРД), осуществление им общего руководства деятельностью таможенного органа в области таможенного дела, производством по делам об административных правонарушениях, ОРД, предварительным расследованием уголовных дел в форме дознания и иной уголовно-процессуальной деятельностью.

Высказано мнение что, хотя главным действующим лицом, осуществляющим дознание, является дознаватель, начальник органа дознания и начальник подразделения дознания, как и руководитель следственного органа, также являются участниками уголовного судопроизводства. Дискуссионным продолжает оставаться вопрос об организационном распределении обязанностей и полномочий между начальником органа дознания и его заместителем.

В заключение автор подчеркивает, что таможенные органы, кроме выполнения иных функций, являются органами предварительного расследования, наделенные процессуальными правами и обязанностями, а также могут выполнять иные процессуальные действия, необходимые для достижения задач уголовного судопроизводства и только четкое законодательное разграничение уголовно-процессуальных полномочий, имеющих у таможенных органов участников уголовного судопроизводства, а также однозначная правоприменительная практика служит гарантией эффективного функционирования указанных органов.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-32-36

Специфика процессуальной деятельности органов дознания в таможенных органах обуславливает самостоятельное обращение к такому важному вопросу, как правомочия начальника органа дознания как должностного лица соответствующего подразделения таможенных органов.

Следует отметить, что в рамках осуществляемой таможенными органами деятельности у них имеются полномочия в различных сферах. Поэтому необходимо правильно различать и соотносить между собой их функции как органов, осуществляющих таможенный и иные формы государственного контроля в сфере внешнеэкономической деятельности (ВЭД), и их уголовно-процессуальные функции как органов дознания. В данном случае указанные термины имеют различное содержательное наполнение.

Нормативные правовые акты, регулирующие полномочия таможенных органов как органов дознания, используют различные термины для обозначения их правового статуса. Так, в Федеральном законе от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, Федеральном законе от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»² (далее — Закон № 311-ФЗ) в статьях, определяющих направления деятельности таможенных ор-

¹ Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.08.2018, № 32 (часть I), ст. 5082.

² Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 29.11.2010, № 48, ст. 6252.

* Вершкова Марина Александровна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин юридического факультета ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: malpeeva@mail.ru

ганов, а также в Уголовно-процессуальном кодексе РФ (далее — УПК РФ) в нормах, регламентирующих права и обязанности таможенных органов как участников уголовного судопроизводства, используются различные термины: «правомочия», «полномочия», «задачи», «обязанности» или «функции». Поэтому, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть вопрос о значении и соотношении данных понятий, используемых в законодательстве.

В общем значении, под «правомочием» понимается бесспорное, полное обладание каким-либо правом³. В свою очередь «полномочие» — это власть или право, предоставленные кому-нибудь; права, предоставленные должностному лицу или учреждению органами власти⁴. «Функция» — обязанность, круг деятельности, подлежащая исполнению, работа⁵. Термин «функция» определяется через понятие «обязанность», при этом Закон № 311-ФЗ использует их как синонимы. «Обязанность» — круг действий, возложенных на кого-нибудь и безусловных для выполнения. «Задача» — то, что дано или необходимо разрешить, выполнить; цель, к которой стремятся, хотят достичь⁶. Данные понятия обозначают сферу деятельности, на которую тот или иной государственный орган или должностное лицо имеют право или которую обязаны осуществлять. Термин «функция» определяет круг обязанностей (т. е. действий, безусловных для выполнения), то, что в любом случае должно исполняться, подразумевает, что поступать следует определенным образом, а не иначе. А термины «полномочие» и «правомочие», в отличие от «функции», позволяют совершать какие-либо действия, при этом выходить за допустимые рамки также нельзя, но им присущ уполномочивающий, диспозитивный характер. «Задача» же ставит цели, которые необходимо достичь, но не указывает на их безусловность.

Следует констатировать, что по своей смысловой нагрузке «полномочия» и «правомочия» являются синонимами, но по содержанию один из них шире другого и включает его в себя. По своему словарному значению термин «полномочие» является более узким, так как подразумевает, что право на осуществление каких-либо действий дается кем-то другим, а «правомочие» уже предполагает полное обладание этим правом без всяких оговорок. «Функция», таким образом, объединяет в себе права, состоящие из полномочий и правомочий, и бесспорно выполняемые обязанности.

Виды или направления деятельности субъектов, обусловленные их ролью, назначением или целью участия в деле, называются процессуальными функциями. Уголовно-процессуальные функции закреплены УПК РФ и, исходя из теории уголовно-процессуального права, означают направления уголовно-процессуальной деятельности, проистекающие из принципа состязательности

уголовного судопроизводства и состоящие в осуществлении защиты или обвинения.

Круг функций, порядок и субъекты, их осуществляющие, установлены законом, хотя сам термин «функция» в УПК РФ не употребляется. Функции, выполнение которых так или иначе связано с достижением задач уголовного процесса или определенной их части, относятся к числу основных. Эти функции выполняют органы государства в силу публично-правовых обязанностей, а также участники процесса, защищая свои права и законные интересы. При этом органы государства и должностные лица обязаны обеспечивать возможность участникам уголовного процесса реализовать те направления деятельности, которые служат их правам и законным интересам. Другими словами, уголовно-процессуальные функции — «это направления (виды) уголовно-процессуальной деятельности, осуществляемой уполномоченными на то субъектами и преследующей достижение определенных целей, реализующих назначение уголовного судопроизводства»⁷. Таможенные органы, являющиеся органами дознания в соответствии со ст. 40 УПК РФ, выступают на стороне обвинения и являются субъектами уголовного преследования.

Таким образом, таможенные органы наделены одновременно правом и обязанностью по возбуждению уголовного дела, производству дознания и неотложных следственных действий, выявлению лиц, причастных к совершению преступления, установлению причин и условий, способствовавших совершению преступления и принятию мер к их устранению.

В частности, В.И. Картавец и А.В. Нестеров отмечают, что «во многих случаях возбуждение уголовного дела таможенными органами осуществляется на основании материалов, собранных в ходе расследования дел об административных правонарушениях и выявленных при производстве таможенного контроля» [6, с. 56—59]. Следовательно, функции таможенных органов по осуществлению уголовного судопроизводства необходимо рассматривать комплексно с иными правомочиями, особенно присущими им в силу наличия статуса органов дознания. В итоге основания для осуществления уголовно-процессуальной деятельности таможенными органами изначально проистекают из их обязанностей и полномочий в сфере ВЭД.

Контрольные функции, включая борьбу с контрабандой, а также другими преступлениями и правонарушениями в сфере таможенного дела, являются составляющей административно-правового статуса таможенных органов и представляют собой полномочия, закрепленные таможенным законодательством в качестве основных направлений их деятельности.

Таможенные органы, как субъекты, входящие в систему государственных органов РФ, имеют свои задачи и функции, которые и послужили основанием их выделения в качестве самостоятельной структуры среди других государственных органов. Непосредственно дознание по уголовным делам о преступлениях, отнесен-

³ Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Д. Ушакова, в 4 т. М.: ТЕРРА, 1996. Т. 3. С. 695.

⁴ Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Д. Ушакова, в 4 т. М.: ТЕРРА, 1996. Т. 3. С. 530.

⁵ Там же. Т. 4. С. 1123.

⁶ Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб.: Норинт, 1998.

⁷ Борова Д.М. Основы теории функционализма в уголовном судопроизводстве: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2011. С. 14.

ных к компетенции таможенных органов, а также при необходимости выполнение каких-либо процессуальных действий по иным преступлениям в таможенных органах осуществляется дознавателем, который является должностным лицом органа дознания, правомочным либо уполномоченным начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотримые УПК РФ. Такими лицами являются сотрудники отделов (отделений) дознания таможен, оперативных таможен.

Наряду с дознавателем ответственность за обоснованность возбуждения уголовного дела, своевременность и законность задержания подозреваемого, а также за качество проведенных следственных действий несет начальник таможенного органа. Н.А. Гусейнов отмечает, что в отличие от терминологического понятия «орган дознания», закон как минимум предлагает нормативное определение этого субъекта. В соответствии с п. 17 ст. 5 УПК РФ начальник органа дознания — должностное лицо органа дознания, в том числе заместитель начальника органа дознания, уполномоченное давать поручения о производстве дознания и неотложных следственных действий, осуществлять иные полномочия, предусмотренные УПК РФ [4, с. 10—13]. Начальник органа дознания осуществляет достаточно широкие уголовно-процессуальные полномочия, к которым относятся: уполномочивать дознавателя осуществлять предварительное расследование в форме дознания и иные полномочия в соответствии с УПК РФ (п. 7 ст. 5 УПК РФ); давать поручения о производстве дознания и проведении неотложных следственных действий (п. 17 ст. 5 УПК РФ); в установленных законом случаях давать согласие на производство следственных действий; по ходатайству дознавателя продлевать до 10 суток трехдневный срок, установленный для проверки сообщений о преступлениях; давать указания о производстве розыскных мер для установления лица, подозреваемого в совершении преступления; осуществлять иные полномочия в соответствии с УПК РФ.

Как выполняющие определенные правоохранительные функции, таможенные органы являются органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (далее — ОРД), т. е. предполагается, что начальник органа дознания осуществляет руководство ОРД. До начала или одновременно с производством по уголовному делу может осуществляться ОРД, результаты которой могут быть использованы в процессе доказывания при условии соблюдения требований уголовно-процессуального закона. При осуществлении ОРД может быть использован при необходимости практически весь комплекс оперативно-розыскных мероприятий, установленный законодательством⁸. Производство указанных мероприятий контролируется начальником органа, осуществляющего ОРД, одновременно являющимся начальником органа дознания. В случае одновременного осуществления уголовно-процессуальной

и оперативно-розыскной деятельности начальник таможенного органа должен принимать последовательные решения по вопросам, возникающим по их ходу, с целью соблюдения уголовно-процессуального законодательства и дальнейшего использования результатов ОРД при производстве расследования.

Кроме того, досудебное производство, осуществляемое таможенными органами, может параллельно сопровождаться административным расследованием, нередко проводимым по фактам правонарушений, которые могут перерасти в уголовные преступления (тогда административное расследование по ним подлежит прекращению) или по смежным с ними фактам нарушений закона (административное расследование по ним будет производиться, несмотря на возбуждение уголовного дела в отношении лица, его совершившего). В данном случае деятельность начальника таможенного органа в области административной юрисдикции снова связана с особенностями, вытекающими из его положения как начальника органа дознания и начальника органа, осуществляющего ОРД.

Таким образом, фигура начальника органа дознания чрезвычайно важна, так как именно данное лицо осуществляет общее руководство деятельностью таможенного органа в области таможенного дела, производством по делам об административных правонарушениях, ОРД, предварительным расследованием уголовных дел в форме дознания и иной уголовно-процессуальной деятельностью.

Перечисленные сферы деятельности таможенных органов тесно переплетаются в случае выявления признаков преступных деяний при осуществлении ими функций по контролю за перемещением товаров и транспортных средств через границу. Поэтому начальник таможенного органа как органа дознания должен правильно сочетать предоставленные ему полномочия в различных сферах деятельности, для того чтобы задачи уголовного судопроизводства были успешно достигнуты. В связи с этим начальник органа дознания выступает в роли координатора различных форм деятельности таможенного органа, что приобретает особое значение при использовании указанных полномочий для борьбы с экстремизмом, так как только комплексный подход к решению данной задачи может обеспечить своевременное пресечение и выявление преступлений экстремистской направленности, связанных с пересечением границы. С.А. Табаков подчеркивает, что «особенность деятельности органа дознания связана с тем, что, помимо уголовно-процессуальных функций, на них возлагаются и иные оперативно-служебные задачи, регулируемые различными нормативными актами. Нередко последние создают основу для начала деятельности, предусмотренной УПК РФ. Однако такая специфика не должна допускать влияния на уголовно-процессуальную деятельность средств, не предусмотренных УПК РФ» [10, с. 10—13].

Действующее уголовно-процессуальное законодательство в равной мере относит по статусу к начальнику органа дознания и руководителя органа, обладающего полномочиями по производству дознания, а также заме-

⁸ Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ, 14.08.1995, № 33, ст. 3349.

стителю этого лица. «...Содержание понятия начальника органа дознания (п. 17 ст. 5 УПК РФ) соответствует сложившемуся в научной литературе и в практике подходу, в соответствии с которым именно руководитель обладает полномочиями того органа, который он возглавляет, т. е. его правовое положение производно от правового положения возглавляемого им органа власти» [2, с. 44]. В этой связи представляется важным отметить, что упоминание в УПК РФ заместителя начальника органа дознания не является общепризнанным и некоторые ученые полагают это излишним.

Так, А.В. Земскова, анализируя данный вопрос, пишет, что рассматриваемое определение не дает точного ответа на вопрос о том, кто должен выполнять функции органа дознания и осуществлять процессуальный (ведомственный) контроль [5, с. 59—68]. М.М. Куземаева предлагает исключить его из текста УПК РФ, поскольку и без того ясно, что в отсутствие начальника его функции будет осуществлять заместитель [7, с. 35]. Федулова И.И., по поводу уже начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, пишет, «что имеет место дублирование определенных полномочий» и в связи с этим предлагает исключить из ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ положение п. 4, где говорится о полномочии начальника органа дознания «давать дознавателю письменные указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий», так как оно «дублирует полномочие начальника подразделения дознания, указанное в п. 2 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ» [12, с. 25—27].

Но в условиях деятельности таможенных органов такая позиция не может найти применения, так как и в присутствии начальника органа дознания функции по организации и руководству деятельностью по осуществлению дознания выполняет именно заместитель начальника таможенного органа по правоохранительной деятельности (исключая начальника оперативной таможни). Такое организационное распределение обязанностей и полномочий представляется логичным в силу того, что начальник соответствующего органа выполняет множество различных функций в связи с деятельностью возглавляемой организации, а правоохранительная линия требует наличия специальных знаний и навыков в этой сфере, концентрации профессиональных усилий.

В УПК РФ получила развитие точка зрения, предлагающая процессуальное закрепление положения начальника подразделения дознания, регулируемое ст. 40.1 УПК РФ. Под таковым подразумевается должностное лицо органа дознания, возглавляющее соответствующее специализированное подразделение, которое осуществляет предварительное расследование в форме дознания, а также его заместитель. В таможенных органах таким статусом обладает начальник отдела дознания.

Начальник подразделения дознания поручает дознавателю проверку сообщения о преступлении, принятие по нему решений, выполнение неотложных следственных действий либо производство дознания по уголовному делу, дает указания о направлении расследования, а также осуществляет иные полномочия. С закреплением процессуального положения данного

участника уголовного судопроизводства в УПК РФ произошло некоторое перераспределение и дублирование отдельных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения органа дознания. В.О. Белоносов указывает, что «с одной стороны, по своей сути новый субъект — это тот же самый начальник подразделения дознания, ибо согласно ч. 2 ст. 40.2 УПК РФ он обладает теми же полномочиями, что и начальник подразделения дознания; с другой стороны, руководитель органа дознания, видимо, планировался по подобию руководителя следственного органа, который взял некоторые полномочия прокурора» [3, с. 22—27].

Рассмотрение субъектов предварительного расследования в форме дознания позволяет признать имеющую место некоторую недоработку законодателя в вопросе отнесения участников уголовного судопроизводства к стороне обвинения.

Из всех имеющих отношение к производству дознания и осуществлению иных уголовно-процессуальных полномочий, имеющихся у таможенных органов участников уголовного судопроизводства, лишь дознаватель в соответствии с п. 47 ст. 5 УПК РФ отнесен к стороне обвинения, каковой реализуется функция по уголовному преследованию (п. 55 ст. 5 УПК РФ), хотя орган дознания и начальник подразделения дознания включены в главу 6 УПК РФ «Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения» [8, с. 16—25].

Таким образом, из всех уполномоченных на производство дознания лиц органа дознания именно дознаватель является центральной фигурой предварительного расследования в таможенных органах. При этом по сути не учитывается то обстоятельство, что начальник органа дознания и начальник подразделения дознания, как и руководитель следственного органа, в отличие от указанных субъектов, фигурирующий в перечне лиц, составляющих сторону обвинения, также вправе возбуждать уголовное дело, принять его к своему производству и произвести предварительное расследование в полном объеме, обладая полномочиями дознавателя, но указания на них в п. 47 ст. 5 УПК РФ отсутствуют. По-видимому, стороной обвинения данные лица становятся только тогда, когда осуществляют процессуальную деятельность, исполняя функции по расследованию уголовных дел в качестве дознавателя.

Обобщая изложенное, можно констатировать, что таможенные органы являются органами предварительного расследования, имеющими в своем штате соответствующих должностных лиц, наделенных процессуальными правами и обязанностями, и уполномоченных или управомоченных осуществлять дознание, равно как и возбуждать уголовное дело и производить неотложные следственные действия по определенному исчерпывающе установленному УПК РФ перечню уголовных дел, а также выполнять иные процессуальные действия, необходимые для достижения задач уголовного судопроизводства.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что только четкое законодательное разграничение уголовно-процессуальных полномочий, имеющихся у таможенных органов участников уголовного судопроизводства,

а также однозначная правоприменительная практика служит гарантией эффективного функционирования указанных органов. С высказанным суждением согласуются и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который в своих решениях неоднократно отмечал, что неопределенность содержания правовых норм влечет неоднозначное их понимание и, следовательно, неоднозначное применение, создает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит — к нарушению конституционных принципов, реализация которых не может быть обеспечена без единообразного

понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями [1, с. 61; 2, с. 141]. Бесспорно и суждение авторитетных авторов, что «положения нормативных правовых актов, по своему содержанию и (или) по форме не отвечающие критериям определенности, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного толкования и произвольного применения» [9, с. 96]. Вместе с тем «правоприменение и правотворчество должны отвечать принципам права и способствовать высокому качеству законов» [11, с. 42].

Литература

1. Атагимова Э.И. Роль конституционного правосудия в обеспечении прав и свобод человека в Российской Федерации // Правовая информатика. 2017. № 4. С. 55—61. DOI: 10.21681/1994-1404-2017-4-55-61.
2. Атагимова Э.И., Потемкина А.Т. Уголовно-процессуальные аспекты назначения пожизненного лишения свободы в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник ДГУ. 2017. № 3. С. 136—143.
3. Белкин А.Р. УПК РФ: конструктивная критика и возможные улучшения. Ч. 2: Уголовное преследование. Участники уголовного судопроизводства. М., 2010. 446 с.
4. Белоносов В.О. О современном состоянии уголовно-процессуального законодательства // Мировой судья. 2016. № 9. С. 22—27.
5. Гусейнов Н.А. О процессуальном статусе начальника органа дознания в уголовном судопроизводстве Российской Федерации // Российский следователь. 2016. № 6. С. 10—13.
6. Земскова А.В. Проблемы процессуального положения начальника органа дознания и дознавателя в Федеральной службе судебных приставов // Практика исполнительного производства. 2017. № 3. С. 59—68.
7. Картавцев В.И., Нестеров А.В. Использование специальных знаний в раскрытии и расследовании таможенных преступлений // Вестник криминалистики. 2005. № 4 (16). С. 56—59.
8. Кузембаева М.М. Функциональная характеристика деятельности дознавателя и органа дознания в уголовном процессе России : дис ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. 228 с.
9. Ильин С.И. К вопросу о понятии уголовного преследования в деятельности дознавателей таможенных органов Российской Федерации // Таможенное дело. 2007. № 3. С. 16—25.
10. Рыбаков О.Ю., Рыбакова О.С. Нормотворческая деятельность субъектов российской федерации: проблемы и пути решения // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. № 2. С. 95—99.
11. Табаков С.А. Начальник органа дознания: изменения в правовой статус, внесенные Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ // Законодательство и практика. 2016. № 1. С. 10—13.
12. Тихомиров Ю.А., Емельянцева В.П., Аюрова А.А. и др. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика : монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 336 с.
13. Федуллова И.И. Мировому судье о полномочиях начальника органа дознания // Мировой судья. 2017. № 2. С. 25—27.

Рецензент: Потемкина Анна Трофимовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Российской таможенной академии, г. Москва, Россия.

E-mail: a.potemkina@customs-academy.ru



Системологические основы эффективного правового регулирования информационных отношений в инфосфере

Ловцов Д. А.*

Ключевые слова: информационное право, двухуровневое правовое регулирование, закон необходимого разнообразия, информационные условия, системологические принципы, системология, правовая информация, информационные правоотношения, правовая эргасистема, организационно-правовая технология, концептуально-логическая модель, методологические принципы.

Аннотация.

Цель работы: совершенствование научно-методической базы теории эффективного правового регулирования информационных отношений в информационной сфере.

Метод: системный анализ и многоуровневое концептуально-логическое моделирование правовых эргасистем, логическая классификация правовой информации и разработка теоретико-прикладных основ технологии двухуровневого (нормативного и индивидуального) правового регулирования.

Результаты: уточнена концептуально-логическая модель правовой эргасистемы с учетом фундаментального принципа обратной связи; обоснована продуктивная классификация правовой информации в системе двухуровневого правового регулирования; эксплицирован закон необходимого разнообразия У. Р. Эшби и обоснованы соответствующие условия и система прагматических принципов реализации эффективной технологии двухуровневого правового регулирования; определены методологические принципы комплексного подхода к анализу и оптимизации правовых эргасистем с учетом их физической природы; определена общая структура современной системологии правового регулирования информационных отношений в инфосфере; декомпозирован предмет информационного права как базовой правовой отрасли правового регулирования информационных отношений в инфосфере и установлены пертинентные комплексы правовых норм; обосновано необходимое условие эффективности индивидуального правового регулирования.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-37-44

Развитие концептуально-теоретических положений (выводов и утверждений) в области правового двухуровневого — нормативного и индивидуального регулирования общественных отношений на базе, во-первых, исследования философских оснований и основополагающих системологических принципов (*целостности, динамического равновесия, обратной связи* и др.) и применения логико-лингвистических методов системного подхода [5], во-вторых, продуктивной концепции¹ интегративного правопонимания, синтезирующей право и «неправо»², позволяет в настоящее время достаточно точно определить сущность и содержание данных взаимодополняющих друг друга видов регулирования.

Вместе с тем представляется целесообразным определить системологические принципы, информационно-кибернетические условия и теоретико-прикладную базу реализации эффективной организационно-

правовой технологии двухуровневого (нормативного и индивидуального) регулирования, а также исследовать специфику нормативного и индивидуального регулирования информационных отношений в инфосфере в связи с переходом к глобальному информационному обществу как новой общественно-политической формации и к «цифровой» экономике³. Это уточнение возможно на основе многоуровневого концептуально-логического моделирования сложно организованных систем правового регулирования (международных, национальных, федеральных, территориальных и др.), т. е. так называемых «правовых эргасистем»⁴. Необходимость многоуровневого (многомодельного) описания подобных систем

³ Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Эргатическая система (эргасистема) — сложная человеко-машинная система управления (регулирования) объектами технических, технологических, экономических, экологических, организационных, правовых и др. комплексов и отношений, в которой управляющая система (в частности, правовая система, АСУ и др.) содержит человека-оператора (или группу операторов) как главный компонент, характеризующаяся функциональной активностью и функциональным гомеостазисом на множестве функциональных возможностей в условиях динамически изменяющейся внешней среды.

¹ Отнесение к праву только принципов и норм права, содержащихся в единой, развивающейся и многоуровневой системе форм национального и международного права, реализующихся в государстве (включая основополагающие принципы и обычаи российского права, национальные правовые акты, правовые договоры; основополагающие принципы и обычаи международного права, международные договоры) [6].

² К видам «неправа», относятся, например, судебные акты.

* Ловцов Дмитрий Анатольевич, доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заместитель генерального директора по научной работе Института точной механики и вычислительной техники имени С. А. Лебедева Российской академии наук, заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики Российского государственного университета правосудия, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: dal-1206@mail.ru

определяется системологическим принципом внешнего дополнения Геделя-Бира, базирующемся на известной фундаментальной теореме Курта Геделя о неполноте⁵, согласно которой в рамках одной модели описать сложно организованный объект практически невозможно вследствие ее принципиальной неполноты.

На первом (нижнем) уровне — уровне предметной отрасли права — представляется целесообразным концептуально-логическое моделирование самой сферы предметной деятельности (информационной, экономической, политической, социальной, т. е. сферы социального обеспечения и страхования, образования и культуры, охраны здоровья и т. п.; экологической, брачно-семейной, трудовой, нравственной и др.), базовых категорий и понятий, а также предметных *правоотношений* для определения их субъектно-объектного состава и содержания (фактического и юридического) с целью обеспечения необходимого уровня *адекватности* соответствующих разрабатываемых правовых норм как моделей правомерного поведения.

На втором уровне — уровне правовой системы как управляющей подсистемы в системе правового регулирования (правовой эргасистеме) — осуществляется моделирование основных компонентов правовой системы: *правовых институтов* (включая государственные: правотворческие, юрисдикционные, прежде всего правоохранительные, органы; негосударственные: адвокатура, нотариат, профессиональные сообщества юристов, юридические фирмы, третейский суд и др.), *позитивного права, правовой науки* (формируемой на основе «теоретического правосознания» юристов) и их социально-правового взаимодействия (взаимоотношения).

На третьем уровне правовой эргасистемы моделируются ее базовые компоненты (*правовая система, правосознание, правоотношения*) и информационно-кибернетические контуры их внутреннего и внешнего социально-экономически-правового взаимодействия (взаимоотношения) между собой и с внешними объектами социальной, экономической и правовой природы.

Концептуально-логическую модель [8, 9] правовой эргасистемы можно представить совокупностью трех [3] базовых функциональных подсистем, включая *правовую систему* (позитивное право, правовые институты, правовая наука), *правосознание* (индивидуальное, групповое, общественное) и *правоотношения*, и основных информационно-кибернетических контуров целевого регулирования, включая:

- внутренний двухуровневый информационно-кибернетический контур правового нормативного и индивидуального регулирования, последовательно охватывающий базовые функциональные подсистемы — *внутреннее* регулирование;
- внешние три информационно-кибернетических контура социально-экономического регулирования — *внешнее* регулирование.

С учетом современной концепции интегративного правопонимания и системологического *принципа об-*

*ратной связи*⁶ (коррекции⁷ права в ходе регулирования) основными внешними входными воздействиями базовых функциональных подсистем и их соответствующими выходными «откликами» (результатами) можно считать следующие:

- целевые установки государства и соответствующая интегральная оценка \bar{E} эффективности правового двухуровневого (последовательно нормативного и индивидуального) регулирования, характеризующая степень выполнения целевых установок (достижения целей регулирования) — для *правовой системы*;
- правоприменительная практика (правовые позиции судов, разъяснения Пленумов Верховного Суда РФ, судебные прецеденты права и др.), информационно-психологические воздействия (агитация, пропаганда, инфозомбирование, «25-й кадр», гипноз и др.) государственных и иных структур («независимых» СМИ, «интернациональных» фондов, «культурных реформаторов» народного образования и др.) и сформированные правовые установки (механизмы регуляции деятельности) и интенция (направленность) субъектов — для *правосознания*;
- юридические факты и социальное поведение — для *правоотношений*.

При этом информационно-кибернетическая цепочка *внутреннего* регулирования выглядит следующим образом: «*правовая система* — *правовые предписания* R (предписывающая правовая информация) — *правосознание* — *осознанные* (включая *индивидуальные*) *правовые предписания* R^0 (правоприменительная правовая информация) — *правоотношения* — *осведомляющая* (статистическая и др.) *правовая информация* $Q(\Delta)$ о качестве Δ соблюдения правовых норм и принципов (правовая реализация) — *правосознание* — *логически обработанная осведомляющая правовая информация* $Q^0(\Delta)$ — *правовая система*».

«Коррекция» в ходе регулирования в соответствии с принципом обратной связи осуществляется в подсистеме «*правосознание*» посредством, *во-первых*, конкретизации права в результате уточнения и детализации правотворческими органами принципов, норм права и др., *во-вторых*, на основе учета содержательной информации о конкретных фактических обстоятельствах и правоприменительной (судебной) практике [5].

Под *информацией* (от лат. *informatio* — осведомление) в широком смысле понимается *свойство* объектов (процессов) окружающего материального мира порождать разнообразие состояний, которые посредством отражения передаются от одного объекта к другому (*пассивная* форма), и *средство* ограничения разнообразия, т. е. организации, управления, дезорганизации и др. (*активная* форма). В эргасистемах рассматривают два вида существования информации — *внутреннюю структуру-*

⁶ См.: Бергаланфи Л. фон. Общая теория систем — критический обзор // Системные исследования: Ежегодник, 1969. М.: Наука, 1969. С. 23—95.

⁷ То есть конкретизации права — в результате уточнения и детализации правотворческими органами принципов и норм права и др., а также коррекции нормативного регулирования общественных отношений в результате их индивидуального регулирования с учетом конкретных фактических обстоятельств.

⁵ См.: Успенский В. А. Теорема Геделя о неполноте. М.: Наука, 1982.

ную (объективную или абсолютную) и внешнюю *содержательную* (субъективную или относительную)⁸.

В частности, под *содержательной информацией* понимается совокупность *новых* сведений о конкретном материальном объекте-системе или процессе (*семантический аспект*), содержащаяся в информационных массивах (массивах данных, массивах программ, документах, сообщениях, знаниях, фактах и др.), воспринимаемых получателем (информационным деятелем, эргасистемой, функциональной подсистемой и др.) и используемая им для выработки (с учетом его индивидуального или общесистемного тезауруса — накопленных знаний, целей и задач) и принятия управляющего решения-предписания (*прагматический аспект*).

Качественной разновидностью *содержательной информации* является *правовая* (юридически значимая) — специальная социальная информация, подразделяемая по виду проявления согласно предложенной концептуально-логической модели правовой эргасистемы на два подвида:

- 1) *предписывающая*⁹ (прескриптивная¹⁰), имеющая официальный и документальный характер, включая:
 - *нормативную* — содержащуюся в общеобязательных нормах-правилах (правовых предписаниях) и принципах (требованиях), представленных в нормативных правовых актах;
 - *ненормативную* — содержащуюся в реализующихся в государстве общих и специальных принципах и нормах национального права, в Конституции, подзаконных правовых актах, правовых договорах, обычаях права и др.; общих и специальных принципах и нормах международного права, международных договорах, обычаях международного права и др.;
- 2) *осведомляющая* (дескриптивная), имеющая как официальный, так и неофициальный характер многоаспектная информация, содержащаяся в сообщениях, знаниях, фактах, местных и темпоральных актах, в индивидуальных правовых предписаниях, досудебных (медиативных) решениях, судебных актах, «позициях судов», «судебных прецедентах права» и др., включая:
 - *ориентирующую* (научно-правовую, уголовно- и гражданско-процессуальную, патентно-лицензионную, частно-субъектную, судебно-экспертную и др.) — о *праве* как о теоретической модели системы форм национального и международного права, реализующихся в государстве;
 - *корректирующую* (правоприменительную, судебно-статистическую, следственно-криминалистическую, оперативно-розыскную и др.) — о *правилах, процедурах, изменениях и результатах* функционирования

(правоприменения и др.) реальной регулятивно-охранительной системы.

Наличие (получение) *содержательной информации* позволяет получателю уменьшить имеющуюся неопределенность (разнообразие) истинной ситуации и на основе этого сделать выбор одного или нескольких вариантов из множества возможных равноправных (однородных) альтернатив. Отсюда *количество информации* — это величина снятой неопределенности, рассчитанная как разность априорной и апостериорной энтропии (неопределенности). Тогда *информационную сущность фундаментального закона необходимого разнообразия* Р. У. Эшби¹¹ для правового двухуровневого (нормативного и индивидуального) регулирования можно выразить следующим образом:

разнообразие (энтропию) состояний объекта управления (в частности, информационных отношений) можно понизить не более чем на величину количества информации в управляющей (правовой) системе об объекте управления (общественных отношениях), которое равно разнообразию (энтропии) управляющих воздействий (правовых предписаний) за вычетом потери информации от неоднозначного управления.

То есть управление (регулирование) тем лучше (эффективнее), чем больше разнообразие управляющих воздействий (правовых предписаний) и чем меньше потери от неоднозначного управления.

Отсюда прагматическими (для правовой сферы) *следствиями системологического закона необходимого разнообразия* в данной формулировке являются:

- *кибернетическое условие продуктивности* правового двухуровневого (нормативного и индивидуального) регулирования, состоящее в обеспечении превышения разнообразия правовых предписаний над разнообразием состояний объекта управления (множества регулируемых общественных отношений, включая информационные в инфосфере);
- *информационное условие минимизации потерь* от неоднозначного управления (регулирования), состоящее в обеспечении требования существенного превышения количества *осведомляющей информации* об объекте управления (регулирования) над количеством *предписывающей информации*, которое можно реализовать в управляемом объекте.

Первое условие ориентирует на своевременную, целенаправленную и полномасштабную разработку прагматически значительного множества правовых средств и приемов (правовых принципов и норм, фикций, презумпций, субъективных прав и др.), обеспечивая при этом *адекватность* моделей общественных правоотношений — норм права, направленных на упорядочение и стабилизацию общественных отношений; а также — на применение в законодательстве более широких *обобщений* на основе развития *формальной* юридической логики¹² [15] (в частности, символической, нечеткой и др.

⁸ См.: Шилейко А. В., Кочнев В. Ф., Химушин Ф. Ф. Введение в информационную теорию систем. М.: Радио и связь, 1985. 280 с.

⁹ Информация о правомерном поведении, выполняющая функции ограничения разнообразия в поведении своих адресатов (правовой её делают установленные процедуры принятия, общеобязательность соответствующего понимания, предусмотренные способы использования и др.).

¹⁰ См.: Венгерова А. Б. Категория «информация» в понятийном аппарате юридической науки // Сов. государство и право. 1977. № 10. С. 36—45.

¹¹ См.: Эшби У. Р. Общая теория систем как новая научная дисциплина // Системные исследования: Ежегодник, 1969. М.: Наука, 1969. С. 125—150.

¹² Наиболее продуктивных прикладных результатов добилась австрийская научная школа формальной юридической логики.

[7]) и на совершенствование *индивидуального* правового регулирования посредством более свободного *толкования*¹³ норм права.

Второе условие (так называемое «условие информационного баланса») ориентирует на обеспечение достаточно полной *информированности* законодателя и правоприменителя о состоянии регулируемых общественных отношений — возникающих в социальном взаимодействии политических, экономических, духовных, социальных и др. структур (взаимосвязей), в условиях воздействия вредоносной информации и применения так называемого «информационного оружия»¹⁴[9], что возможно только на основе многоаспектного, *непрерывного* и конструктивного текущего контроля и *достоверной* логической обработки осведомляющей (контрольной, измерительной, осведомительной, судебно-статистической¹⁵ и др.) информации.

В целом *организованный* продуктивный обмен предписывающей (прескриптивной) и осведомляющей (дескриптивной) информацией в правовой эргасистеме обеспечивает уменьшение ее общей *энтропии* (неупорядоченности), что приводит, *во-первых*, к повышению определенности права (на основе конкретизации право-творческими органами принципов и норм права, имеющих более высокую юридическую силу; устранения выявленных пробелов и коллизий в праве) и, *во-вторых*, эффективности правоприменительной практики (на основе обоснованной реализации принципов и норм права, включенных в единую *систему* форм национального и международного права, содержащихся в правоприменительных актах [5]).

Уменьшение общей *энтропии* правовой эргасистемы (согласно известной теореме Ильи Пригожина¹⁶ о минимуме производства энтропии в открытой неравновесной стационарной системе) обуславливает повышение *стационарности* (постоянство характеристик) ее функционирования во времени.

По целевому предназначению правовые эргасистемы являются сложными открытыми, неравновесными (и в силу этого незавершенными) социальными информационно-кибернетическими системами, обеспечивающими правовое регулирование общественных отношений, характеризующимися высокой степенью динамичности, неустойчивости и неопределенности (неупорядоченности), т. е. имеют, главным образом, «информационно-кибернетически-синергетическую» (ИКС) природу. Поэтому для их продуктивного исследо-

вания и оптимизации представляется целесообразным использовать соответствующий проблемно-ориентированный вариант системного подхода — *комплексный «ИКС»-подход*, в котором внимание акцентируется на его информационном, кибернетическом и синергетическом аспектах.

Основными методологическими принципами комплексного «ИКС»-подхода наряду с *базовыми* принципами (целостности, сложности и цели) и принципами *модельного описания* (формализации — структурно-математический аспект, *многомодельности* — операционный аспект, *ситуационности* — ситуационный аспект) системного подхода [1] являются соответствующие трем атрибутивным аспектам систем правового регулирования три группы *профильных* принципов (информационных, кибернетических, синергетических), основные из которых следующие:

1) *информационные*:

- принцип *информационного разнообразия* — существует множество видов и качественных форм информации в системе, для измерения количества которой следует использовать адекватные модели¹⁷;
- принцип *информационного баланса* — требуемое качество регулирования объектом обеспечивается при условии строгого превышения суммарного количества осведомляющей информации над количеством управляющей информации¹⁸;
- принцип *информационной ценности* — информационный ресурс системы следует использовать рациональным способом и только для переработки наиболее ценной и качественной осведомляющей информации, на основе которой действительно возможна выработка оптимальных регулирующих воздействий-предписаний, ведущих к достижению целей регулирования;

2) *кибернетические*¹⁹:

- принцип *детерминизма регулирования* — управляющие предписания вырабатываются в результате реализации соответствующих методик и алгоритмов оптимизации в конкретной ситуации;
- принцип *дуальности регулирования* — управляющее воздействие-предписание используется как для приведения объекта к требуемому состоянию, так и для изучения или наблюдения объекта;
- принцип *гетерогенности регулирования и взаимосвязи* — процессы преобразования информации и выработки управляющих предписаний и процессы передачи информации в системах не тождественны и имеют противоположные цели;

3) *синергетические*:

¹³ В условиях отсутствия в России специального закона о толковании права, вопрос о рациональных способах толкования является дискуссионным, при этом системный подход представляется наиболее научно обоснованным, что обусловлено наличием множества связей и опосредований у любой нормы права.

¹⁴ См.: Ловцов Д. А., Сергеев Н. А. Управление безопасностью эргасистем / Под ред. Д. А. Ловцова. М.: РАУ — Университет, 2001. 224 с.

¹⁵ В частности, представляется необходимым обеспечение высокой достоверности (в первую очередь, неискаженности и безошибочности) судебно-статистической информации в процессе её логической обработки, осуществляемой государственными и ведомственными информационно-аналитическими центрами.

¹⁶ См.: Пригожин И., Гленсдорф П. Термодинамическая теория структуры, устойчивости и флуктуаций. М.: Мир, 1973. 280 с.

¹⁷ См., например: Ловцов Д. А. Модели измерения информационного ресурса автоматизированных систем управления // Автоматика и телемеханика. 1996. № 9. С. 3—17.

¹⁸ См.: Ловцов Д. А. Информационные показатели эффективности функционирования АСУ сложными динамическими объектами // Автоматика и телемеханика. 1994. № 12. С. 143—150.

¹⁹ См.: Беллман Р., Калаба Р. Динамическое программирование и современная теория управления. М.: Наука, 1969.

- принцип гомеостатичности²⁰ системы — в сложных открытых неравновесных системах следует обеспечивать общую направленность синергетических процессов развития от менее упорядоченных к более упорядоченным формам организации;
- принцип гармонии свободы и ответственности (хаоса и порядка) составляющих социум индивидуумов — необходима своевременная выработка «общечеловеческих» нормативно-ценностных идеалов как перспективных ориентиров-аттракторов²¹ общественно-правовой деятельности, например, минимизирующих насилие;
- принцип многовариантности развития — следует выявлять противоположные факторы кооперации и конкуренции при взаимодействии элементов самоорганизующейся диссипативной²² структуры, обеспечивающие нелинейный («ветвистый») и необратимый характер развития, с целью его возможного регулирования и обоснованного прогнозирования.

Определение эффективной организационно-правовой технологии двухуровневого (нормативного и индивидуального) регулирования, т. е. способов и организационно-правовых механизмов (включая процедуры, протоколы, регламенты, модели, алгоритмы и др.) регулирования базируется на адекватном моделировании предметных правоотношений с учетом обоснованной системы прагматических принципов. Основой такого моделирования является первоначальное обоснование адекватной предметной модели регулируемого объекта (процесса) — фактического содержания конкретного правоотношения, с использованием которой возможно обоснованное выявление функционально достаточной (с учетом действующего законодательства) совокупности актуальных юридических связей — юридического содержания, — например, предметной модели информационной деятельности [11] (ее компонентов) в инфосфере как фактического содержания конкретного информационного правоотношения. Кроме того, адекватная концептуально-логическая модель регулируемого объекта (процесса) позволяет выявить особенности правового статуса и четко определить права, обязанности и особенности взаимодействий субъектов, а также определить семейство правовых протоколов взаимодействия субъектов-участников правоотношения [13].

Для реализации эффективной технологии правового двухуровневого (нормативного и индивидуального) регулирования информационных отношений в инфосфере взаимосвязанная функционально достаточная совокупность прагматических принципов согласно предложенной концептуально-логической модели правовой эргасистемы должна включать апробированные непротиворечивые принципы соответствующей отрасли информационного права, а также общеотраслевые и межотраслевые принципы собственно двухуровневого правового регулирования общественно-производствен-

ных отношений, упорядоченные на следующих пяти стратах (уровнях) иерархии [8]:

- общеотраслевые универсальные принципы права, обеспечивающие единство правовой сферы систем двухуровневого правового регулирования;
- общеотраслевые профильные принципы (информационные, кибернетические, синергетические) двухуровневого правового регулирования, обеспечивающие методологическое единство нормативного и индивидуального регулирования любых социально-производственных отношений;
- межотраслевые информационные принципы, свойственные нескольким отраслям права, обеспечивающие методическое единство правового нормативного и индивидуального регулирования как «целевых» (отраслевых), так и «ресурсных» (других отраслей права) информационных отношений;
- отраслевые принципы-постулаты, обеспечивающие формирование концептуальной основы отрасли информационного права как целостной интегрированной (частично самостоятельной и частично комплексной) отрасли;
- отраслевые специфические (предметные) принципы, обеспечивающие учет специфики правового двухуровневого (нормативного и индивидуального) регулирования информационных отношений в инфосфере.

Функционально полная совокупность основных прагматических правовых принципов представляет собой адаптивную иерархическую динамическую систему [14], состав и структура которой определяются, главным образом, текущим состоянием развития отрасли информационного права (отраслевого законодательства) и отраслевой теории права, включая их материальные источники, обусловленные наличием в структуре развитой («цифровой») экономики соответствующего реального сектора.

В частности, современное состояние соответствующей системы прагматических принципов в информационно-правовой отрасли представляется, как показали апробированные научно-практические исследования [9], достаточным для решения научной проблемы обеспечения эффективности (устойчивости, непрерывности, оперативности, глобальности) правового двухуровневого (нормативного и индивидуального) регулирования информационных отношений в инфосфере.

Кроме того, на основе научно обоснованной системы прагматических принципов возможна разработка формально-логического аппарата — системологии двухуровневого правового регулирования, обеспечивающего как выработку обоснованных требований к организационно-правовому и информационно-техническому обеспечению процесса правового регулирования, так и количественную оценку эффективности и качества последнего (с учетом реальной системы законодательства), что в целом сможет привести к существенному повышению правовой определенности правового регулирования как предсказуемости, ясности и стабильности в правовом положении субъектов и в надлежащей организационно-правовой технологии двухуровневого (нормативного и индивидуального) правового регулирования.

²⁰ От греч. homeoostasis — состояние динамического равновесия; см.: Богданов А. А. Тектология — Всеобщая организационная наука. СПб., 1922. (Переиздание: В 2-х кн. М.: Экономика, 1989).

²¹ От англ. attractor — притягиватель.

²² От лат. dissipatio — рассеяние (энергии, информации, вещества).

В настоящее время системология правового регулирования информационных отношений в инфосфере представляет собой совокупность концептуально-теоретических и научно-методологических основ модельно-алгоритмического, организационно-правового и лингвистического обеспечения правового регулирования информационных отношений [9].

Разработанная системология правового регулирования включает научные положения по трем основным направлениям:

- ▶ продуктивные классификации родов и атрибутов информации, а также качественно различных видов и форм существования и проявления содержательной информации, информационных технологий, информационных правоотношений;
- ▶ концептуально-логическое моделирование информационной деятельности;
- ▶ совершенствование информационных правоотношений и способов правового регулирования в инфосфере.

В условиях формирования глобального информационного общества разработка концептуально-теоретических и научно-методологических основ правового регулирования информационных отношений в инфосфере рассматривается как приоритетное направление научного исследования в области правовой информологии и информационного права.

Информационное право как относительно новая отрасль права находится в завершающей стадии своего становления. Возникновение отрасли в начале 80-х гг. прошлого столетия связано с возрастающей ролью информации в современном индустриальном обществе и идущем ему на смену информационно-кибернетическом (информационном) обществе.

Это новое общество характеризуется появлением наряду с тремя традиционными секторами экономики (секторами промышленности, сельского хозяйства и сферы услуг) четвертого — информационного. Его наличие обусловлено, прежде всего, широким распространением информационно-компьютерных технологий и внедрением глобальных телематических (информационно-компьютерных телекоммуникационных) сетей (типа сетей Интернет, Релком, Ситек, Sedab, Remart и др.), создающих принципиально новые возможности и стимулы для развития экономики и изменения общественных отношений, включая появление особого рода общественных отношений — информационных отношений в инфосфере общественно-производственной деятельности, что, в свою очередь, приводит к необходимости создания адекватной нормативно-правовой базы. Под инфосферой общественно-производственной деятельности в широком смысле понимается сфера переработки (производство, интерпретация, коммуникация) и потребления (осведомление, обучение, принятие решения и др.) содержательной информации, в которой осуществляется активное (целенаправленное) функционирование сообществ взаимодействующих информационных деятелей — источников (производителей, авторов, обладателей, операторов) и потребителей (пользователей) информации [9—12]. Согласно известной модели [11, 12] инфосферы, ее базовыми компонентами являются:

информационная среда — материальная область инфосферы как организованная совокупность информационной инфраструктуры (центральный компонент), информационных средств (устройств, комплексов) и технологий, а также организационных и юридических структур, представляющая материальные, организационные и правовые условия существования и функционирования информационных деятелей;

информационное пространство — соответствующая виртуальная область информационного взаимодействия информационных деятелей, использующих единую информационную среду, в которой возникающие информационные отношения регулируются, главным образом, нормами информационного права.

Современная отрасль информационного права рассматривается как исторически сложившаяся четырехкомпонентная система, объединяющая в настоящее время такие подотрасли (см. таблицу), как право информационной безопасности, медиаправо (или право массовой информации [16]), компьютерное право, телематическое право (или Интернет-право [6], сетевое право [4]), регулирующих определенные группы видов информационных отношений в инфосфере. Выделяются современные институты информационных прав и свобод, охраны права на частную и публичную информационную деятельность, тайны и свободы массовой информации, прав телерадиовещателей, электронного документооборота, программно-математического обеспечения, электронной подписи, телекоммуникаций и связи, доменных имен, развивающихся «цифровых» прав (на цифровые данные, технологии, криптовалюты, объекты интеллектуальной собственности) и др.

В связи с целенаправленным переходом всего цивилизованного мира к «цифровой» экономике²³, характеризующейся увеличением доли *цифровых (компьютерных) технологий*²⁴, *использующих дискретные (не аналоговые) сигналы (как правило, два: {0, 1}, где 0 — «ложь», 1 — «истина»; или три: {0, 1, -1}) и специальные процедуры контроля перерабатываемой информации, что обуславливает их повышенную (максимальную) достоверность (помехоустойчивость и помехозащищенность), а также адаптивность, целостность, сохраняемость и управляемость* [9], наиболее актуальным является развитие так называемого «цифрового» права [2] — современного «межподотраслевого» («компьютерно-телематического», см. таблицу) института информационного права. Цифровое право представляет собой совокупность правовых норм относительно доступа к использованию компьютеров, их сетей, сетей

²³ Распоряжение Правительства РФ от 2 марта 2019 г. № 234 (ред. от 23 ноября 2019 г.) «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Современные цифровые технологии как основа «цифровой экономики» — новой развивающейся мировой экономической деятельности, объединяющей, в первую очередь, электронный бизнес и электронную коммерцию (торговлю) и всё чаще использующей электронные (цифровые) деньги (включая криптовалюту — bitcoin, litecoin и др., всего более 800), защищаются криптографическими способами — электронной цифровой подписью и последовательным хэшированием.

Таблица

Декомпозиция предмета информационного права и определение соответствующих комплексов норм правового регулирования

Информационные правоотношения в инфосфере			Регулирующие нормы (подотрасли) права
Природа	Класс в информационном праве	Область использования	
«Чисто» информационные	Основные (отраслевые, предметные)	Обеспечение информационной безопасности (<i>информология и криптология</i>)	«Право информационной безопасности»
		Массовое информирование (<i>журналистика</i>)	«Медиаправо»
		Автоматизация (<i>информатика</i>)	«Компьютерное право»
		Телекоммуникация (<i>телематика</i>)	«Телематическое право»
«Смешанные»	Дополнительные (многоотраслевые)	Правовая информатизация, оборот интеллектуальной собственности и собственности на информационные ресурсы, сдерживание компьютерной преступности и др.	Комплекс норм информационного и других отраслей права
«Частично» информационные	Факультативные («смежные»)	Предоставление информационных ресурсов (культура, библиотечно-архивное дело и др.)	Комплекс норм различных отраслей права, включая отдельные нормы информационного права

сотовой связи, цифровых медиа и глобальных телематических сетей²⁵.

Кроме того, повышается роль «смешанных» (многоотраслевых) информационных правоотношений в инфосфере (см. таблицу): информационно-имущественных, информационно-неимущественных, информационно-хозяйственных, информационно-производственных и др. (в области компьютерной преступности, интеллектуальной собственности и собственности на информационные ресурсы, правовой информатизации и др.).

Необходимым условием обеспечения эффективности индивидуального правового регулирования информационных отношений в инфосфере на основе продуктивных классификаций и рациональных моделей является учет специфики видов информационных отношений. В связи с этим предполагается наличие у специалистов по информационному праву (законодателей и правоприменителей) определенных концептуальных знаний из смежных научных отраслей, таких как информология и криптология (подотрасль «право информационной безопасно-

сти»), журналистика («медиаправо»), информатика («компьютерное право»), телематика («телематическое право»).

Непосредственно индивидуальное правовое регулирование информационных отношений в инфосфере осуществляется путем практической реализации правовых предписаний (норм права), предварительно подвергшихся осмыслению и толкованию субъектами правоприменения. Это обуславливает необходимость целенаправленного формирования их (субъектов) правосознания как совокупности представлений, взглядов, идей и чувств, выражающих их субъективное отношение к праву, законности, правосудию, т. е. их представление о том, что является правомерным или неправомерным.

Таким образом, на основе системного анализа и многоуровневого концептуально-логического моделирования правовых эргасистем с учетом известных и апробированных моделей [11, 12] инфосферы и информационных правоотношений в инфосфере определены pertinentные системологические принципы, информационно-кибернетические условия и теоретико-прикладная база (включающая системологические основы информационного права) реализации эффективной организационно-правовой технологии двухуровневого правового (нормативного и индивидуального) регулирования информационных отношений в инфосфере в условиях перехода к глобальному информационному обществу.

²⁵ В российском законодательстве понятие цифровое право трактуется значительно уже — пока только в экономическом смысле. Согласно поправкам в Гражданский кодекс, вступившим в силу 1 октября 2019 г., цифровые права — это обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются правилами конкретной информационной системы (ст. 141.1 ГК РФ).

Литература

1. Блауберг И. В., Садовский В. Н., Юдин Б. Г. Системный подход // Новая философская энциклопедия. М. : Мысль, 2010.
2. Вайпан В. А. Основы правового регулирования цифровой экономики // Право и экономика. 2017. № 10. С. 5—18.
3. Ветютнев Ю. Ю. Синергетика в праве // Государство и право. 2002. № 4. С. 64—69.
4. Голоскоков Л. В. Теория сетевого права. М. : МПСУ, 2012. 216 с.
5. Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений : монография. М. : РГУП, 2018. 628 с.
6. Калятин Р. Е. Право в сфере Интернета. М. : Инфра-М, 2004. 480 с.
7. Королев В. Т., Ловцов Д. А., Радионов В. В. Системный анализ. Часть. 2. Логические методы / Под ред. Д. А. Ловцова. М. : РГУП, 2017. 164 с.
8. Ловцов Д. А. Система принципов эффективного правового регулирования информационных отношений в инфосфере // Информационное право. 2017. № 1. С. 13—18.
9. Ловцов Д. А. Системология правового регулирования информационных отношений в инфосфере : монография. М. : РГУП, 2016. 316 с.
10. Ловцов Д. А. Теоретические основы системологии информационного права // Информационное право. 2014. № 2. С. 4—13.
11. Ловцов Д. А. Теория информационного права: базисные аспекты // Государство и право. 2011. № 11. С. 43—51.
12. Ловцов Д. А. Лингвистическое обеспечение правового регулирования информационных отношений в инфосфере // Информационное право. 2015. № 2. С. 8—13.
13. Ловцов Д. А., Шибяев Д. В. Семейство унифицированных правовых протоколов электронного документооборота в судебной системе // Российское правосудие. 2011. № 7. С. 44—52.
14. Осипов М. Ю. Правовое регулирование как динамическая система // Право и политика. 2006. № 11. С. 17—31.
15. Проблемы общей теории права и государства / Под. общ. ред. В. С. Нерсесянца. М. : Норма, 2004. 813 с.
16. Федотов М. А. Право массовой информации в Российской Федерации. М. : Междунар. отношения, 2002. 624 с.

Рецензент: *Запольский Сергей Васильевич*, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, г. Москва, Россия.

E-mail: zrmoscow@mail.ru



Искусственный интеллект как средство управления в условиях глобальных рисков

Карцхия А. А.*

Ключевые слова: субъекты права, цифровые технологии, цифровые права, риски и угрозы, интеллектуальная собственность, интеллектуальные права, риск-менеджмент.

Аннотация.

Цель статьи — обосновать необходимость опережающей разработки нормативно-правовой базы практического применения технологий искусственного интеллекта и регулирования имущественного оборота объектов, снабженных технологиями искусственного интеллекта.

Метод исследования — компаративный анализ современного состояния и правового регулирования технологий искусственного интеллекта, концептуальная оценка влияния и характеристика правовых рисков использования технологий искусственного интеллекта.

Результат: в статье проводится анализ особенностей искусственного интеллекта с точки зрения права и правовых рисков применения технологий искусственного интеллекта в условиях формирования новой технологической среды, рассматривается новая область имущественного гражданского оборота с использованием технологий искусственного интеллекта, цифровых активов, иных современных цифровых технологий (криптовалют и токенов, виртуального имущества, робототехнических устройств, цифровых двойников, больших данных, облачных компьютерных сервисов и др.). Оцениваются правовые риски при использовании искусственного интеллекта и их значение, включая систематизацию оснований, форм и пределов ответственности искусственного интеллекта, объем правосубъектности объектов с технологиями искусственного интеллекта, а также анализируется возможность формирования специальных норм законодательства по созданию и использованию искусственного интеллекта в рамках института интеллектуальной собственности и имущественного гражданского оборота. Автор обосновывает необходимость расширения законодательной базы для практического использования и применения технологий искусственного интеллекта, важность построения комплексной модели правового регулирования, включающей формирование универсальных стандартов и правил применения искусственного интеллекта в имущественном обороте.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-45-50

Современные цифровые технологии оказывают существенное влияние на развитие традиционных отраслей экономики и стали составной частью современных управленческих систем в сферах государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка.

Понимание искусственного интеллекта

Системы искусственного интеллекта, как отмечается в специальном докладе Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС)², становятся все более очевидным фактором важных прорывов в технологии и бизнесе: от беспилотных автомобилей до средств медицинской диагностики и применения новейших методов производства в промышленности. Техно-

логии искусственного интеллекта, распространение которых основано на массовом использовании цифровой информации и стремительном росте вычислительной мощности компьютеров, выходят из сферы чисто теоретических исследований и становятся одним из сегментов мирового рынка, что может иметь по-настоящему революционные последствия. Устанавливая связи между миллиардами внешне не связанных друг с другом элементов информации, системы искусственного интеллекта в состоянии обеспечивать повышение точности прогнозов погоды и рост урожайности культур, улучшать диагностику раковых заболеваний, предсказывать эпидемии и повышать производительность труда в промышленности.

Технологии искусственного интеллекта обычно группируются таким образом, чтобы отразить три разных аспекта:

➤ *методы*, применяемые при создании искусственного интеллекта (например, машинное обучение);

² Искусственный интеллект. Доклад ВОИС 2019 г. URL: <http://www.wipo.int>.

¹ Карцхия Александр Амиранович, кандидат юридических наук, профессор РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: arhz50@mail.ru

- › функциональные приложения (например, обработка речи и компьютерное зрение);
- › области применения этих технологий (например, связь или транспорт).

Наиболее распространенные области применения искусственного интеллекта показаны на рис. 1:

зрения выявления и устранения междисциплинарных «пробелов» регулирования для обеспечения безопасности, исключения неопределенности и риска автономных систем. Такая оценка может послужить основой для разработки более детальных моделей обеспечения безопасности и способствовать более эффективному контролю рисков. Наряду с макроэкономическими риска-

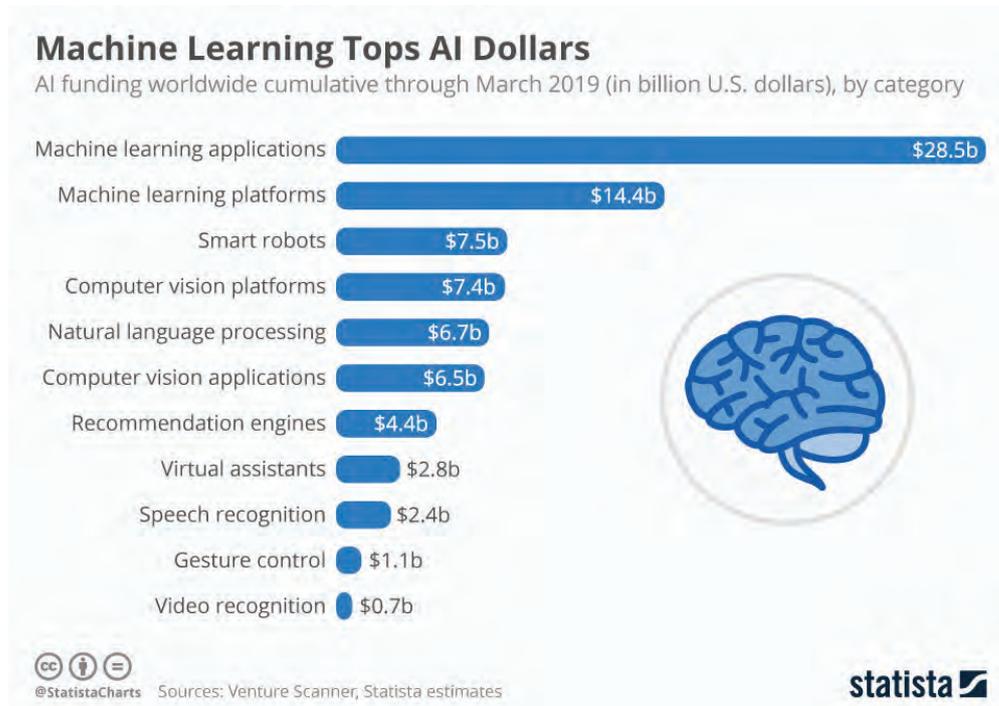


Рисунок 1

В свое время искусственный интеллект (ИИ), если не вдаваться в подробности научных дискуссий по этому вопросу [1, 2], получил обобщающее определение как технологии, которые стремятся воспроизвести или превзойти способности (с использованием вычислительных систем), которые потребовали бы «интеллекта», если бы люди должны были выполнять их³. К таким технологиям относятся: обучение и адаптация; сенсорное понимание и взаимодействие; рассуждение и планирование; оптимизация процедур и параметров; автономия и творчество. Новые подходы в отношении ИИ, разработанные в последнее десятилетие, и в частности, использование нейронных сетей глубокого обучения, значительно расширили возможности ИИ распознавать сложные паттерны, оптимизировать для конкретных результатов и принимать автоматизированные решения. Это требует обработки огромных объемов релевантных данных, разработки сильного алгоритма, определения направленной области и конкретной цели, что в совокупности может обеспечить значительное повышение надежности, эффективности и производительности ИИ.

Интересен взгляд на понимание сущности ИИ с позиции современных глобальных угроз и рисков. В частности, интересен подход ряда авторов [14] с точки

ми, геополитическими и геоэкономическими угрозами и напряженностью, экологическими и климатическими рисками, биологическими угрозами, как отмечалось на Всемирном экономическом форуме 2020⁴, в настоящее время глобальными признаются и технологические риски. Технологии продолжают играть важную роль в формировании глобального ландшафта рисков. Технологические угрозы связаны с мошенничеством в отношении персональных данных и кибератаками на них, что повлекло ужесточение законодательства о персональных данных в Европе и других странах мира, где был выявлен ряд технологических уязвимостей. Ожидается, что риски, связанные с фейковыми новостями и кражей личных данных, будут только увеличиваться. Это сопровождается также угрозами для конфиденциальности корпоративных и государственных данных и информации. Выявляемые массовые утечки данных, угрозы программному обеспечению показали потенциальное использование ИИ для разработки более мощных кибератак. Получены дополнительные доказательства того, что кибератаки создают риски для критически важной инфраструктуры, что побудило страны усилить контроль за трансграничными сделками и кооперацией по соображениям национальной безопасности.

³ Guidelines for AI Procurement. 2019 World Economic Forum. URL: <http://weforum.org>.

⁴ The Global Risks Report. 2019. World Economic Forum. URL: <http://weforum.org>.

Цифровые технологии оказывают существенное влияние на развитие традиционных отраслей экономики и стали составной частью современных управленческих систем в предпринимательстве, государственном управлении, в таких сферах как оборона страны, безопасность государства и обеспечение правопорядка, создают новые бизнес-модели [3—5].

ИИ в правовом регулировании рассматривается как новый вызов для правовой системы, новое явление, имеющее мультипликационный эффект, правовой феномен в структуре правоотношений, новый объект для правового регулирования.

Применимость и возможности искусственного интеллекта

ИИ все чаще становится движущей силой важных разработок в области технологий и бизнеса, от автономных транспортных средств до медицинской диагностики и передового производства. В наши дни ИИ стал объектом не только теоретических исследований, но вышел на глобальный рынок, его рост стимулируется обилием оцифрованных данных и быстро развивающимися вычислительными мощностями обработки таких данных⁵.

Важно заметить, что ИИ получил легальное определение в стратегических документах Российской Федерации. Так, в соответствии с утвержденной Президентом РФ Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года (далее — Национальная стратегия⁶) ИИ представляет собой комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. Такой комплекс включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (включая машинное обучение), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений. К разновидностям ИИ Национальная стратегия относит технологии, основанные на использовании ИИ, включая компьютерное зрение, обработку естественного языка, распознавание и синтез речи, интеллектуальную поддержку принятия решений и перспективные методы искусственного интеллекта. Феномен ИИ проявляется в следующих факторах влияния:

➤ *способы использования ИИ*: продвинутые формы статистических и математических моделей (машинное обучение, нечеткая логика и экспертные системы), позволяющие решать задачи, обычно выполняемые людьми. Способы использования ИИ служат в качестве средства реализации различных функций ИИ.

➤ *функциональные возможности ИИ*: предиктивная аналитика, методы контроля, планирование и диспетчеризация, роботы, хранение, обработка и представление знаний и обоснований; распределенный ИИ; речь и компьютерное зрение; речевые функции (включая общую обработку речи, распознавание речи, фонология, синтез речи, речевой диалог, распознавание диктора), а также компьютерное зрение (включая дополненную реальность, биометрию, сегментацию изображений и видео, распознавание символов, слежение за объектом, понимание сцены, общее зрение); обработка естественного языка (включая извлечение информации, машинный перевод, диалог). Эти функции используются как самостоятельно, или могут быть реализованы в их совокупности.

Сферы применения ИИ: различные области (промышленность, транспорт, сельское хозяйство, медицина, образование, государственное управление и др.) или дисциплины, где способы ИИ или функциональные его приложения могут найти применение, включая аффективные вычисления, персональные компьютеры и приложения для ПК; Интернет вещей (IoT), компьютерные сети/Интернет; аэрокосмическая отрасль и авионика, автономные транспортные средства и управление ими; радиовещание и телевидение, все виды связи; обнаружение аномалий/наблюдение, идентификация, криптография и компьютерная безопасность; «умные» города и иные «умные» объекты; социальные связи; обслуживание клиентов и электронная коммерция; право, социальные и поведенческие науки.

Разновидности ИИ быстро осваиваются в ряде секторов, где возможно обнаружение закономерности в больших объемах данных и моделирование сложных, взаимозависимых системы для улучшения принятия решений изготвление и экономия затрат⁷, включая автономные транспортные средства, НИОКР с обработкой крупномасштабных данных, интеллектуальная медицина и здравоохранение, финансы и расчеты, маркетинг и реклама, сельское хозяйство; прогнозирование полицейской деятельности и оценки риска повторных правонарушений, прогнозирование законодательства и правоприменения, а также автоматизация обнаружения и реагирования на угрозы в режиме реального времени.

В то же время, ИИ с точки зрения способности участия в имущественном обороте представляет собой компьютерную систему, действующая на основе определенных принципов, которая может для заданного набора целей, определенных человеком, делать прогнозы, рекомендации или решения, влияющие на реальную или виртуальную среду, и предназначена для работы с различными уровнями автономности.

В этом смысле ИИ выступает как программно-аппаратный комплекс. К разновидностям ИИ относят:

➤ *слабый ИИ*, способный решать только узкоспециализированные задачи;

⁵ WIPO Technology Trends 2019: Artificial Intelligence. URL: <http://www.wipo.int>.

⁶ Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 14.10.2019, № 41, ст. 5700.

⁷ OECD Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. OECD. 2019. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>.

› **универсальный (сильный) ИИ**, способный подобно человеку решать комплексные задачи, самостоятельно мыслить, взаимодействовать и адаптироваться к изменяющимся условиям, использовать большие данные.

ИИ стал инструментом правового регулирования, но, тем не менее, с точки зрения права он не обладает самостоятельной правосубъектностью и рассматривается как объект правового регулирования, т. е. имущество, подконтрольное физическому или юридическому лицу. При этом существует множество научных точек зрения в отношении правосубъектности ИИ [6—12].

В настоящей статье автор исходит из понимания ИИ как имущества, не обладающего самостоятельной правосубъектностью, т. е. как сложной, комплексной технологией, поскольку именно в таком виде ИИ преимущественно используется в сфере производственных экономических отношений.

Новые достижения в области ИИ обусловлены взаимодействием между информатикой и когнитивной наукой. Идея глубокой нейронной сети (используемой для применения ИИ в автономных транспортных средствах, создание новых лекарств и генетических объектов и др.) базируется на механизмах работы человеческого мозга, применении машинного обучения на базе множества вычислительных систем, организованных по принципу нейронных сетей.

ИИ рассматривается и как комплекс технологических решений, имитирующий когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и способный получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. Такой комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение, процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений, что позволяет рассматривать его в качестве объекта регулирования в сфере интеллектуальной собственности и возможности защиты интеллектуальных прав.

Искусственный интеллект в условиях глобальных рисков

Оценка масштабов и тенденций применения ИИ во многом связано с глобальными рисками и вызовами современности. Наряду с глобальными технологическими рисками, связанными с использованием современных цифровых технологий, включая искусственный интернет, с нашей точки зрения существуют и экономические риски использования ИИ. В Национальной стратегии (п. 16, 17) указано, что с учетом сложившейся обстановки на глобальном рынке ИИ и среднесрочных прогнозов его развития, реализация Национальной стратегии является необходимым условием вхождения Российской Федерации в группу мировых лидеров в области развития и внедрения технологий ИИ и, как следствие, технологической независимости и конкурентоспособности страны. При этом отмечается, что не-

многочисленные ведущие участники глобального рынка ИИ предпринимают активные действия для обеспечения своего доминирования на этом рынке и получения долгосрочных конкурентных преимуществ, создавая существенные барьеры для достижения другими участниками рынка конкурентоспособных позиций.

В Национальной стратегии определяется наряду с другими направлениями и экономическая направленность ИИ, исходя из того, что использование технологий искусственного интеллекта в отраслях экономики носит общий («сквозной») характер и способствует созданию условий для улучшения эффективности и формирования принципиально новых направлений деятельности хозяйствующих субъектов, в том числе за счет:

а) повышения эффективности процессов планирования, прогнозирования и принятия управленческих решений (включая прогнозирование отказов оборудования и его превентивное техническое обслуживание, оптимизацию планирования поставок, производственных процессов и принятия финансовых решений);

б) автоматизации рутинных (повторяющихся) производственных операций;

в) использования автономного интеллектуального оборудования и робототехнических комплексов, интеллектуальных систем управления логистикой;

г) повышения безопасности сотрудников при выполнении бизнес-процессов (включая прогнозирование рисков и неблагоприятных событий, снижение уровня непосредственного участия человека в процессах, связанных с повышенным риском для его жизни и здоровья);

д) повышения лояльности и удовлетворенности потребителей (в том числе направление им персонализированных предложений и рекомендаций, содержащих существенную информацию);

е) оптимизации процессов подбора и обучения кадров, составления оптимального графика работы сотрудников с учетом различных факторов.

В наши дни государства все чаще стремятся использовать возможности, предоставляемые искусственным интеллектом, для повышения производительности государственного сектора и предоставления услуг населению, а также для стимулирования экономики. Как указывается в рекомендациях Всемирного экономического форума⁸, ИИ обладает потенциалом для значительного улучшения деятельности государства и удовлетворения потребностей граждан новыми способами, начиная от управления дорожным движением и заканчивая предоставлением медицинских услуг и обработкой налоговых форм. Однако правительствам зачастую не хватает опыта в приобретении современных решений в области ИИ, и многие государственные учреждения с осторожностью относятся к использованию этой мощной технологии. В частности, это относится к сфере государственных закупок, что определяют следующие подходы [13].

Во-первых, риски предвзятости, нарушения конфиденциальности и подотчетности и, в целом, прозрачности в этой сфере достаточно велики. Возникают не-

⁸ Guidelines for AI Procurement. 2019 World Economic Forum. URL: <http://weforum.org>.

вые инциденты, связанные с негативными последствиями использования искусственного интеллекта также и в таких областях, как вынесение уголовных приговоров, правоохранительная деятельность и даже сфера трудоустройства. Инновационные подходы в этих и других областях, с точки зрения рационального применения искусственного интеллекта, могут предотвратить возможные негативные последствия.

В-вторых, как уже отмечалось, в последние годы ИИ стремительно развивается, стимулируя дальнейшие исследования и прикладные разработки. Новые, представляющие интерес виды использования ИИ будут по-прежнему появляться и приносить с собой как выгоды, так и риски.

Наконец, правила и практика государственных закупок часто оказывают сильное влияние на рынки, особенно на ранних стадиях их развития, что обуславливает установление специальных стандартов применения технологий ИИ.

Расширение применения технологий искусственного интеллекта

ИИ стал инструментом правового регулирования, но, тем не менее, с точки зрения современного права он не обладает самостоятельной правосубъектностью и рассматривается как объект правового регулирования, т. е. имущество, подконтрольное физическому или юридическому лицу.

Используемый в современном праве режим правовой охраны ИИ только с позиций защиты интеллектуальных прав (прав интеллектуальной собственности) на компьютерные программы (их комплекс) явно не достаточен. Правовые дискуссии о возможности защиты прав ИИ на создаваемые им самостоятельно произведения в сфере авторского права лишь частично решают вопросы использования технологий ИИ и в полной мере не отвечают перспективным возможностям их применения, что создает препятствия к расширению внедрения таких технологий.

Новые достижения в области ИИ вызваны взаимодействием информатики и когнитивной наукой. Идея глубокой нейронной сети (используемой для применения искусственного интеллекта в автономных транспортных средствах, создании новых лекарств и генетических объектов и др.) базируется на механизмах работы человеческого мозга, применении машинного обучения на базе множества вычислительных систем, организованных по принципу нейронных сетей.

ИИ рассматривается и как комплекс технологических решений, имитирующий когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и способный получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. Такой комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение, процессы и сервисы по обработке данных и поиску

решений, что позволяет рассматривать его в качестве объекта регулирования в сфере интеллектуальной собственности и возможности защиты интеллектуальных прав.

Безопасность как один из основных принципов использования ИИ заключается в недопустимости использования ИИ в целях умышленного причинения вреда гражданам и юридическим лицам, а также предупреждение и минимизация рисков возникновения негативных последствий использования технологий ИИ, как отмечается в Национальной стратегии развития искусственного интеллекта.

Это предполагает, в том числе, прогнозирование рисков и неблагоприятных событий, снижение уровня непосредственного участия человека в процессах, связанных с повышенным риском для его жизни и здоровья. Таким образом, ИИ становится фактором информационной безопасности.

Оценка риска, в соответствии с ГОСТ РФ, включает в себя процесс идентификации внутренних и внешних угроз уязвимостей, идентификацию вероятности опасного события, возникшего при реализации этих угроз или уязвимостей, определение критических видов деятельности, для которых необходимо обеспечение бесперебойной работы, определение средств управления на местах, необходимых для снижения распространения последствий опасного события, и оценка стоимости таких средств управления.

Участие в имущественном обороте предполагает у его участников навыки идентификации угроз и опасностей, оценку риска, уязвимостей и опасностей, анализ воздействий на деятельность. В этом смысле ИИ может найти широкое применение, включая разработку различных бизнес-моделей предпринимательской деятельности, в том числе и в виртуальном мире сети Интернет.

Развитие внедрения искусственного интеллекта связано с разработкой:

- › (а) стандартов и эталонов безопасности функционирования ИИ;
- › (б) комплексной системы безопасности использования технологий ИИ;
- › (в) этических правил взаимодействия человека с ИИ.

Отсюда необходимость выявления и систематизация рисков при использовании ИИ, включая правовые аспекты таких рисков, к которым можно отнести основания, формы и пределы ответственности ИИ, объем правосубъектности для каждой технологии ИИ, формирование специальных норм законодательства по созданию и использованию ИИ в рамках института интеллектуальной собственности и имущественного гражданского оборота, создание эталонной классификации технологий ИИ для определения режима правовой охраны и способов использования ИИ в имущественном обороте для каждой группы классификатора.

В качестве вывода. Расширение использования ИИ в гражданском обороте, в коммерческих отношениях и предпринимательской деятельности формирует запрос на создание специальных правовых норм, регулирующих сферу использования технологий ИИ, включая

нормы, определяющие правосубъектность и режимы правовой охраны, использования и защиты технологий ИИ, формы и виды ответственности при использовании технологий ИИ, создание эталонной классификации технологий ИИ.

Объективно необходима не только законодательная база для практического использования и применения технологий ИИ, но и построение комплексной мо-

дели правового регулирования, включающей в том числе формирование универсальных стандартов и правил применения ИИ в имущественном обороте и цифровой виртуальной технологической среде, регулирование способов и форм применения технологий ИИ, использования имущественных прав на технологии ИИ, особенностей правовых режимов регулирования в зависимости от вида технологии ИИ.

Литература

1. Нагродская В.Б. Новые технологии (блокчейн / искусственный интеллект) на службе права : научно-методическое пособие / под ред. Л.А. Новоселовой. М. : Проспект, 2019. 128 с.
2. Морхат П.М. Искусственный интеллект: правовой взгляд. М. : Буки Веди, 2017. 257 с.
3. Карцхия А.А., Макаренко Г.И., Сергин М.Ю. Современные тренды киберугроз и трансформация понятия кибербезопасности в условиях цифровизации системы права // Вопросы кибербезопасности. 2019. № 3 (31). С. 18—23. DOI: 10.21681/2311-3456-2019-2-18-23.
4. Карцхия А.А. Цифровые технологии в процессе «цифровой» адаптации права // ИС. Промышленная собственность. 2019. № 5. С.41—48.
5. Карцхия А.А. Цифровые технологические (онлайн) платформы: российский и зарубежный опыт регулирования // Гражданское право. 2019. № 3. С. 25—28. DOI: 10.18572/2070-2140-2019-3-25-28.
6. Юридическая концепция роботизации : монография / Н.В. Антонова, С.Б. Бальхаева, Ж.А. Гаунова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. М. : Проспект, 2019. 240 с.
7. Регулирование робототехники: введение в «робоправо». Правовые аспекты развития робототехники и технологий искусственного интеллекта / В.В.Архипов, В.В.Бакуменко, А.Д.Вольнец и др. / под ред. А.В.Незнамова. М. : Инфотропик Медиа, 2018. 232 с.
8. Витко В. Анализ научных представлений об авторе и правах на результаты деятельности искусственного интеллекта // ИС. Авторское право и смежные права. 2019. № 2. С. 5—20. № 3. С. 5—22.
9. Попова Н.Ф. Основные направления развития правового регулирования использования искусственного интеллекта, роботов и объектов робототехники в сфере гражданских правоотношений // Современное право. 2019. № 10. С. 69—73. DOI: 10.25799/NI.2019.30.55.003.
10. Дурнева П.Н. Искусственный интеллект: анализ с точки зрения классической теории правосубъектности // Гражданское право. 2019. № 5. С. 3—33. DOI: 10.18572/2070-2140-2019-5-30-33.
11. Yuval Noah Harari. Homo Deus: A Brief History of Tomorrow. New York Times, 2018. 400 p.
12. Ray Kurzweil. The Singularity Is Near: When Humans Transcend Biology. Penguin Books. 2005.
13. Шмелева М.В. Цифровые технологии в государственных и муниципальных закупках: будущее или реальность // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12. С. 36—42. DOI: 10.17803/1994-1471.2019.109.12.036-042.
14. S. Burton, I. Habli, T. Lawton, J. McDermid, F. Morgan, Mind the gaps: Assuring the safety of autonomous systems from an engineering, ethical, and legal perspective. Elsevier, Artificial Intelligence, Volume 279, February 2020. URL: <https://doi.org/10.1016/j.artint.2019.103201> .

Рецензент: *Рожнов Сергей Николаевич*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, декан юридического факультета РГУ нефти и газа (НИУ) им. И.М. Губкина, г. Москва, Россия.

E-mail: kafedra_tigr@mail.ru



Вопросы применения новых технологий в противодействии кибертерроризму*

Антоян Е. А. **

Ключевые слова: киберугрозы, блокчейн-технологии, система предупреждения, использование компьютеров, компьютерная информация, международный уровень, нормативные акты.

Аннотация. В статье рассматриваются новые технологии противодействия кибертерроризму, который направлен на дестабилизацию общественного порядка, масштабное нарушение работы коммуникационных систем, устрашение путем навязывания своей воли, в том числе, властным структурам и, в целом, представляет повышенную угрозу национальной и информационной безопасности государства. Особое внимание уделено блокчейн-технологии, которая позволяет скрыть средства, направленные на финансирование террористической деятельности, в том числе, в информационном пространстве.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-51-55

В современный период в целом сформировалась общая система нормативных правовых актов в сфере противодействия киберэкстремизму и кибертерроризму. Прежде всего, следует отметить важность основополагающих документов Организации Объединенных Наций (далее — ООН), определяющих основы сотрудничества в сфере предупреждения преступности в целом. При этом подчеркнем, что «ООН со времени своего основания активно участвует в разработке и распространении признанных на международном уровне принципов в области предупреждения преступности и уголовного правосудия»¹.

К документам, определяющим основные положения (принципы) предупреждения преступности и международного сотрудничества, следует отнести: Декларацию ООН о преступности и общественной безопасности (резолюция 51/60 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 г.); Венскую декларацию о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века (резолюция 55/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 2000 г.); Руководящие принципы для предупреждения преступности (резолюция 2002/13 Экономического и Социального Совета от 24 июля 2002 г.); Бангкокскую декларацию о взаимодействии и ответных мерах: стратегические союзы

в области предупреждения преступности и уголовного правосудия (резолюция 60/177 Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 2005 г.); Салвадорскую декларацию о комплексных стратегиях для ответа на глобальные вызовы: система предупреждения преступности и уголовного правосудия и их развитие в изменяющемся мире (резолюция 62/230 Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 2010 г.) и др. Вообще, на различных мероприятиях ООН многие годы находят обсуждение вопросы, связанные с угрозой киберпреступности. Так, начиная с XIII Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в 1990 г. эта организация занимается рассмотрением различных процессов в сферах, связанных с использованием компьютеров, но до настоящего времени ООН не разработан и не принят документ, который бы был посвящен именно противодействию киберпреступности в современных условиях, т. е. отвечал бы потребностям современного общества и новым вызовам преступности.

Советом Европы, авторитетной международной региональной организацией, принят ряд документов, устанавливающих основополагающие положения в сфере борьбы с преступностью; наиболее важным из этих документов является Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации (Будапешт, 2001 г.), где подчеркивается важность укрепления сотрудничества между государствами, нацеленного на защиту общества от преступности в сфере компьютерной информации.

¹ Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, Нью-Йорк, 2016 г. С. 5.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16175 «Блокчейн-технологии противодействия рискам кибертерроризма и киберэкстремизма: криминологическое-правовое исследование».

** Антоян Елена Александровна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация, E-mail: antonyaa@yandex.ru

СНГ, региональной международной организации, также приняты документы, определяющие основы предупреждения преступности и сотрудничества, в том числе в сфере компьютерной информации. В частности, Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых государств в борьбе с преступностью 1998 г. и Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации.

Очевидно, что именно на международном уровне необходимо развивать правовую базу с учетом современных реалий, глобальных угроз мировому сообществу, которыми являются киберпреступность, кибертерроризм, киберэкстремизм. Учеными предлагаются новые подходы к пониманию роли права в условиях киберугроз и киберрисков, которые детерминируют создание новой киберреальности, требующей своевременного правового регулирования [1, 2, 4, 8, 9].

В Российской Федерации действует ряд нормативных правовых актов в сфере противодействия киберпреступности, кибертерроризму и киберэкстремизму. Вместе с тем отсутствует единый нормативный правовой акт, регулирующий данный вид правоотношений, что свидетельствует об отсутствии единых подходов, целей, задач в сфере противодействия киберугрозам. Прежде всего, укажем на Федеральные законы «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 18.04.2018 г.) и «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (в ред. от 28.11.2018 г.), в которых установлены основные принципы противодействия терроризму и экстремизму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и экстремизма.

К настоящему времени отсутствуют, прежде всего на международном уровне, нормативные правовые акты, которые бы отражали проблему киберпреступности в целом и кибертерроризма и киберэкстремизма в частности. Именно в международных правовых актах должны быть предусмотрены комплексные и эффективные меры по противодействию им, которые должны быть реализованы в национальном законодательстве различных государств, включая международное сотрудничество. Следует учитывать и трансдисциплинарный подход, при которой происходит качественное изменение правовой политики [10, с. 92].

В течение последних лет происходящие в мире процессы цифровизации и глобализации позволили почти каждому человеку пользоваться инновационными явлениями современности. Это значительно облегчило взаимодействие людей в обществе, однако одновременно с этим современные технологические достижения человечества используются и в целях нарушения законодательства, создав в мире новые технологии преступной деятельности. Опора на достоинства информационно-цифровых технологий, как главный признак новых форм преступных деяний, закономерно потребовала от систем национальной безопасности стран мира новых форм противодействия.

Одной из таких угроз совершенно нового типа является, например, применение криптовалюты в целях

финансирования террористических и экстремистских организаций. Криптовалюта — это полностью виртуальная валютная единица, не имеющая физических эквивалентов и реализованная сегодня в форме «биткойна». Биткойн полностью независим от государств и банковских систем. Особенным элементом этой платежной системы является базовая программа-клиент. Запущенные на множестве компьютеров программы-клиенты соединяются между собой в одноранговую сеть, и никто не может ее арестовать даже временно, а отследить финансовые операции крайне сложно. При этом отправка биткойна с одного кошелька на другой полностью анонимна. Не удивительно, что эта технология легла в основу современной экономики запрещенных организаций. Еще в 2017 году на совещании по криптовалютам Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил: «Прежде всего это [использование криптовалют] возможность отмывания капиталов, полученных преступным путем, ухода от налогов и финансирование даже терроризма, ну и, конечно, распространение мошеннических схем, жертвами которых, безусловно, могут стать рядовые граждане»².

Формирование принципиально новой технологической среды на базе современных цифровых технологий, вне всяких сомнений, оказывает существенное влияние на экономику, политику и социальные процессы, да и вообще на все общественные отношения современного мира [6, с. 25]. Киберпространство и использование в нем новых технологий на базовом принципе распределенного (децентрализованного) реестра (blockchain tech) привело к созданию принципиально нового инструментария: умные контракты, электронно-цифровые подписи, базовые технологические патенты, стандарты и правила и т.д. [7, с. 19], что детерминирует необходимость выработки новых форм противодействия преступлениям в данной сфере. Важнейшим аспектом новых форм противодействия преступлениям является деанонимизация пользователей анонимных систем прокси-серверов. И если раньше органы безопасности еще имели доступные «лазейки» для прямого выхода на IP адрес пользователя, то теперь все стало намного сложнее и необходим комплексный анализ трафика того или иного пользователя.

В Российской Федерации основным инструментом для борьбы с такими формами преступлений является СОПМ-3. Эта система обеспечивает контроль части VPN-серверов, прослушивает в режиме реального времени спутниковую связь, мессенджеры, хранит метаданные о звонках, Интернет-сессиях, позволяет получить данные из внутренних систем оператора³.

Эта технология способна почти гарантированно пресечь любую попытку террористической активности. И если в условиях развитого Интернета перед органами безопасности могли возникнуть проблемы шифровки сообщений между преступниками через виртуальную

² Путин заявил о криптовалютных рисках. [Электронный ресурс]: РБК. URL: <https://www.rbc.ru/finances/10/10/2017/59dce47c9a7947e49a203b49> (дата обращения: 08.10.2019).

³ Как устроен СОПМ? [Электронный ресурс]: Интернет-журнал «РСпектр». URL: <https://www.rspectr.com/articles/515/kak-ustroen-sopm> (дата обращения: 10.10.2019).

частную сеть (VPN), то эта система решает эту проблему. Возможность мониторинга мессенджеров, таких, как Telegram — безусловно, ключевая ценность этой уникальной системы, так как именно мессенджеры используют террористы и экстремисты для коммуникации.

В Российской Федерации преступления все чаще совершаются с использованием высоких технологий [5], и это требует от государственной безопасности особой реакции. Однако практика применения нашей системы СОПМ-3 как новой формы противодействия преступности минимальна. Технологический потенциал органов безопасности РФ, несомненно, высок, но для точечного пресечения особо технологически изощренных преступных деяний, связанных с криптовалютами и анонимными прокси-серверами, недостаточен. Поскольку имеются сложности с государственным контролем блокчейн-криптооборота, то для того, чтобы обезопасить страну от финансового утления запрещенных организаций, следует внести дополнение в статью 172 Уголовного кодекса Российской Федерации⁴, определив криптовалюту (биткойн) как предмет преступления. Прочие меры, направленные на развитие новых форм противодействия преступности, невозможны без совместной правоохранительной реакции на международную сеть преступности (наркоторговля, криптофинансирование запрещенных организаций) в рамках договора о коллективной безопасности стран — членов СНГ. Можно утверждать, что учитывая технологическую развитость наших стран, совместные усилия гарантировали бы мощный удар по преступности.

Блокчейн — это технология, которая имеет шанс перевернуть сферу государственного регулирования, сферу государства в целом, а также все до одной сферы финансов. Области применения такой технологии множатся с каждым днем: находится все больше и больше сфер, в которых блокчейн может сыграть роль модернизирующего элемента. В их число входит и криминология, связи с которой блокчейну только предстоит образовать.

Блокчейн (от англ. blockchain) — это непрерывная последовательная цепочка блоков, содержащих информацию. Каждый блок имеет в своем заголовке метаданные (например, уникальная контрольная сумма, время создания), а также ссылку на предыдущий блок. Содержимое блока — это обычно список цифровых активов и команд вроде совершенных транзакций, их объемов и адресов участников сделок. Цепочка образует децентрализованную базу данных, которая является распределенным журналом для записи операций.

Информацию, содержащуюся в блоках цепочки, могут получить все пользователи сети, имеющие доступ к ней. Доступ открывает специальный закрытый ключ, созданный на основе криптографического алгоритма. Таким образом, хранение и передача данных в цепочке блокчейн являются защищенными и безопасными. На основе блокчейна разрабатывается программное обе-

спечение, способное выявлять и удалять, например, террористический контент до того, как он получит массовое распространение [3, с. 174].

База данных сохраняет всю историю транзакций, совершенных внутри цепочки. Информация о них доступна всем пользователям и может быть проверена в любой момент времени. При образовании нового блока данных реестр обновляется одновременно на всех компьютерах сети. После появления нового блока изменить его данные невозможно, а значит, невозможно подделывать. Благодаря этим особенностям система является прозрачной и надежной.

Изначально предполагалось, что блокчейн-технология гарантирует полную свободу и независимость цепи, отсутствие единого администратора, то есть абсолютную децентрализацию внутренних процессов. Однако вследствие заинтересованности в новой технологии крупных компаний и финансовых институтов появились иные формы блокчейна, более централизованные и контролируемые. Они отличаются уровнем доступа к информации участников блокчейн-сети, а также их возможностью влиять на ее развитие.

Выделяют: публичный блокчейн; блокчейн, принадлежащий консорциуму; приватный (полностью частный) блокчейн.

В публичном блокчейне транзакции проходят в свободном порядке и никем не контролируются. Доступ к нему может получить любой человек. За протекающими в системе процессами смотрят все участники сети, от разработчиков до поставщиков услуг и простых пользователей. Каждый имеет возможность отправлять транзакции, принимать участие в процессе консенсуса и определять, какие блоки будут добавлены в сеть, а какие — отклонены.

Публичные блокчейны защищены принципами криптоэкономики, которая основывается на сочетании экономических стимулов и криптографических вычислений. В этом состоит основное отличие открытых блокчейнов от обычных экономических систем, которые строго регламентированы и управляются централизованно. В некоторых моментах даже создатели системы никак не могут повлиять на нее и вносить какие-либо поправки в код или данные. Система защищена от вмешательства разработчиков, а также от взлома. Поддержание безопасности не требует большого количества средств, однако ее ослабление может потребовать немалых вычислительных мощностей, что делает атаку невыгодной для злоумышленников.

Деятельность консорциумных блокчейнов контролируется заранее выбранным набором узлов. Так, некоторые блоки должны признавать другие действительными для добавления последних в цепь. По такому алгоритму работает, например, отслеживание транспортировки товаров. Блок-цепочка может быть как общедоступной, так и видимой исключительно для участников блокчейн-сети. Встречаются и «гибридные» системы, в которых корневые блоки являются общедоступными, но все члены блокчейна могут совершать лишь ограниченное число запросов и подтверждений транзакций некоторых частей блокчейна.

⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954. Собрание законодательства РФ. 2019. № 31. Ст. 4463.

Приватный (полностью частный) блокчейн — это цепочка блоков, в которой добавление новых блоков осуществляется одной организацией. Доступ к информации блоков может быть открытым или ограниченным в той или иной степени. Такая система является полностью централизованной, поэтому она по уровню доступа близка к классическим сетям.

Преимуществами приватных блокчейнов считаются проверенные валидаторы, защищающие систему от атак, высокая скорость подтверждения транзакций, возможность контроля сети единым центром. Таким образом удастся оперативно обновлять и улучшать функциональность системы, более точно прогнозировать дальнейшие действия и вносить необходимые изменения в блоки.

Изначально блокчейн стал использоваться на рынке криптовалют. Он рассматривался как альтернатива существующей банковской системе. Однако именно банки и другие финансовые институты впоследствии проявили большой интерес к технологии блокчейн, так как она обладает необходимыми для хранения и защиты информации свойствами. Благодаря ей исключается участие в транзакциях третьих лиц, закладываются основы экономики роботов.

На данный момент в технологии заинтересованы представители десятков различных сфер. Некоторые страны планируют вести земельный реестр с ее помощью, борясь с земельным мошенничеством. На основе блокчейна создаются системы цифровых удостоверений личности, системы подтверждения и сохранения права авторства и подлинности. Алмазная и энергетические индустрии работают над внедрением этой технологии для решения задач в области выработки и потребления ресурсов. Активно разрабатываются электронные платформы для анонимного онлайн-голосования на базе блокчейн. Блокчейн нашел свое применение также в сферах видеоигр, бизнеса, частного и государственного управления.

Возможности такого применения безграничны благодаря таким свойствам блокчейна, как общедоступность, надежность, высокая адаптивность и рентабельность. Таким образом можно бороться с кибертерроризмом, киберэкстремизмом и другими видами преступлений в Интернете. Однако важно отметить, что неграмотное распоряжение блокчейном с технической стороны может привести к риску роста криминальной активности и кибератак, так как благодаря развитию цифровых технологий кибертеррористы имеют больше возможностей для более изощренного планирования преступлений.

Технология блокчейн гарантированно защищает систему от подделок и мошенничества, это мешает террористам и экстремистам быстро и анонимно наносить атаки и доставать необходимую им информацию. Блокчейн может стать основой кибербезопасности, если данные пользователей будут храниться в его сети. Он защищает данные от взлома, кражи или уничтожения информации. При взломе традиционной системы хакер может получить доступ к тысячам объектов, но при взломе блокчейн-системы ему откроется доступ лишь к одному

блоку информации. Это усложняет работу преступника, так как ему придется расшифровывать каждый фрагмент по отдельности, чтобы получить всю информацию. Антитеррористические группы некоторых стран уже применяют суперкомпьютеры с передовым программным обеспечением, в частности блокчейн-технологиями, для вычисления вероятности возникновения кибератак, сбора и анализа больших объемов данных из Интернета, выявления и распознавания расположения, перемещения и межличностных связей кибертеррористов, а также идентификации подозреваемых личностей и контроля над их преступной деятельностью.

В этой связи наблюдаются тенденции к развитию и совершенствованию законодательства в информационной сфере. Так, в начале 2018 года вступил в силу закон «О безопасности критической инфраструктуры». В данном документе дается разъяснение, какие госучреждения и компании должны считать себя критическими и какими способами можно защитить данные. Стоит отметить, что ответственные организации должны также отчитываться об инцидентах и проходить оценку безопасности. Вступил в силу также документ, позволяющий защищать финансовые средства граждан и организаций. В мае 2018 года Банк России внес изменения в положение «О требованиях к обеспечению защиты информации»⁵. В феврале 2019 г. в п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем»⁶ были внесены изменения, согласно которым предметом преступлений, предусмотренных статьями 174 и 174.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, могут выступать в том числе и денежные средства, преобразованные из виртуальных активов (криптовалюты), приобретенных в результате совершения преступления. Тем самым Верховный Суд РФ приравнивает криптовалюту к имуществу.

Еще в 2017 году Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил Правительству РФ совместно с Центральным Банком РФ разработать нормативную базу, регулирующую операции с криптовалютами. В частности, внимание уделялось регистрации и налогообложению криптомайнеров, а также правовому регулированию первичного размещения криптовалют (ICO)⁷. Несмотря на эти поручения, до сих пор не принят законодательный акт, в котором были бы закреплены дефиниции терминов «криптовалюта», «биткоин», «майнинг», а

⁵ URL: <http://docs.cntd.ru/document/902352532> (дата обращения: 26.11.2019).

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. № 1 г. Москва «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2015 года № 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем». [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2019/03/07/postanovlenie-dok.html> (дата обращения: 21.11.2019)

⁷ «Биткоин в законе»: как в России отрегулируют криптовалюты и ICO. 2017. 24 окт. [Электронный ресурс]. URL: <http://rbc.ru/money/24/10/2017/news242027> (дата обращения: 26.11.2019)

также был бы описан порядок проведения операций с использованием криптовалют в РФ.

Кроме того, в российском законодательстве не сформирован единый подход к пониманию терминов «кибертерроризм» и «киберэкстремизм», что приводит

к несогласованности положений различных нормативных правовых актов, нечеткости определения компетенции правоохранительных органов в борьбе с этими негативными социальными явлениями.

Литература

1. Stepanenko R.F., Khazieva N.O., Khaziev A.K., Rybakov O.Y. Modern problems and hypotheses of general theory of law: succession and novation // *Opcion*. 2019. V. 35. Special Issue No. 22. Pp. 1097—1107.
2. Rybakov O.J., Rybakova O.S. Principles of information security of a child on the internet // *Studies in Computational Intelligence*. 2019. V. 826. Pp. 427-433.
3. Антонян Е.А., Аминов И.И. Блокчейн-технологии в противодействии кибертерроризму // *Актуальные проблемы российского права*. 2019. № 6 (103). С. 167—177.
4. Антонян Е.А., Клещина Е.Н. О проблемах законодательного регулирования в сфере противодействия кибертерроризму и киберэкстремизму // *Юридическое образование и наука*. 2019. № 10. С. 28—31.
5. Валько Д.В. Киберпреступность в России и мире: сравнительный анализ. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/kiberprestupnost-v-rossii-i-mire-sopostavitelnaya-otsenka> (дата обращения: 10.10.2019).
6. Карцхия А.А. Цифровая трансформация права // *Мониторинг правоприменения*. 2019. № 1 (30). С. 25—29. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-1-25-26.
7. Карцхия А.А., Макаренко Г.И., Сергин М.Ю. Современные тренды киберугроз и трансформация понятия кибербезопасности в условиях цифровизации системы права // *Вопросы кибербезопасности*. 2019. № 3 (31). С. 18—23. DOI: 10.21681/2311-3456-2019-3-18-23.
8. Талапина Э.В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // *Журнал российского права*. 2018. № 2 (254). С. 5—17.
9. Рыбаков О.Ю. Приоритеты развития информационного общества в России: правовое обеспечение // *Мониторинг правоприменения*. 2017. № 3 (24). С. 71—76. DOI: 10.21681/2226-0692-2017-71-76.
10. Рыбаков О.Ю., Тихонова С.В. Информационные риски и эффективность правовой политики // *Журнал российского права*. 2016. № 3 (231). С. 88—95.

Рецензент: Ефремова Ирина Алексеевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного права, ФГБОУ «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов, Россия.
E-mail: k_uip@ssla.ru



Правовые аспекты обеспечения безопасности полетов в условиях киберугроз: на примере гражданской авиации

Петрова Р. Е.*

Ключевые слова: цифровые технологии, кибератаки, авиационный транспорт, борт самолета, аэропорт, национальная безопасность, пассажир, необходимость, устройства, уязвимость, рекомендации, эксперты, злоумышленники, террористические организации, хакер, риски, расходы.

Аннотация.

Статья посвящена анализу современной проблемы правового обеспечения кибербезопасности в авиационной сфере с учетом возрастающего развития информационных технологий, развлекательной индустрии в киберпространстве. Автором рассматриваются существующие рекомендации международного уровня по необходимости внедрения комплексного подхода к использованию новейших разработок на борту самолета и в инфраструктуре современных аэропортов. Кроме того, приводятся мнения экспертов о выявлении потенциальных уязвимостей и видение решения указанных проблем. Автор придерживается точки зрения относительно необходимости соблюдения баланса между современным оснащением и необходимостью поддержания безопасности, с одной стороны, и обеспечением комфортной среды для пассажиров, доступа к гаджетам, с другой. Анализируется соответствие национального законодательства в области обеспечения безопасности полетов в условиях киберугроз международным требованиям и рекомендациям.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-56-60

В условиях глобального информационного взаимодействия общества вопросы кибербезопасности рассматриваются учеными как важнейший элемент обеспечения национальной безопасности, детерминирующий приоритеты государственной правовой политики в условиях рисков и угроз [1; 6; 7; 9]. В этих условиях особую актуальность приобретают вопросы кибербезопасности как отклик на современную «цифровую революцию», которая находит свое выражение в создании и бурном развитии современных цифровых, информационно-коммуникационных технологий, их широкого использования в различных сферах деятельности [4, с. 18]. Стремительное развитие современных технологий в информационной сфере можно рассматривать в двух аспектах. С одной стороны, информационные технологии, прежде всего, направлены на поддержание и улучшение жизнедеятельности человека, общества и государства в целом. Однако, с другой стороны, возникает вопрос поддержания качественного уровня безопасности непосредственного использования воздушного судна.

Цифровые технологии формируют новую технологическую среду, в которой действует такой социальный феномен, как право. Более того, цифровые технологии начинают диктовать свои условия, к которым необходимо адаптировать правовые институты, в том числе ин-

ституты гражданского права [2, с. 25], которые не всегда успевают за стремительным ростом инноваций.

Принципам правового обеспечения информационной безопасности посвящаются работы, где отмечается актуальность изучения принципов правового обеспечения информационной безопасности в различных аспектах (по сфере их распространения, характеру, функциональному назначению и объекту отображения, по нормативному закреплению, способу выражения в источниках права) [2, с. 39]. Соединение нормативности как свойства того или иного принимаемого в определенном легально установленном порядке акта и концептуальных основ назначения и реализации программ, доктрин стратегического уровня свойственно большинству документов, так или иначе опосредующих регулирование информационных отношений [8, с. 71].

Справедливо утверждение, что за последние годы специалистам удалось добиться высокой отказоустойчивости воздушной техники и наземных систем управления, но, по мнению экспертов, должного внимания вопросам кибербезопасности не уделяется, что само по себе представляет угрозу [3]. Авиатранспортная отрасль характеризуется сочетанием сложности и взаимообусловленности, что делает ее уязвимой и привлекательной мишенью для кибератак. По мере того как авиация подвергается глобальной цифровой трансформации,

* Петрова Роза Есеновна, кандидат юридических наук, доцент кафедры КБ-13 «Гражданско-правовое обеспечение национальной безопасности» ФГБОУ ВО «МИРЭА — Российский технологический университет», г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: petrova_r_@mail.ru

возрастает риск просчитанных и преднамеренных кибератак со стороны потенциально расширяющегося количества субъектов, несущих угрозы в своей идеологии, одержимых желанием совершения преступных действий либо дестабилизации жизненного уклада.

Кибератака может привести к крупномасштабному хаосу на крупных транспортных узлах по всему миру и к огромному количеству задержек, отмен рейсов и повышенных предупреждений о безопасности. Нарушение глобальной транспортной сети может привести к всплескам экономических и социальных потрясений. Авиаационные инциденты оказывают непропорциональное влияние на общественное сознание, делая потерю доверия пассажиров и деловой репутации предметом озабоченности как для авиакомпаний, так и для аэропортов. Неудивительно, что «Европейская Комиссия считает кибербезопасность проблемой номер один в отрасли воздушного транспорта» — сообщает Майкл Шелленберг, директор по интеграции и услугам SITA¹.

По указанным причинам отродно видеть, что мировая авиаиндустрия предпринимает шаги по улучшению своей оборонительной позиции. В отчете SITA за 2017 год «AIR TRANSPORT IT Trends Insights» говорится, что приоритетным направлением инвестиций авиакомпаний и аэропортов в информационные технологии является кибербезопасность, причем 95% авиакомпаний и 96% аэропортов планируют инвестировать в крупные программы кибербезопасности или пилотные исследования в течение следующих трех лет. Тем не менее, только 35% авиакомпаний и 30% аэропортов считают, что они уже готовы бороться с любыми киберугрозами сегодня.

Отрасль воздушного транспорта сталкивается с растущим числом путешественников и, соответственно, с увеличенным числом взаимодействий между людьми, устройствами и услугами, а также созданием интеллектуальных аэропортов, внедрением более сложных воздушных судов и информационных технологий.

Слияние информационных и операционных технологий создало новые возможности для преднамеренных кибератак, причем со стороны злоумышленников возможно использование пробелов сначала в сетях информационных технологий, а затем в операционных. С учетом трансформации отрасли, операционная технологическая среда не в состоянии справиться с такими атаками. Кроме того, отрасль сталкивается с двумя противоположными проблемами. С одной стороны — необходимость защитить системы надежной многоуровневой безопасностью, а с другой стороны, обеспечить возможность пассажирам продолжать взаимодействовать с устройствами.

Несомненно, с киберугрозами невозможно справиться, действуя в одностороннем порядке. Авиатранспортная отрасль должна объединить усилия и найти взаимосогласованные способы борьбы с этой реальностью, делясь информацией о реальных угрозах сообщества. Недавние глобальные кибератаки демонстрируют

риски и необходимость активного подхода. Отрасль воздушного транспорта очень тесно связана с партнерами и зависит от них. Мы должны работать как сообщество для борьбы с глобальной угрозой кибербезопасности. Расходы на кибербезопасность растут ежегодно. Уровень расходов на кибербезопасность на воздушном транспорте сопоставим с другими сферами. В среднем авиакомпания тратят около 7% их годового ИТ-бюджета по сравнению с аэропортами, которые выделяют около 10% на эти цели. На сегодняшний день кибербезопасность не получает тех инвестиций, которые заслуживает, по сравнению с увеличившимися расходами в 9% и выше в последующие годы. Эти показатели отражают растущее значение защиты баз данных и систем от несанкционированного доступа. 73% респондентов отметили соблюдение нормативных требований и регулирование защиты личных баз данных среди высших приоритетов. Это считается важнейшим двигателем инвестиций в безопасность в течении последних трех лет. Расходы на безопасность, как ожидается, будут наблюдаться в сферах по обнаружению и принятию ответных мер в предстоящие годы².

При решении проблемы кибербезопасности отрасль воздушного транспорта сталкивается с проблемами, характерными и для других отраслей: нехватка ресурсов, бюджета и навыков. Самым большим барьером на пути внедрения новейших разработок в области кибербезопасности выступает именно нехватка ресурсов, а также набора и удержания квалифицированного персонала в области отражения кибератак.

Основы безопасности создаются с целью постоянного совершенствования. Важным компонентом защиты от кибератак считается осведомленность сотрудников. Построение хорошей базы в ИТ-безопасности против кибератак становится главным приоритетом авиаиндустрии.

В 2018 в силу вступили правила GDPR³ — это новый Общий регламент защиты данных Европейского союза (далее — ЕС), который регулирует обработку персональных данных физических лиц, относящихся к компаниям или организациям в ЕС. Этот регламент предусматривает расходы на инструменты безопасности, в частности, на системы идентификации и доступа к технологии управления. Регламентом не охватываются вопросы обработки персональных данных умерших лиц или юридических лиц, а также на данные физического лица, которые собираются им исключительно в личных целях в своем собственном доме, при условии отсутствия коммерческой, профессиональной и иной связи, не относящейся к личным нуждам. В случае же, если указанные персональные данные будут им исполь-

² SITA Air Transport cybersecurity insights, 2018. URL: <https://www.icao.int/NACC/Documents/Meetings/2018/CSEC/D12b-AirTransportCybersecurityInsights2018-SITA.pdf> (дата обращения — 10.12.2019).

³ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (OJ L 119, 4.5.2016, p. 1). URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/what-does-general-data-protection-regulation-gdpr-govern_en#_ftn1 (дата обращения — 13.12.2019).

¹ Let's tackle the cyber threat in aviation. URL: <https://www.sita.aero/air-transport-it-review/articles/lets-tackle-the-cyber-threat-in-aviation> (дата обращения — 12.11.2019).

зованы вне своих личных нужд, например, при ведении социокультурной деятельности, Регламентом предписывается неукоснительное соблюдение законодательства о защите персональных данных.

Применение высокотехнологичной продукции стимулирует вовлечение в гражданский оборот имущественных прав на сложные объекты и технологии, включающих множество результатов интеллектуальной деятельности (программы для ЭВМ и базы данных, патенты на изобретения, промышленные образцы и полезные модели, секреты производства, товарные знаки и др.) [3, с. 45].

На сегодняшний день общество стоит перед необходимостью разработки согласованных мер и процедуры принятия решений по защите глобальной системы авиационной отрасли от кибератак. Указанные меры необходимо сочетать с периодическими мероприятиями, направленными на защиту компонентов авиационной отрасли от внешних воздействий. Кроме того, на наш взгляд, обязательно следует руководствоваться рекомендуемой практикой ИКАО, а также актами международного и национального правового регулирования при разработке перспективных IT-технологий в сфере обеспечения кибербезопасности.

Особенно актуально урегулировать и внедрить технологии по решению проблемы кибербезопасности в гражданской авиационной сфере. Эта деятельность требует согласованных усилий всех участников авиационной отрасли. Можно говорить о том, что качественная защита от кибератак в авиации должна стать стратегическим приоритетом в национальной безопасности.

Еще в 2013 году путем многостороннего объединения усилий ИКАО, Международного совета аэропортов (МСА), Организации по аэронавигационному обслуживанию гражданской авиации (КАНСО), Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА) и Международного координационного совета ассоциаций аэрокосмической промышленности (ИККАИА) была создана Отраслевая группа высокого уровня (IHLG) в целях реализации сотрудничества по вопросам взаимной важности, к которым была отнесена и кибербезопасность. На международном уровне было подчеркнуто, что кибербезопасность представляет проблему приоритетного значения для абсолютно всех заинтересованных сторон, причастных к авиационной сфере.

Основным нормативным актом в области авиационной кибербезопасности можно считать Резолюцию А39-19 «Решение проблем кибербезопасности в гражданской авиации», принятой в ходе 39-й сессии Ассамблеи Международной организации гражданской авиации (ИКАО)⁴, а также принятую в ходе 40-й сессии Ассамблеи на её основе Стратегию ИКАО в области кибербезопасности⁵. В данной стратегии отражено отношение ИКАО к обеспечению глобальной кибербезопасности, обеспечению устойчивости авиационного сектора к ки-

бератакам в условиях постоянного развития и внедрения инноваций. Стратегия затрагивает все сегменты авиационной отрасли.

На национальном уровне во исполнение рекомендаций международных актов в Российской Федерации принят Федеральный закон от 26 июля 2017 г. ФЗ-187 «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»⁶, согласно которому под безопасностью критической информационной инфраструктуры (далее — КИИ, то есть объектов информационных систем, информационно-телекоммуникационных сетей, автоматизированных систем управления субъектов критической информационной инфраструктуры) понимается состояние защищенности КИИ, обеспечивающее ее устойчивое функционирование при проведении в отношении ее компьютерных атак.

Для целей указанного федерального закона разрабатываются средства, предназначенные для обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак и реагирования на компьютерные происшествия, в том числе для поиска признаков подобного рода атак в сетях электросвязи, используемых для организаций взаимодействия объектов КИИ, предупреждения и ликвидации последствий кибератак, криптографические средства защиты информации. Уполномоченным центром в указанной области назначается Национальный координационный центр по компьютерным инцидентам.

Одним из объектов КИИ является комплекс информационных систем гражданской авиации. Воздушные суда, аэропортовая инфраструктура оснащаются с каждым днем все более сложным аэронавигационным и иным техническим электронным оборудованием, все больше зависят от компьютеризированных систем, которые потенциально могут быть взломаны хакерами⁷, поэтому киберугрозы и атаки как представляли, так и будут представлять реальную опасность для авиации, что подтверждается и рекомендациями ИКАО.

Ведущие авиационные предприятия признают в качестве основной производственной функции эффективное управление безопасностью полетов как баланс интересов целей безопасности полетов и производственного процесса. Несомненно, что эксплуатационные потребности авиаорганизаций отличаются и зависят от организационных, финансовых возможностей. Но все сходятся в одном: при надлежащем внедрении мер по управлению безопасностью полетов повышается не только уровень безопасности, но и качество и результативность работы предприятия в целом.

Эксперты обращают внимание на следующие выявленные виды авиауязвимостей:

- интернет-доступ на борту самолета. Для злоумышленника, владеющего минимальными навыками в сфере IT, не составит труда взломать через эту ин-

⁴ Размещена на официальном сайте ИКАО. URL: https://www.icao.int/Meetings/a39/Pages/RU/resolutions_RU.aspx (дата обращения — 09.12.2019).

⁵ Размещена на официальном сайте ИКАО. URL: https://www.icao.int/Meetings/a40/Pages/RU/resolutions_RU.aspx (дата обращения — 09.12.2019).

⁶ Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 31 (часть I). Ст. 4736.

⁷ Основы кибербезопасности для авиации» — новый курс в рамках программы ИКАО TRAINAIR PLUS. URL: <https://avianews.info/osnovy-kiberbezopasnosti-dlya-aviatsii-novyy-kurs-v-ramkah-programmy-ikao-trainair-plus/> (дата обращения — 09.12.2019).

формационно-развлекательную сеть систему управления полетом, к примеру, изменить высоту полета, что в свою очередь, может привести к столкновению с другими воздушными судами. Неоднократно звучали предложения о необходимости разделения этих взаимосвязанных систем: управления самолетом и информационно-развлекательной сетью;

- › системы автоматического зависимого наблюдения, вещания, которые позволяют как находящимся на борту пилотам, так и авиадиспетчерам наблюдать за движением всех судов. Эдуард Фальков, главный конструктор Государственного научно-исследовательского института авиационных систем, в интервью отметил, что любой, у кого имеется доступ к данным системам, может «стереть» самолет, а значит, создать угрозу столкновения, либо, наоборот, «дорисовать» несуществующий самолет [10]. Для устранения данной угрозы предлагается создать систему шифрования данных.

Проблемой правового поля является неурегулированность вопроса подключения злоумышленников, находящихся в существенном удалении от борта, к устройствам пассажиров без их на то согласия и ведения, а затем через информационно-развлекательную сеть самолета к устройствам управления полетом.

Обеспечение безопасности полетов в условиях возможных кибератак представляет собой национальный интерес в связи с тем, что воспользоваться такими уязвимостями могут не просто «хакеры-шутники», взламывающие системы безопасности из спортивного интереса, но и радикально настроенные и террористические организации, чтобы создать панику на борту самолета, изменить параметры его полета, что может повлечь за собой человеческие жертвы.

Защита авиационных систем от киберугроз, снижение их уязвимости и обеспечение способности систем к восстановлению функций могут быть достигнуты исключительно за счет применения согласованного глобального подхода, основанного на сотрудничестве и включающего коллективную экспертную работу в области авиационной безопасности, аэронавигации, безопасности систем ИСТ и участие специалистов из других соответствующих областей⁸.

Для обеспечения безопасности существует множество руководств, содержащих рекомендации и инструкции, но все осложняется их зарубежным характером. Так, например, зарубежные авиакомпании руководству-

ются рекомендациями по оценке безопасности и качества программного обеспечения, согласно которым все бортовые системы должны носить разделенный характер и не пересекаться с процессом управления полетом — RTCA DO-178B, Software Considerations in Airborne Systems and Equipment Certification⁹. Есть требования и по шифрованию, криптографии, которые рекомендованы в авиационной сфере (ISO/IEC 27002 — Code of practice for information security management), однако в России они не используются.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Необходимо привести

- › национальную нормативно-правовую базу в соответствии с международными требованиями и рекомендациями, в том числе для защиты от кибератак,
- › требования ГОСТ Р ИСО/МЭК 15408 и КТ-178С в соответствии рекомендациям ИКАО для защиты от угроз кибератак в различных типах линий передачи данных.

Назрела необходимость разработать единые рекомендации по защите информации при осуществлении межсистемного информационного обмена не только на борту самолета, но и между бортом самолета и наземными системами.

В заключение отметим, что нам видится целесообразным разработать единый комплексный документ, посвященный сертификации программных и аппаратных средств, обеспечивающих кибербезопасность и обработку информации на борту воздушного судна гражданской авиации, в целях определения возникающих информационных угроз и принятия необходимых и действенных мер по их отражению. Для этого следует объединить усилия не только авиакомпаниям, но и всем заинтересованным в поддержании качества и безопасности полетов.

Цифровизация позволяет авиатранспортной отрасли предоставлять более качественные услуги своим клиентам, но в то же время, как мы увидели, повышает подверженность угрозам, в том числе кибератакам. Крайне важно сегодня объединить усилия заинтересованных сторон для предотвращения вредоносных событий во благо развития промышленности, экономики и общества в целом. Кибербезопасность должна стать не просто вопросом вовлечения в гонку информационных технологий в авиасфере, а средством покрытия перспективных бизнес-рисков для всех субъектов авиатранспортной отрасли.

⁸ Решение проблем кибербезопасности в гражданской авиации (Представлено Советом ИКАО) А39-WP/17 EX/5 30/5/16 Ассамблея — 39-я сессия Исполнительный комитет. Пункт 16 повестки дня. Авиационная безопасность. Политика. URL: https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/WP/wp_017_ru.pdf (дата обращения — 13.12.2019).

⁹ Document No. RTCA/DO-178B. Software considerations in airborne systems and equipment certification. 1992. URL: <https://www.patmos-eng.com/do-254-training-do-178c-training/178c-certification-software>.

Литература

1. Атагимова Э.И., Макаренко Г.И., Федичев А.В. Информационная безопасность // Терминологический словарь в определениях действующего законодательства / Федеральное бюджетное учреждение «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации» (издание 3-е). 448 с.
2. Карцхия А.А. Цифровая трансформация права // Мониторинг правоприменения. 2019. № 1 (30). С. 25—29. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-1-25-29.
3. Карцхия А.А. Цифровые права и правоприменение // Мониторинг правоприменения. 2019. № 2 (31). С. 44—46. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-2-44-46.
4. Карцхия А.А., Макаренко Г.И., Сергин М.Ю. Современные тренды киберугроз и трансформация понятия кибербезопасности в условиях цифровизации системы права // Вопросы кибербезопасности. 2019. № 3 (31). С. 18—23. DOI: 10.21681/2311-3456-2019-3-18-23.
5. Костюченко Юрий. Кибербезопасность: как защитить авиацию? URL: <http://avia.pro/blog/kiberbezopasnost-kak-zashchitit-aviaciyu>.
6. Общество: пространство, риски, ценности / Устьянцев В.Б., Гобозов И.А., Пигров К.С. и др., монография / под ред. профессора А. Н. Чумакова. Саратов, 2012. 268 с.
7. Полякова Т. А. Базовые принципы как основные начала правового обеспечения информационной безопасности // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 3 (55). С. 17—40.
8. Рыбаков О.Ю. Приоритеты развития информационного общества в России: правовое обеспечение // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3 (24). С. 71—76. DOI: 10.21681/2226-0692-2017-3-71-76.
9. Рыбаков О.Ю., Тихонова С.В. Информационные риски и эффективность правовой политики // Журнал российского права. 2016. № 3 (231). С. 88—95.
10. Шадрин Т. Чтобы никто не смог «стереть» самолет. Системы гражданских самолетов защитят от взломов // Российская газета — Столичный выпуск № 34 (7200). URL: <https://rg.ru/2017/02/15/v-rossii-poiavitsia-sistema-zashchity-grazhdanskoj-aviacii-ot-kiberugroz.html>.

Рецензент: *Морозов Андрей Витальевич*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой Всероссийского университета юстиции (РПА Минюста России), г. Москва, Россия.

E-mail: av_morozov@list.ru



Малые города России: комплексный мониторинг развития.*

Часть 2

Маркин В. В., Малышев М. Л., Землянский Д. Ю.*

Ключевые слова: *малый город, индекс городского развития, стратегии развития малых городов, экономическое развитие, человеческий капитал, городская среда, социальная инфраструктура, миграция населения, инфраструктура образования, здравоохранения, культуры и спорта, жилищные условия жизни населения.*

Аннотация: *Целью данной статьи (в двух частях) является изучение проблем развития малых городов России, гармонизации городского пространства и функционирования социально-экономической системы малого города, реализация стратегий развития малого города с учетом мнения разных акторов: объединений, ассоциаций, профсоюзов, НКО, образовательных учреждений, политических групп, отдельных граждан, а также постоянное научное сопровождение стратегий на всех этапах их осуществления, постоянный мониторинг результативности проводимых мер.*

Метод исследования – социологический опрос и статистический анализ. Информационная база статьи базируется на основе социологического опроса и статистических данных по 16 малым городам 8 регионов России.

Полученные результаты сформулированы в виде предложений по определению стратегий развития малых городов, которые бы закрепляли выработанные совместно всеми стейкхолдерами приоритеты развития данного малого города, обеспечивающими его конкурентоспособность в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе по следующим направлениям: обеспечение экономического развития; развитие человеческого капитала; улучшение инвестиционного климата; развитие городской инфраструктуры; повышение эффективности муниципального управления; агломерационная интеграция.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-61-74

В современной России из 1114 городов – 787 являются малыми, т. е., насчитывающими менее 50 тыс. человек. В них проживает свыше 16 миллионов граждан или около 12% населения страны. Малые города имеют разный исторический генезис, значительная часть их возникла как города крепости в XV-XVIII вв. по мере освоения пространства от Центра до Дальнего Востока. В советский период в процессе индустриализации появился новый тип малых городов – монопрофильные города, возникшие вокруг одного-двух градообразующих предприятий. Но в целом, их появление и развитие происходит в логике складывания российских территорий как неоднородных разветвлённых поселенческо-расселенческих структур, образующих социально-территориальный каркас российского пространства: сельских и городских поселений, их ареалов в агломерациях, конурбациях и мегалополисах.

Особенности исторического развития малых городов, наложенные на геополитические и социально-экономические трансформации России после распада Советского Союза, образовали комплекс проблем. Лишь треть из них являются относительно благополучными, треть — проблемными, треть — откровенно депрессивными¹. Именно для этой последней категории малых городов стало характерным резкое сужение рынка труда без прямой возможности перепрофилирования, обветшание городской инфраструктуры, безработица, снижение уровня и качества жизни, социально-трудовая маргинализация населения, кризис социальной идентификации горожан, отток населения (особенно молодежи) и др.

¹ База данных показателей муниципальных образований // Росстат URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 17.06.2018).

* Статья подготовлена на основе материалов исследований «Малые города в социальном пространстве России» и «Разработка научно-методических подходов к формированию стратегий развития городов».

Маркин Валерий Васильевич, доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: markin@isras.ru

Малышев Михаил Львович, доктор социологических наук, профессор, ведущий научный сотрудник ФНИСЦ РАН, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: anpi_2006@mail.ru

Землянский Дмитрий Юрьевич, кандидат географических наук, председатель Совета по изучению производительных сил ВАВТ Минэкономразвития России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: qeozema@mail.ru

Здесь также находятся главные внутренние вызовы пространственного развития России, связанные с концентрацией населения в центральной части страны, разрастанием Центрально-Московского мегалополиса. В меньших масштабах, но в том же тренде развивается северо-западная часть страны, завязанная на Санкт-Петербург и южно-российская (ростовско-краснодарская конурбация). В других частях России (особенно в ее восточной части) остались лишь отдельные агломерации крупных городов. Но огромные территории вне этих агломераций теряют население и стимулы развития, превращаясь в депрессивные пространства. В рамках этих разноплановых территориальных поселенческо-расселенческих структур малые города могут включаться в сети агломераций и конурбаций или являться локализованными внесетевыми поселениями, что также влияет на проблемы их развития [1,3].

Повседневная жизнь в малых городах характеризуется более тесной связью с природой, более спокойным ритмом жизни, у многих малых городов богатая история, и в этом, согласно нашему исследованию, существенный потенциал малых городов, в том числе в плане возможностей самоорганизации для решения актуальных проблем. Несмотря на высокий уровень социального атомизма свойственный российскому населению, жители малых городов демонстрируют значительный потенциал их социального капитала. Жители малых городов, по сравнению с населением крупных городских территорий, в большей степени открыты и заинтересованы в решении проблем местного уровня. Иными словами, малые города обладают признаками значительного консолидационного потенциала, выгодно отличающего их от территорий крупных городских агломераций. Эти особенности малых городов влияют и на особенности политико-управленческих практик, на их успешные и неуспешные проявления.

Политико-управленческие практики при взаимодействии представителей бизнеса и власти (в первую очередь местной). Поддержка предпринимательства в малом городе осуществляется, прежде всего, через целевые муниципальные программы (чаще всего, предоставление грантов, субсидии для начинающих предпринимателей и т.п.), а также через специальные кредитные программы. Факторы, определяющие успешность либо неуспешность данных практик, — организованность местного бизнес-сообщества, уровень конкуренции (внутригородской и межмуниципальной), прозрачность взаимодействия между предприятиями и местной администрацией, уровень социально-экономического развития района и региона в целом и т.п.

Пример неуспешных практик — экспансия федеральных крупных торговых сетей. Они, будучи зарегистрированными в других городах, не платят налогов в местную казну, тем самым слабо влияют на развитие муниципальной инфраструктуры, хотя, конечно, их присутствие благоприятно для удовлетворения потребностей местного населения. Не всегда эти предприятия привлекают и местную рабочую силу, предпочитая принимать работников (особенно «топовых») из других поселений. Замещение сельских и местных городских

магазинов торговыми сетями приводит также к исчезновению практики выдачи продукции «под запись» (до пенсии или зарплаты), которая все еще востребована некоторыми представителями социально-незащищенных групп населения и возможны только в небольших населенных пунктах, где, как правило, все друг друга знают. Согласно результатам нашего исследования, ограничить деятельность крупных торговых сетей в малых городах (из-за которых массово закрываются местные фирмы, сосредоточенных из-за особенностей малых городов большей частью в сфере услуг) в компетенции только федеральной власти, поскольку в некоторых городах магазины федеральных сетей открываются без ведома городских властей. В качестве примера приводятся Соединенные Штаты Америки, где в городах с населением менее 100 тыс. запрещены любые федеральной сети.

Крупный бизнес, представленный филиалами или фирмами с участием иностранных владельцев, нередко отстраняется от участия в жизни города или помогает ему по минимуму. Например, в Среднеуральске, Среднеуральская ГРЭС — российская энергетическая компания, созданная в результате реформы РАО ЕЭС России. Ее полное наименование — публичное акционерное общество «Энел Россия». Компания зарегистрирована в Екатеринбурге, центральный офис находится в Москве, а 56% компании принадлежит итальянской группе Enel. Другой, можно сказать, противоположный пример, когда крупный бизнес наоборот стремится занять лидирующие позиции в городской власти. Так, в Среднеуральске бизнесмены градообразующего предприятия УК «РЭМП-Среднеуральск», получив поддержку большинства местных депутатов, заявили свои права не только на управление жилыми домами жителей, но и попытались монополизировать власть в городском округе. По мнению экспертов, сотрясающие город скандалы, ведут лишь к росту протестной активности населения.

Предприниматели Балахны и Заволжья отмечают серьезные трудности, возникающие в процессе развития бизнеса, необходимость получения многочисленных разрешений, согласований, дорогостоящих экспертиз. Предприниматели видят избирательное отношение власти к различным представителям предпринимательского сообщества, что вызывает у них не только зависть, но и негодование. Для поддержки малого и среднего бизнеса трудностей в Заволжье в рамках реализации программы «Развитие малого и среднего предпринимательства муниципального образования города Заволжья на 2010 — 2012 годы» был создан «Заволжский бизнес-инкубатор», учредителем которого выступила Администрация города. Деятельность бизнес-инкубатора, в целом, одобряется представителями бизнеса. Вместе с тем, всего 4 предприятия, из примерно 200, получили поддержку. Этот факт свидетельствует о том, что осуществляемые в настоящее время меры по поддержке малого и среднего предпринимательства выборочны и являются, по существу, «каплей в море» проблем на пути его развития².

Влияние власти субъекта РФ, на политику управления непосредственно в малом городе осуществляется,

² Центр экономических и политических реформ // исследование URL: <http://cepr.su/category/analytics/> (дата обращения 07.07.2018)

в основном, через финансовые инструменты. Сущность отношений между Федерацией и регионами воспроизводится в отношениях между областью и малыми городами областного подчинения. Неизбежным следствием постоянно декларируемой нехватки денег на всех уровнях бюджетной системы является недофинансирование муниципалитетов, имеющих сравнительно слабые лоббистские возможности на более высоких уровнях властной вертикали. Проблема недофинансирования муниципалитетов неизбежно перекладывается на плечи населения, доходы которого в последние годы постоянно снижаются.

В целом, распространенная в настоящее время преимущественно грантовая природа финансирования развития малых городов, с одной стороны позволяет последним участвовать в федеральных конкурсах напрямую, что повышает вероятность целевой помощи, с другой, не у всех городов есть финансовые и интеллектуальные ресурсы не только иметь шанс получить грант, но и просто принять участие в конкурсе.

Участие во многих целевых программах регламентируется, в том числе Федеральным законом № 44-ФЗ, где прописан порядок осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, заключение контрактов и их исполнение. Следование прописанному механизму отбора подрядчиков на выполнение работ через тендеры приводит к отсутствию конкуренции, а, значит, страдает качество выполняемых работ. Другим следствием является нехватка времени, особенно в отдаленных и сложных с точки зрения климата районах, на выполнение всех этапов работ в срок, и снова страдает качество работ. В некоторых случаях это приводит к тому, что работа по тендеру выполняется фактически «для галочки», а не для удовлетворения реального запроса со стороны местного населения. Так, по мнению участников исследования из г. Аксай, в их городе не было необходимости в открытии нового кинотеатра, поскольку развлекательные центры с кинотеатрами находятся в 20 минутах езды в г. Ростове, а другие, более актуальные вопросы, были проигнорированы.

Особенно остро проблема финансового участия местного бюджета и населения встает при софинансировании для реализации региональных «Программ поддержки местных инициатив», предполагающей участие населения, уровень жизни которого во многих исследуемых нами городах, сам по себе является низким. Создается замкнутый круг — программа, направленная на улучшение качества и уровня местных жителей не всегда принимает в расчет их объективные возможности и ресурсы. Особенно остро это ощущается в городах Нижегородской и Свердловской областях. Но, дело в том, что органы местного самоуправления оказались между «молотом и наковальней». В ситуации дисбаланса между повышенными расходными обязательствами и низкими доходными возможностями, не имея самостоятельности в формировании собственных бюджетных средств, они пускаются во все тяжкие, попадают в полную зависимость от региональной власти и нередко вынуждены нарушать закон.

В то же время именно программы, включающие местные инициативы и предполагающие участие, в том числе финансовое, обычных жителей города, в то же самое время оцениваются представителями местных сообществ как одни из эффективных государственных программ, поскольку стимулируют развитие городского самоуправления. Это воспитывает в населении ответственное отношение к реализации проектов и дальнейшей эксплуатации создаваемых в их рамках объектов.

В целом межмуниципальное сотрудничество можно считать очень эффективной практикой взаимодействия между муниципалитетами. Межмуниципальное сотрудничество приводит к кооперации и экономии финансовых и материальных средств и кадровых ресурсов, тем самым действует в направлении улучшения социально-экономической ситуации в малых городах. Межмуниципальное сотрудничество становится особенно актуальным в том случае, когда малые города расположены достаточно близко друг к другу или другим поселениям, следовательно, это в первую очередь актуально для центральной и южной России.

Согласно нашему исследованию, практически отсутствует межмуниципальная кооперация в производственно-экономической деятельности (создание кластеров, зон опережающего развития и т.п.) «сверху» — от властей. Есть периодическая помощь муниципалитетов друг другу на уровне отдельных мероприятий. В первом случае речь идет о договоренностях между муниципальными властями по поводу реализации совместных проектов, которые затрагивают интересы нескольких поселений (например, вопрос о мусорных полигонах или строительстве больницы). Нередко главы муниципалитетов желают реализовывать совместные проекты, но наталкиваются на бюрократические и законодательные барьеры: организационно-финансовый механизм межмуниципального сотрудничества в настоящее время четко не прописан. В результате муниципалитеты идут другим путем: передают полномочия от менее обеспеченных к более обеспеченным муниципальным образованиям (от поселений — муниципальным районам). В настоящий момент существует опыт успешного взаимодействия малых городов с другими городами, особенно в рамках агломерационных процессов мегаполис-малый город (например, в Ростовской области, Свердловской области, но при этом малые города не стремятся быть административной частью большого города).

Отсутствие организационно-юридической активности «сверху» компенсируется инициативой «снизу»: существуют реальные миграционные, социальные и культурные связи, сложившиеся между поселениями. Например, жители малых городов ездят на работу в соседние города (например, из Кимр и Лихославля в Тверь и Москву) или живут в сельской местности, а работать едут в малый город. Аналогичная ситуация в сфере здравоохранения, культуры, спорта.

Качество власти в малом городе во многом определяется системой выборов главы города и его стилем управления. Большинство экспертов принявших участие в нашем исследовании, утверждают, что модель местного самоуправления, при которой глава города

выбирается по конкурсу, не подходит для многих малых городов (например, городов Урала). Жители малых городов, как правило, хорошо знают своих активных граждан и хотели бы видеть во главе города человека, которому они доверяют. Избранный населением глава в какой-то мере ответственен перед ним, в то время как избранный комиссией более склонен к изоляции от населения и обычно разделяет ценности бизнеса. Однако отмечаются и примеры, когда выбранный народом мэр оказывается далеко не самым лучшим руководителем (так до 2015 г. в Среднеуральске глава выбирался, и правление трех мэров заканчивалось уголовными делами и их «посадками»). Таким образом, в случае всенародных выборов городских депутатов или главы города очень многое зависит от социально-психологического состояния населения, его эмоциональных реакций, формирования атмосферы доверия к власти, чем в гарантию правильности выбранного мэра.

Поскольку в малом городе у местной городской власти больше возможности, чем в крупном городе, вмешиваться в рыночные отношения. Есть примеры, когда городская власть сама фактически превращается в местный бизнес, а многие чиновники прямо или косвенно используют преимущества своих властных позиций для содействия подконтрольному им бизнесу (например, в г. Среднеуральске в декабре 2019 г. мэр ушел в отставку официально «по собственному желанию», на самом деле — после соответствующего предложения представителей областных властей).

Наиболее заметным способом взаимодействия местных властей и населения с другими уровнями власти, в первую очередь с федеральным, являются различные целевые государственные программы. Местное сообщество не всегда четко может классифицировать программу, федеральная она или региональная. Среди наиболее видимых эффективно работающих на местном уровне федеральных программ: «Доступное жилье молодой семье», «Материнский капитал», «Комфортная городская среда» (ремонт домов, дорог, городских мест отдыха и т.п.), «Культура». Их реализация происходит не в полной мере по разным причинам. Во-первых, некоторые проекты оказываются точечными, например, ремонт и благоустройство дорог только в центре города («для галочки»), но не окраинах. Во-вторых, не продуман механизм долгосрочного мониторинга и поддержания достигнутых результатов.

В некоторых случаях задачи и реализация федеральных/региональных программ и проектов по развитию малых городов не согласованы друг с другом. Ярким примером может служить ситуация с г. Спасск-Дальним, который входит в категорию «Монопрофильные муниципальные образования Российской Федерации (моногорода), где имеются риски ухудшения социально-экономического положения». Но реализация федеральной программы «Свободный порт Владивосток» и реализация действий по поддержке и развитию моногородов иногда входят в противоречие. Масштабная федеральная стройка, с точки зрения местных жителей, создает больше проблем, чем преимуществ большей части населения города. В Нижегородской области в рамках ре-

ализации федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010 — 2020 годы)» и развития территориального планирования России в области федерального транспорта, планируется построить низконапорный гидроузел, который призван повысить уровень воды в Волге, чтобы обеспечить судам проход в районе города Городца. Строительство плотины вызовет затопление части земель в районе г. Балахны и серьезно повлияет на жизнь г. Городца, г. Заволжья, г. Сормова, приведет не просто к ухудшению жизни населения многих городов, но и к экологической катастрофе во всем регионе.

Положительные примеры решения вопроса с ремонтом дорожного покрытия: через взаимодействие жителей, предпринимателей и администрации города, например, когда местные жители при поддержке администрации смогли войти в государственную целевую программу по ремонту дороги в частном секторе города³.

Многие городские вопросы, минуя районную власть, замкнуты на региональные/областные интересы и возможности. Подобное состояние дел приводит к бюрократизации принятия решений и часто определяется тем, что бюджет малого города субсидируется большей частью в виде проектов и программ, либо напрямую из федерального центра, либо из субъекта федерации. Региональные программы, направленные на поддержку многодетных и молодых семей, на поддержку молодежи, развитие спорта, содержание дорог. Полагают, что большинство федеральных программ реализуется через региональную власть, с помощью их механизмов финансирования и контроля.

Социальное и экономическое развитие малых городов в значительной степени также определяется связями и взаимодействием между внутригородскими субъектами и объектами управления: городская власть и население. В качестве яркого примера можно привести ситуацию неоднозначного взаимодействия городской администрации, местных жителей и управляющих компаний: управляющая компания лоббирует свои интересы в Думе, а местная администрация не защищает интересы жителей, которые эта управляющая компания нарушает.

Во взаимодействии властей наблюдается противоречивая, двойственная ситуация. С одной стороны, местные власти хотели бы иметь независимость и самостоятельность. С другой, при отсутствии сил и средств, увязнув в многочисленных проблемах, они вынуждены обращаться в вышестоящие инстанции за помощью и поддержкой. При этом, как правило, малые города идут в вышестоящую власть как просители. Так, конфликт между депутатами и представителями бизнеса в Среднеуральске привел к тому, что Уральский полпред Николай Цуканов призвал губернатора Свердловской области Евгения Куйвашева «обозначить позицию» в конфликте между депутатами и спикером городской думы Среднеуральска.

³ Федеральная служба государственной статистики. База данных показателей муниципальных образований // Росстат URL: http://www.gksru/free_doc/new_site/bd_munst/munsth.htm (дата обращения: 17.06.2018).

В ходе нашего исследования были выявлено наличие застарелых проблем местного самоуправления, которые фиксировались и раньше: слабой стороной руководителей МСУ являются некомпетентность, слабое знание проблем местной экономики и политики. Многие заняли посты глав не выборным путем, а фактически через назначение «хозяевами города» или района. Они не реагируют на окончательное разрушение самоуправления поселений, не заботятся о развитии городов, работают в интересах узкого круга лиц, «создают систему кормушек из казны». Типичным примером является транспортный коллапс в Балахне, когда руководство района фактически довело до банкротства муниципального перевозчика. Случилось это в бытность главы Александра Глушкова, который сейчас прячется от российского правосудия. Следственный комитет имеет к нему массу вопросов, как по части возможной организации преступной группировки, так и по распродаже казенного имущества.

Таким образом, социально-экономические проблемы малых городов Нижегородского Поволжья усугубляются низким качеством управления. Видимо, областной администрации при решении кадровых вопросов на уровне района необходимо соблюдать определенный баланс между интересами местных элит и стремлением поставить на район человека, удобного для областной власти. Поиск такого баланса, видимо, идет, что находит положительный отклик местных элит.

Ситуация в Большом Камне также характеризуется неоднозначностью процесса политического управления. Предпринимаемые меры по созданию территорий опережающего развития (ТОР) на примере строительства ССК «Звезда» ориентированы, по мнению наших информантов, на «освоение денег» и постройку «потемкинских деревень»: При этом взаимодействие с местной властью руководство судостроительного комплекса, по мнению информантов, сознательно ограничивает: Местная власть не обладает рычагами давления, соответственно не пользуется авторитетом у местных жителей. Претензии обществу и жителей города руководство ССК не слышит, а местная власть повлиять на это не может.

Важно критически пересмотреть административное подчинение между разными государственными уровнями, поскольку в настоящее время есть функциональный разрыв между федеральным, региональным и муниципальным уровнями управления и неэффективность муниципальной власти. Дело в том, что участие в программах регламентируется, в том числе Федеральным законом № 44-ФЗ, где прописан порядок осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, заключение контрактов и их исполнение. Следование прописанному механизму отбора подрядчиков на выполнение работ через тендеры приводит к отсутствию конкуренции, а, значит, страдает качество выполняемых работ. Другим следствием является нехватка времени, особенно в отдаленных и сложных с точки зрения климата районах, на выполнение всех этапов работ в срок, и снова страдает качество работ. В некоторых случаях, это также приводит к тому, что работа по тендеру выполняется факти-

чески «для галочки», а не для удовлетворения реального запроса со стороны местного населения. Так, например, по мнению участников исследования из г. Аксай, в их городе не было необходимости в открытии нового кинотеатра, поскольку развлекательные центры с кинотеатрами находятся в 20 минутах езды в г. Ростове, а другие, более актуальные вопросы, были проигнорированы.

Необходимо также учитывать географическое положение и климатические условия конкретного города и то, какую роль это может играть в реализации, например, некоторых федеральных положений. Большинство городов Свердловской области, как и рассматриваемые нами Ирбит и Среднеуральск, находятся в зоне рискованного земледелия, где короткое лето и долгая зима. Федеральный закон 44 не позволяет учитывать эти особенности местной сезонности. Средства выделяются на финансовый год, с января месяца, а современная процедура проведения аукционов организована так, что его результаты известны, когда снова начинается зима и, следовательно, растет число ограничений на строительство, либо страдает качество работ.

Иными словами, проблемы малых городов имеют четко выраженный пространственно-территориальный аспект и представляют собой особый вызов для государственной политики России в современных условиях и на перспективу, требуют поиска механизмов и мониторинга тенденций ее формирования для последующей реализации. Их актуальность находит подтверждение в программных документах российского государства, в частности, в предложении Президента РФ В.В. Путина развернуть масштабную программу пространственного развития России, включая развитие городов и других населенных пунктов, и как минимум удвоить расходы на эти цели в предстоящие шесть лет (Послание Федеральному Собранию 1 марта 2018 г.). Введение понятия «пространственное развитие» в стратегию и реализацию государственной политики в отношении развития российских территорий, в том числе малых городов, ее наполнение социальным смыслом, средствами и инструментами политико-управленческих и социально-управленческих практик, требует соответствующего теоретико-методологического осмысления и исследований фундаментального характера.

Под государственной политикой в отношении малых городов России понимается совокупность стратегических установок, политико-управленческих и социально-управленческих практик, направленных на преодоление ограниченных возможностей развития малых городских образований, выравнивание социально-экономических и социокультурных условий для повышения уровня и качества жизни их населения и его воспроизводство в целях выполнения основных функций в пространственно-территориальном развитии региона, укреплении социально-территориального каркаса российского государства и геополитического единства страны. Государственная политика в отношении малых городов формируется и реализуется на стыке различных взаимосвязанных направлений: политики пространственного развития, политики социально-экономического и социокультурного развития регионов

(субъектов РФ) и муниципальных образований, и, собственно, политики в отношении российских городов, в том числе — малых⁴.

Фундаментальное комплексное изучение государственной политики в отношении малых городов требует анализа сложившихся федеральных и, особенно, региональных и местных как политико-, так и социально-управленческих практик. Под ними понимается совокупность регулирующих воздействий на функционирование и развитие макрорегиональных, собственно региональных (субъектов РФ) и местных муниципальных образований, соответствующих социально-территориальных сообществ, предполагающих включенность их в общероссийское пространство на основе взаимодействия структур власти всех уровней, бизнеса, гражданского общества и самого населения. Оно также включает исследование и моделирование стратегий и практик государственного и муниципального управления, бизнес-сообществ и институтов гражданского общества в малых городах, что позволит выявить потенциал этих городов и их возможности по оптимизации условий для жизнедеятельности и социального воспроизводства значительной части российского социума.

В современном обществознании в отношении городов, в том числе малых, сложились два методологических основания. Центральное место пока принадлежит геопространственному подходу, предметом которого является геопространство как территориальный способ существования геообъектов, связанных с различными сферами жизнедеятельности людей. Геопространственный подход в исследованиях городов включает физико-географическую, геосторическую, геополитическую, геоэкономическую, георелигиозную, геокультурную, георурбанистическую и др. парадигмы, понимание эвристического потенциала которых дает возможность изучать города как целостные геопространственные сегменты социальной реальности в рамках тех или иных регионов. Производится таким образом «локализация локализации».

Акцентирование такого подхода на геопарадигмальные основания могут быть частично оправданы с позиций генезиса регионально-городской проблематики, которой в первую очередь занимались географы, все более дифференцируясь в зависимости от аспектов своих исследований: экономических, политических, культурологических и т. д. Вместе с тем геопространственные парадигмы теоретико-методологических оснований не покрывают все расширяющееся поле геопространственно-территориальных исследований, а скорее лишь локализуют их в каких-то содержательных аспектах (экономическом, политическом, культурном и т. д.) не вполне схватывая тенденции глобализации и виртуализации, а самое главное — социальной субъектности современного пространства жизнедеятельности человеческих индивидов и их групп.

Социопространственный подход, в отличие от геопространственного, опирается на достижения социологической науки, в которой, прежде всего, выделяется

особая субъектность социально-территориальных групп (общностей и сообществ), а не просто некое абстрактное население, дифференцируемое по каким-то признакам (демографическим, национальным и т. п.). Социально-территориальные общности, сформировавшиеся в малых городах отличаются с одной стороны от подобных сообществ больших городов особенностями образа жизни, в котором происходят практические повседневные коммуникации и непосредственное взаимодействие между горожанами и их группами по самым различным поводам в сфере занятости, местах проживания, дорожно-транспортной сети, торгово-бытовых услуг, отдыха, любительских занятий и т. д. Воспроизводится особая ментальность таких социально-территориальных общностей. Формируются солидарные группы со своими лидерами и авторитетами, у которых складываются формальные и неформальные отношения с официальной властью (из которых она собственно и рекрутируется).

При этом сферы занятости, образования, здравоохранения, культуры и услуг имеют значительные ограничения с точки зрения удовлетворения потребностей и реализации интересов жителей. В тоже время близость к природе дает возможность заниматься личным подсобным хозяйством, охотой, рыбалкой, сбором дикоросов и т. п., что служит источниками самообеспечения и даже некоторого дохода. К тому же значительная часть горожан имеет родственников, друзей и знакомых как в больших городах, так и в ближайших расположенных сельских поселениях, выступая таким образом в роли агентов, — коммуникаторов социального пространства, в том числе посредством мобильной связи и сетей Интернет. Многие малые города позиционируют себя в виртуальном пространстве, становятся узнаваемые в нем и даже получают определенные предпочтения («Урюпинск — столица российской провинции», «Великий Устюг — родина Деда Мороза» и т. п.).

Вместе с тем современные трансформации обуславливают сложность развития местных социумов даже в малых городах и неопределенность складывающихся в них социальных ситуаций предполагает поиск в каждом конкретном случае сочетания различных методологических оснований и методико-инструментальных техник. Эти основания и техники складываются, прежде всего, в рамках многомерных методологических конструктов междисциплинарных научных исследований, направленных на преодоление дисциплинарной односторонности и парадигмальной ограниченности научно-исследовательских практик, связанных с изучением местных сообществ, с учетом особенностей их жизни в малых городах.

В рамках этих конструктов особо выделяются методологические проблемы, связанные с изучением социальных и институциональных практик, ментальных программ и социального поведения в местных сообществах, солидарных групп, сочетания гражданской, этнической, конфессиональной и социально-территориальной идентичностей, ценностных установок, групп влияния и управления в городах.

Кроме этого, к ним можно отнести проблемы исследований места и роли малых городов в поселенческо-

⁴ Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

расселенческих структурах, в частности, агломерациях, конурбациях и мегалополисах, а также локализованных (внесетевых) социально-территориальных образованиях, в том числе на территориях нового освоения, которые имеют значительное влияние на пространственно-региональное развитие. Столь же важно иметь ввиду исследования места и роли малых городов в новых формах пространственно-территориальной организации страны, выделенных в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»: макрорегионов, геостратегических территорий, перспективных центров экономического роста и т. д.

Центр региональной социологии и конфликтологии ФНИСЦ РАН проводит комплексное изучение указанных проблем, выявление возможных перспектив и способов их решения посредством социального моделирования региональных стратегий и практик в контексте пространственного развития страны на примере конкретных типичных для России малых городов, выделенных по критериям их актуального социально-экономического положения, региональной и отраслевой принадлежности.

В нашей работе по данному направлению налаживается сотрудничество с Союзом малых городов РФ, заинтересованными федеральными, региональными и муниципальными органами власти, бизнес-структурами, некоммерческими организациями, научными и образовательными учреждениями, СМИ.

И все-таки, главной остается проблема базиса versus «зонты» теоретико-методологических оснований исследований городов и регионов в пространственно-территориальном плане.

Геопространственный базис оправдывает себя лишь в локализованных исследованиях, он слишком привязан к локальной территории, которая конечно является важной пространственной составляющей, но в условиях глобализирующейся и виртуализированной социальной реальности, возрастающей социальной субъектности пространства, далеко не единственной. Таким образом, становится все более востребованным не просто междисциплинарный подход, а междисциплинарный синтез в рамках формирующейся пространственной науки, как новой наддисциплинарной («зонтичной») области знания и, соответственно — регионологии и градоведения в качестве ее составных частей. И здесь, роль социологии, разрабатывающей фундаментальные и прикладные концепции социального пространства трудно переоценить.

В этой связи, когда в современных условиях непрерывной трансформации городов, обострения экономических, социальных, инфраструктурных и экологических ограничений и появления новых возможностей городского развития, **особую важность приобретает ведение многофакторной разносторонней оценки социально-экономического развития городов.**

В мире существует множество индикаторов оценки городов и сравнения их друг с другом. Одним из наиболее успешных и широко распространенных методов оценки городского развития является составление многомерных интегральных индексов. К преимуществам индексного

подхода можно отнести: возможность сопоставлять различные по размерности параметры и получать простую ясную оценку конечного результата; возможность производить межстрановые и межрегиональные сравнения и отслеживать развитие городов в динамике.

Первые индексы, так или иначе оценивающие городское развитие, появились в 1990-е годы — после того, как была проведена вторая международная конференция программы ООН по населённым пунктам «Хабитат II». Конференция, на которой был принят Всемирный план действий по устойчивому развитию населённых пунктов, призвала глав государств к ведению постоянного мониторинга развития городов, наиболее удобным инструментом для которого явилось составление интегральных индексов городского развития. По результатам конференции были созданы два наиболее состоятельных международных индекса развития городов, которые по сегодняшний день составляют для большинства городов стран мира: City Development Index (призванный оценивать города по уровню их развития)⁵ и CityProsperityIndex (оценивающий потенциал городов для развития и процветания в будущем). После проведения конференции активно стали создаваться индексы развития городов отдельных стран, построенные на показателях с учётом национальных особенностей ведения статистики.

Наибольшее распространение подсчёт индексов городского развития получил на рубеже 2000-2010-х годов, когда в мире ввиду чрезвычайно быстрых и растущих темпов урбанизации планированию развития городов стало уделяться повышенное внимание. С конца 2000-х годов, за создание индексов городского развития взялись как представители органов государственной власти, так и издательства, рейтинговые, аналитические и консалтинговые агентства стран мира; появилось большое число как международных, так и макрорегиональных, государственных индексов развития городов⁶.

В современной российской практике — так же, как и в мировой — отсутствует общепризнанный и обобщающий индикатор результативности развития городов. В большинстве случаев эти индикаторы нацелены на оценку лишь одного компонента развития города. К примеру, существует целый ряд индексов, оценивающих:

1. Экологическую ситуацию в городе (примеры: индекс экологический рейтинга городов России (с 2012 г.), составляемый Министерством природных ресурсов РФ; рейтинг экологического развития городов России аналитического центра «Эксперт» и др.)⁷;
2. Предпринимательский климат (индекс предпринимательского климата городов России «РА Эксперт»; индекс рейтинга РБК «Самые привлекательные для бизнеса города России» и др.);

⁵ The City Development Index (CDI) / The State of the World's Cities. UNCHS (Habitat), 2001. P. 116–119. Публикация перевода осуществлена с разрешения UN-HABITAT.

⁶ ЕМИСС (Единая межведомственная информационно-статистическая система) / Государственная статистика — Электронная база данных. URL: https://fedstat.ru/documents_emiss (свободный доступ).

⁷ Портал Эксперт-online. Рейтинг городов — 2017. [Электронный ресурс]. URL: http://expert.ru/russian_reporter/2017/07/rejting-gorodov---2017/ (дата обращения 09.08.2018).

3. Внедрение информационных технологий (индекс цифровой жизни городов России Института исследований развивающихся рынков МШУ «Сколково»; индекс умных городов России, разработанный Институтом развития интернета совместно с компанией «Ростелеком» и др.);
4. Качество городской среды (индекс качества городской среды (с 2017 г.) института «Стрелка»; индекс общественной инфраструктуры городов России (с 2017 г.) Институт региональных исследований и городского планирования ВШЭ и др.).

Хотя в России и наблюдается заметный рост составления рейтингов и индексов городов наиболее эффективным признается **Индекс городского развития**.

Индекс городского развития Российской Федерации (далее — Индекс) формируется для содействия городам в разработке стратегий социально-экономического развития (прежде всего, для обеспечения сравнения и выделения ключевых сфер для формирования приоритетов стратегии).

Основной акцент в индексе сделан на факторы социально-экономического развития городов, на которые может быть оказано влияние за счет действия городских и региональных властей. Индекс носит мониторинговый характер, т. е. может изменяться во времени с сохранением базовых «точек отсчета» (так называемых, референтных точек при нормировании). Непосредственно задача рейтингования городов не является основной при формировании индекса.

В соответствии с практиками построения международных индексов введено ограничение на количество категорий оценки (субиндексов). Лучшие международные практик рекомендуют ограничения на 5-8 субиндексов в составе декомпозитивных индексов.

При определении набора категорий оценки (субиндексов) учитывается наличие как эндогенных, так и экзогенных факторов социально-экономического развития городов. Экзогенные факторы меняются во времени медленно, они практически не зависят от действия местных властей, но оказывают значительное влияние на социально-экономическое развитие. К таким факторам относятся укрупненная оценка численности населения города (категория людности) и географическое положение города. На изменения численности населения, необходимые для перехода из одной категории людности в другую, требуется значительный срок, как правило, не менее 10 лет. Соответственно, мониторинговый характер индекса (отслеживание в ежегодном режиме) позволяет принять данный показатель за статичный. Географическое положение города также может измениться из-за существенной трансформации транспортной системы региона или Российской Федерации. Его изменения необходимо учитывать при анализе социально-экономических процессов, они важны для понимания самим городом своих конкурентных преимуществ и недостатков. Но в рамках рейтинговой оценки развития городов и не при оценке результатов деятельности муниципальных властей учитывать географическое положение нельзя.

Определенное влияние на определение набора категорий (субиндексов) оказывает и характер данных о социально-экономическом развитии городов. Так, в некоторых международных индексах присутствуют вопросы безопасности как одна из компонент городского развития. Однако, в Российской Федерации качество данных о безопасности населения не позволяет оценить ситуацию по всем городам.

По результатам анализа международных индексов, ряда экспертных обсуждений, учета отсутствия/наличия данных (возможности, собрать данные) были отобраны следующие категории социально-экономического развития городов (субиндексы):

1. Экономическое развитие;
2. Человеческий капитал;
3. Индекс качества городской среды;
4. Социальная инфраструктура.

Для оценки людности населения города используется один индикатор — численность населения на 1 января соответствующего года. Этот же показатель используется при расчетах душевых показателей.

Для анализа уровня экономического развития используются несколько показателей. Валовый муниципальный продукт по городам Российской Федерации. Объем налоговых и неналоговых доходов рассчитывается на основе официальных данных государственной статистики по исполнению бюджетов муниципальных образований. Инвестиции в основной капитал по большинству городов доступны напрямую в Базе данных показателей Росстата. В случае, если в Базе данных показателей муниципальных образований отсутствуют данные по инвестициям в основной капитал, для городов с населением свыше 100 тыс. чел. используются данные из статистического сборника «Регионы России. Социально-экономические показатели городов»⁸.

Индикаторы оценки человеческого капитала выбираются, исходя из попытки приблизить показатель к общеупотребимому индексу развития человеческого капитала (ИРЧП). Показатель доходов оценивается исходя из единственного доступного индикатора по всему массиву городов (среднемесячная заработная плата работников организаций) с корректировкой на стоимость жизни в субъекте Российской Федерации. Средняя продолжительность обучения рассчитывается на основе данных переписи населения. Недостаток показателя заключается в редком обновлении. Для оценки ожидаемой продолжительности жизни при рождении используются данные на уровне субъектов Российской Федерации. Для городов с населением свыше 100 тыс. чел. — данные по ОПЖ для городской местности субъекта Российской Федерации. Для городов с населением менее 100 тыс. чел. — среднее значение между данными по городской и сельской местности⁹.

В качестве индикаторов уровня развития социальной инфраструктуры в нашем исследовании использованы показатели, отражающие наиболее проблемные

⁸ Федеральная служба государственной статистики // URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения 21.06.2018).

⁹ Многофункциональный статистический портал «Мультистат». URL: <http://www.multistat.ru/> (открытый доступ)

участки социальной сферы городов России. Существуют различные показатели развития системы здравоохранения¹⁰. Большинство исследований в данной области свидетельствуют об определяющей роли кадровой проблемы в развитии современных учреждений (мощность учреждений в большинстве территорий избыточна, модернизация постепенно осуществляется в большинстве регионов страны за счет средств федерального и регионального бюджетов, при этом кадры для здравоохранения как раз внутренняя проблема). В сфере образования зоны ответственности муниципальных властей — школьное и дошкольное образование. Система школьного образования инерционна, практически все показатели привязаны к нормативам и не иллюстрируют различия между территориями. В сфере дошкольного образования, напротив, наблюдаются значительные контрасты в зависимости не только от демографической ситуации (количества детей), но и от активности местных властей по решению указанных проблем. Доступных по всем городам релевантных показателей развития культуры, индустрии развлечений и спорта в официальной статистике нет. Сфера социального обслуживания не относится к компетенции муниципальных органов власти.

Для всех показателей индекса проводится процедура нормирования для перевода в безразмерные величины. Значения всех показателей могут варьироваться в пределах от «0», до «1,0». Все индикаторы и субиндексы носят позитивный характер (чем больше значение индекса, тем лучше ситуация).

Для показателей использовались разные способы нормирования.

Для индикаторов, значения которых соответствовали нормальному распределению, процедура нормирования проводилась методом линейного масштабирования.

$$X = \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}, \quad X_i - \text{значение показателя в } i\text{-м городе.}$$

i -м городе.

Для показателей, значения которых различаются более чем в 100 раз, применена процедура нормирования с применением логарифмирования показателей:

$$X = \frac{\log_{X_{\min}} X_i}{\log_{X_{\min}} X_{\max}}, \quad X_i - \text{значение показателя в } i\text{-м регионе.}$$

Для показателей, значения которых сконцентрированы на уровне среднего по всему массиву, было использовано мягкое (Softmax) шкалирование:

$$X = \frac{1}{1 + e^{-a_i}}, \quad \text{где } a_i = \frac{X_i - \bar{X}}{\bar{\sigma}}, \quad \bar{X}, - \text{оценка математического ожидания, } \bar{\sigma} - \text{оценка стандартного отклонения, } x_i - \text{значение показателя в } i\text{-м городе.}$$

Задача формирования **мониторингового индекса** определяет особенности проведения процедуры нормирования индикаторов в составе индекса. Для всех показателей применяется процедура нормирования по референтным точкам. Так, по городам не будут меняться минимальные значения, ни один из городов не сможет преодолеть отметку в максимальное значение.

Интегрирование показателей по категориям происходит с расчетом среднего арифметического значения по нормированным показателям без введения весовых коэффициентов.

Итоговое значение интегрального индекса рассчитывается как среднее арифметическое значение между субиндексами по категориям.

По результатам оценки Индекса городского развития формируется типология развития городов Российской Федерации. Основаниями для наиболее общей типологии служат численность населения и значения интегрального индекса. При использовании индекса в рамках содействия принятию управленческих решений необходимо с осторожностью относиться к использованию интегральных оценок, сложности формирования, а соответственно и интерпретации интегральных показателей. Для примера приведем типологию 16 из 768 малых городов России в зависимости от индекса городского развития. (Таблица 1).

В зависимости от значения индекса городского развития I города можно разделить на три типа (таблица 5): 1А — более развитые (значение индекса 0,500 и выше); 1В — менее развитые (значение индекса 0,499 — 0,451); 1С — депрессивные (значение индекса 0,450 и ниже).

Охарактеризуем эти типы малых городов.

1А. *Более развитые малые города.* К данному типу относятся 7 обследованных нами малых городов. Различия во вкладе факторов внутри городов незначительны (отклонения в медианных значениях для субиндексов составляют менее 0,06). К данному типу относятся большинство малых городов нескольких категорий. Прежде всего, в соответствии со своим статусом имеющие лучшие показатели обеспеченности социальной инфраструктурой. Среди городов этого типа выделяются ключевые опорные центры, характеризующиеся значительной бюджетной обеспеченностью, наличием ресурсов для развития городской среды.

1В. *Менее развитые малые города.* К этой группе относится большинство обследованных нами малых городов. В этой категории города, не обладающие уникальными специализациями влияющие на позитивное развитие экономики, в которых отсутствуют благополучные объекты крупного бизнеса. Недостаточный уровень развития экономики в таких городах ведет одновременно к сокращению показателей качества городской среды. Среди городов данного типа выделяются сравнительно более благополучные туристско-рекреационные центры, а также отдельные индустриальные центры. Как правило, в таких малых городах более развит один из компонентов социально-экономического развития.

¹⁰ Министерство здравоохранения Российской Федерации // официальный сайт URL: <https://www.rosminzdrav.ru/> (дата обращения 03.07.2018).

Таблица 1
Типология малых городов по индексу городского развития

Город	Регион	Численность населения, тыс.чел.	Компоненты (субиндексы) индекса городского развития, ед.				Индекс городского развития, ед.	ТИП города
			Экономическое развитие	Человеческий капитал	Городская среда и транспортная инфраструктура	Обеспеченность социальной инфраструктурой		
Изобильный	Ставропольский край	38,2	0,475	0,542	0,760	0,583	0,590	1А
Среднеуральск	Свердловская область	22,9	0,634	0,475	0,653	0,462	0,556	1А
Заволжье	Нижегородская область	38,9	0,489	0,464	0,607	0,540	0,525	1А
Аксай	Ростовская область	44,3	0,469	0,458	0,630	0,512	0,517	1А
Шелехов	Иркутская область	47,3	0,391	0,439	0,713	0,515	0,515	1А
Кимры	Тверская область	45,4	0,464	0,361	0,573	0,647	0,511	1А
Балахна	Нижегородская область	49,6	0,559	0,455	0,553	0,473	0,510	1А
Сокол	Вологодская область	37,4	0,408	0,394	0,653	0,541	0,499	1В
Лихославль	Тверская область	11,7	0,374	0,381	0,680	0,510	0,486	1В
Новоалександровск	Ставропольский край	27,0	0,457	0,502	0,493	0,493	0,486	1В
Миллерово	Ростовская область	35,6	0,451	0,482	0,526	0,476	0,484	1В
Ирбит	Свердловская область	37,4	0,525	0,374	0,633	0,401	0,483	1В
Красавино	Вологодская область	6,2	0,306	0,337	0,620	0,537	0,450	1С
Спасск-Дальний	Приморский край	41,5	0,381	0,343	0,453	0,521	0,425	1С
Зима	Иркутская область	31,3	0,405	0,361	0,473	0,459	0,425	1С
Большой Камень	Приморский край	38,7	0,403	0,358	0,468	0,457	0,421	1С

Источник: расчеты авторов

1С. *Депрессивные малые города*. К этому типу относятся наименее развитые по всем компонентам социально-экономического развития малые города, удаленные от других экономических центров без ярко-выраженного социально-экономического потенциала.

Анализ представленных в таблице 1 индексов городского развития показал, что общим стремлением их расчета является **гармонизация городского пространства и функционирования социально-экономической**

системы города. Важный тренд современного процесса стратегирования заключается и в том, что все чаще стратегии реализуются (и адаптируются) с учетом мнения разных акторов: объединений, ассоциаций, профсоюзов, НКО, образовательных учреждений, политических групп, отдельных граждан. Другими заметными трендами можно назвать выделение уровней формирования и реализации стратегий, охватывающих их основные стадии, и создание в соответствии с элементами стратегий

управляющих (ответственных) органов, а также постоянное научное сопровождение стратегий на всех этапах их осуществления, постоянный мониторинг результативности проводимых мер.

Далее приведем вариант подхода к разработке **стратегий социально-экономического развития малых городов** (городских округов, городских поселений).

В настоящее время нет единого документа, который бы мог стать рабочим инструментом планирования долгосрочного развития города. Одной из форм такого документа может стать **Стратегия социально-экономического развития**, которая бы закрепляла выработанное со всеми стейкхолдерами представление о развитии города, обеспечивающим его конкурентоспособность в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Отдельной проблемой при разработке стратегий является **определение приоритетов развития города**. К ним можно отнести:

1. Обеспечение экономического развития;
2. Развитие человеческого капитала;
3. Улучшение инвестиционного климата;
4. Развитие городской инфраструктуры;
5. Повышение эффективности муниципального управления;
6. Агломерационная интеграция.

Для малых городов в структуре приоритетов преобладает «социальный блок», однако его выраженность отличается. Выраженность каждого блока приоритетов можно рассчитать по соотношению с другим ключевым направлением стратегического планирования, например, с экономическим развитием города как отношение количества «социальных» приоритетов к «экономическим». Это показывает, что первоочередные задачи и проблемы этих городов, прежде всего, связаны с развитием и поддержанием человеческого капитала (проблемы рынка труда, демографии), а также с зонами реального влияния и ответственности управления в сфере образования, культуры, спорта и физической культуры.

Качество городской среды многоаспектно: сюда входят обеспеченность основными коммунальными удобствами жилищного фонда, безопасное передвижение по городу в темное время суток, возможность осуществления и удобство пешеходных прогулок, наличие кафе и ресторанов, комфортность рабочих пространств, природно-климатические особенности, экологическое состояние городской территории и др. Таким образом, городская среда представляет собой совокупность условий, сформированных под влиянием сил природы и общества в границах города, которые оказывают непосредственное воздействие на качество и уровень жизни горожан.

При этом над значительной частью этих условий возможно осуществлять контроль (в крайнем случае — нивелирование влияния неблагоприятных условий) в рамках деятельности органов государственной и муниципальной власти. Стоит отметить, что только те города, которые обеспечат на своей территории высокое качество городской среды и общественной инфраструктуры, смогут использовать возрастающую мобильность

квалифицированных кадров в условиях усиления конкуренции за человеческий капитал. Соответственно именно качество среды обитания и комфортность проживания становятся все более значимыми факторами конкурентоспособности и привлекательности городов.

Анализ опыта городских стратегий ряда зарубежных городов показал, что имеет место существование определенного набора неперенных атрибутов стратегического документа [3]. К основным элементам стратегии развития малого города можно отнести следующие:

1. Направление. Большинство рассмотренных стратегий имеет магистральные линии развития, в рамках которых реализуются проекты в разных сферах и которые служат ориентиром для государственных и частных стейкхолдеров. Основой линии развития является, с одной стороны, SWOT-анализ (выраженный ясно или не ясно, но фактически присутствующий в большинстве стратегий), с другой стороны — определенное видение необходимого будущего города. Сама стратегия представляет собой своеобразный мост от SWOT-анализа в программу будущего.

2. Интегральность. Стратегии ставят своей задачей максимизацию синергетического эффекта для всех сторон жизни: от экономики и природной среды до культурных установок и стиля жизни. Стратегии уходят от концентрации внимания на непосредственной экономической эффективности и провозглашают комплексность, маневренность, непрерывность пространства концепции и включенность различных (в том числе неэкономических) акторов в качестве равнозначной ценности.

3. Включенность в территориальный контекст более высокого уровня. В рамках этого атрибута действия стратегии направлены на укрепление международного (регионального) положения в плане отраслевой и территориальной специализации. Часто это характеризуется формулой «город должен излучать свои сильные стороны». В этом отношении наиболее важная роль отдается развитию транспорта разного уровня.

4. Благоприятная среда для экономической деятельности. Обычно стратегии выделяют два уровня: уровень крупных компаний и уровень МСП. Основными инструментами создания благоприятной экономической среды являются различные механизмы государственно-частного партнерства.

5. Привлекательность города. Практически все стратегии подчеркивают необходимость создания условий для привлечения трудоспособного населения и молодежи, особенно создающих или способных создавать в перспективе креативный и высокотехнологичный продукт. Ядром стратегией в этом направлении является фиделизация жителей (культивирование верности, привязанности к городу). В качестве ключевых мер стратегии выдвигают развитие привлекательных условий для жизни и работы в целях закрепления населения, особенно молодых специалистов и молодых семей. В числе мер обычно выделяются мероприятия по строительству жилья, улучшению внутренней связности городского пространства, его озеленение, контроль за визуальным обликом и имиджем города, максимизация использования

особых пространств города (в первую очередь городских центров, субцентров, достопримечательных мест) как фокусов социальной жизни, борьба с социальной и территориальной сегрегацией и образованием гетто (посредством реквалификации, реабилитации, стимулирования развития смешанных кварталов), повышение туристической привлекательности города.

6. Подчеркивание и укрепление городской идентичности. Укрепление идентичности присутствует во всех стратегиях и имеет два аспекта: внешний и внутренний. Внешний связан с укреплением образа города на региональном, национальном и международном уровне. В этом образе выделяется объективная часть, тесно связанная с функциональными характеристиками города (центр образования, транспортный центр, город, благоприятный для СМП и т. д.) — результат, в первую очередь, реальных направлений городской политики. Вторая или субъективная часть связана с элементами внешнего восприятия города (ассоциации, образы, «слава» города), создание или усиление которых требует действий, в той или иной степени опирающихся на реальность маркетинговых усилий (в т. ч. в виде маркетинговых программ и их инструментов). Внутренний аспект связан с восприятием города его жителями и отождествлением себя с ним. Здесь также выделяется более объективная часть, связанная с реальными материальными условиями жизни города (в первую очередь, благоустройства), и субъективная часть, связанная с формированием так называемого «духа» города. Стоит отметить, что внешний и внутренний аспекты тесно связаны между собой, а одним из механизмов их стыковки является стремление использовать жителей города как его «послов» при их поездках по стране и миру.

7. «Умный город». Смартизация — трансверсальное и стержневое направление, получающее все большее развитие. Его смысл — пронизывание информационными технологиями всех сфер функционирования города. Больше всего это проявляется в четырех сферах: транспорте (умные остановки, общественный транспорт), инженерных подсистемах (освещение, энергетика), экологии (регулируемость систем энергопотребления) и административном функционировании (электронный документооборот, электронный доступ к центрам принятия решений). Технологии «умного города» не только приветствуются населением, но и являются фактором сокращения издержек, повышения конкурентоспособности городского пространства, сокращения территориальных разрывов, снижения загрязнения окружающей среды. Все это требует своим обязательным условием постоянное и систематическое развитие и модернизация инфраструктуры [4].

8. Диверсификация городской среды. Эта практика направлена против монотонности городского ландшафта и призвана улучшать общее состояние городской среды, повысить ее привлекательность и комфортность. Она проводится посредством разнообразных мер и наполняет места смыслами, усиливает имеющиеся сильные стороны, способствует смещению (миксу) городских функций и архитектурного разнообразия. Диверсификация городской среды помогает не только

фиделизировать население, но и привлечь талантливую молодежь и туристов.

9. Экологические инновации. Введение экологических нововведений в той или иной форме присутствует во всех стратегиях и связано с уменьшением энергопотребления (внедрением экологически чистого транспорта, технологий энергосбережения для зданий и уличного освещения и т. д.) и уменьшением количества отходов (их переработка, вторичное использование и т. д.).

10. Мультимодальное транспортное развитие. Вопросы развития транспорта являются трансверсальными и стержневыми для всех городских стратегий вне зависимости от остроты транспортных проблем. Сфера транспорта пронизана декларациями о необходимости использования «умных» технологий и подразумевает их широкое внедрение, что создаст мультипликативный эффект для всех сторон социально-экономической жизни города. Обладая одним из самых высоких синергетических эффектов, транспортный сектор насыщен различного рода мероприятиями. Здесь используются стимулирующие меры по развитию общественного транспорта, велодорожек, пешеходных зон, оптимизации маршрутной сети и информатизации и переоснащению транспортных средств и остановочных пунктов, формирование и развитие транспортно-пересадочных узлов, укрепление внутригородской транспортной связности и т. д. Здесь также применяются репрессивные меры, такие как ограничение для личного автотранспорта, платные парковки и т. д.

11. Формирование компактного города. Компактность города и сжатие его пространства видится стратегическими документами одним из факторов снижения издержек, повышения общей эффективности социально-экономической системы, сокращения негативного воздействия на окружающую среду, повышения качества жизни и привлекательности города. В рамках этого направления обычно используются меры по сокращению потребностей в перемещениях по городу (через лучшее территориальное соответствие мест приложения труда и мест проживания, развитие локальных субцентров на базе отдельных функций), денсификации и смещению использования городских пространств, а также по сдерживанию территориального разползания города и выделению специальных осей развития.

12. Развитие торговли. Торговля занимает важное место в городских стратегиях как инструмент достижения целей обслуживания населения, создания локальных рабочих мест, поддержки традиционных промыслов и местных продуктов, продвижения облика города (в т. ч. для туристов), ревитализации общественных пространств, снижения количества отходов (через продажу вещей на блошиных рынках), повышения социальной связности городского пространства. В связи с этим особое внимание уделяется мерам по поддержке, стимулированию, созданию условий для торговли (особенно местной), в первую очередь через создание пространств для торговли (планирование торговых помещений в новых домах, местных рынков, рынков выходного дня и т. д.).

13. Солидарный город. В большинстве стратегий, особенно крупных городов, используется концепция солидарного города, главный смысл которой состоит в общегородской политике поддержки уязвимых групп населения (пожилые люди, люди с ограниченными возможностями, семьи с детьми, жители с низкими доходами, безработные, инвалиды и т. д.) и борьбе с социальной эксклюзией. Эта поддержка имеет два направления: прямую социальную поддержку и создание условий и возможностей для выхода из уязвимого положения или избегания попадания в него. Особенный упор делается на второй тип поддержки, но часто они сочетаются, поскольку первый тип без второго бесперспективен, а второй без первого невозможен. Основной инструмент реализации данного направления — различные социальные программы (доставка продуктов пожилым и людям с ограниченными возможностями, центры переобучения, помощь в создании своего бизнеса и т. д.). Важной характеристикой таких программ является помощь населению в адаптации к современным тенденциям.

14. Развитие малых социальных систем и самодеятельности населения. Многие стратегии ставят целью оживление жизни городских районов, путем развития местной малой экономики (в т. ч. торговли, экономики с короткими циклами и т. д.), создания условий для развития ассоциаций, кооперативов, потребительских сообществ, художественных и культурных объединений (например, через предоставление помещений), развития цифровых платформ для обмена информацией, обустройства общественных пространств для удобства самодеятельности.

15. Социальная связность. Для достижения социальной связности стратегии выдвигают ряд мер, направленных на ликвидацию социальной и территориальной дифференциации, а также на продвижение идей необходимости смешения (микса) функций в городском пространстве. Сюда относятся меры по социальной поддержке уязвимых слоев населения, развитию пространств смешанного использования на всех уровнях (школ, районов и т.д.), продвижение малого бизнеса, создание условий для функционирования ассоциаций, объединений, коллективов, содействия творческой самодеятельности, реализации творческих и спортивных талантов.

16. Территориальное развитие. В плане внутреннего территориального развития города стратегии имеют ряд общих пунктов. Во-первых, это интегрированное развитие стратегически важных экономических пространств (полюсов роста территории). Во-вторых, интенсификация экономического и социального использования недоиспользуемых территорий, ликвидация пустырей в городском континууме. В-третьих, выделение центров городов как основных мест внимания и флагмана развития территории (обычно в стратегиях имеется стремление добиться «излучения» влияния центра на

сопредельные территории). В-четвертых, уделение особого внимания социально уязвимым кварталам (реновация зданий и базовой инфраструктуры, реквалификация общественного пространства, стимулирование многофункциональности пространств, создание легкой велосипедной и пешеходной доступности из других городских районов, создание экологического и социального окружения, способствующего благоприятному социальному климату, гарантия минимального уровня услуг и потребления для жителей социально неблагополучных районов, стимулирование самозанятости и бирж труда, адаптация мигрантов и климат толерантности).

17. Выделение сферы управления реализацией стратегии, которая обычно предусматривает принципы гибкости стратегии (возможность ее адаптации к планам более крупного порядка, к изменениям условий ее реализации, в том числе под воздействием изменения общественного мнения) в плане определения приоритетных направлений и выработки целевых показателей (как критериев оценки эффективности стратегии). Городские власти в этом случае имеют управляющую функцию (в инициировании и направлении изменений, обеспечении координации и кооперации акторов, создании для них благоприятных условий посредством адаптации институциональных рамок). При этом гибкие стратегии предусматривают критериальность отбора проектов к реализации и участие в процессе стратегирования гражданского общества.

Таким образом, общим стремлением стратегий является гармонизация городского пространства и функционирования социально-экономической системы города. Важно отметить, что меры по улучшению городской среды могут одновременно укреплять и основополагающие сильные стороны существования города (например, усиливать положение на международном уровне, привлекать инвестиции и туристов и т. д.). Современным городам требуется не просто человеческий потенциал в плане квалификации и здоровья, но и развитие определенных культурных установок (открытости, легкой адаптации к изменениям, стремления к жизни и работе в этом городе), что находит свое отражение в стратегических документах.

Важный тренд современного процесса стратегирования заключается и в том, что все чаще стратегии реализуются (и адаптируются) с учетом мнения разных акторов: объединений, ассоциаций, профсоюзов, НКО, образовательных учреждений, политических групп, отдельных граждан. Другими заметными трендами можно назвать выделение уровней формирования и реализации стратегий, охватывающих их основные стадии, и создание в соответствии с элементами стратегий управляющих (ответственных) органов, а также постоянное научное сопровождение стратегий на всех этапах их осуществления, **постоянный всесторонний научный мониторинг результативности проводимых мер.**

Литература

1. Нефедова Т.Г. Большой, малый, средний город и село в России // География, градостроительство, архитектура: синтез наук и практик. Смоленск : Ойкумена, 2013. С. 171—190.
2. Маркин В. В., Малышев М. Л., Землянский Д.Ю. Малые города России: комплексный мониторинг развития. Часть 1 // Мониторинг правоприменения. 2019. № 4. С. 46—55. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-4-46-55.
3. Фролова Т.А. Понятие «город» в законодательстве субъектов Российской Федерации об административно-территориальном делении // Пролог: журнал о праве. 2016. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-gorod-v-zakonodatelstve-subektov-rossiyskoy-federatsii-ob-administrativno-territorialnom-delenii> (дата обращения: 16.08.2018).
4. Приоритетные направления внедрения технологий умного города в российских городах (экспертно-аналитический доклад) / Кузьмина А.С., Липецкая М.С., Римских Е.А., Рожкова Е.С., Трунова Н.А., Санатов Д.В., Кузнецова Н.Г., Курьянов Е.Е., Соболев С.С., под ред. Княгинина В.Н. М. : ЦСР, 2018.

Рецензент: *Бабинцев Валентин Павлович*, доктор философских наук, профессор, профессор кафедры социальных технологий и государственной службы Белгородского государственного национального исследовательского университета, г. Белгород, Россия.

E-mail: babintsev@bsu.edu.ru



Рецензия на монографию А.Ю. Шумилова «Оперативно-разыскная наука в Российской Федерации»

Захарцев С. И.*

Ключевые слова: наука оперативно-розыскной деятельности, сыск, фундаментальность.

Аннотация. Отрецензирована трехтомная (в 5 книгах) монография А.Ю. Шумилова «Оперативно-разыскная наука в Российской Федерации». Рецензент пришел к выводу о важности указанной книги для науки оперативно-розыскной деятельности, широте поставленных в ней проблем, ее значимости для теории и практики. Выражены соболезнования в связи со смертью А.Ю. Шумилова. Показаны разные взгляды А.Ю. Шумилова и рецензента на отдельные положения оперативно-розыскной науки, что не мешало тепло относиться друг к другу.

DOI: [10.21681/2226-0692-2020-1-75-76](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2020-1-75-76)

Перед нами лежат 5 книг, составляющих трехтомную монографию А.Ю.Шумилова под названием «Оперативно-разыскная наука в Российской Федерации». Содержание заключительного третьего тома, вопреки первоначальному замыслу автора, в одну книгу не уместилось и поэтому было разделено им на три самостоятельные книги, объединенные единой идеей. К большому сожалению, названная монография является последней в жизни Александра Юльевича Шумилова. В 2018 году этот талантливый человек безвременно покинул нас.

Просматривая содержание этих книг, становится очевидным, насколько ярким был А.Ю. Шумилов как ученый. Также видно и то, что он не просто значительно продвинулся в осмыслении оперативно-розыскной науки, но и с новых высот задумался о ее сущности, науковедческой основе, современном состоянии.

Заметно и то, как у Александра Юльевича постепенно менялось отношение к нашим работам. Если в первом-втором томах наше мнение нередко воспринималось автором монографии через призму несогласия, то с каждым последующим томом критики становилось меньше и меньше.

В последней книге Александр Юльевич стал солидарен с нами по многим вопросам, а критические замечания стали носить дружеский и конструктивный характер.

Более того, А.Ю. Шумиловым нам были адресованы следующие строки. «2011 год прежде всего знаменателем тем, что в нем увидело свет научно-философское сочинение С.И. Захарцева „Наука оперативно-розыскной деятельности: философский, теоретико-правовой

и прикладной аспекты“. Об этой книге и ее значимости для становления метатеоретических изысканий мы уже не раз писали, а потому ограничимся подтверждением ее чрезвычайной полезности для формирования оперативно-розыскной науки в Российской Федерации» [9, стр. 549].

Наши отдельные работы отнесены к классике оперативно-розыскной науки и фундаментальным исследованиям [9, стр. 25, 338], мы причислены к ведущим современным российским сысскологам [9, стр. 222], а ранее и к ведущим методологам нашей науки.

Признано, что нами были разработаны:

- › учение С.И. Захарцева об оперативно-розыскных мероприятиях;
- › учение Захарцева С.И. о науке оперативно-розыскной деятельности;
- › учение С.И. Захарцева о философии науки оперативно-розыскной деятельности [9, стр. 333—334, 703].

Мы весьма критично относимся к индексам цитирования, считая их ненаучными и неэтичными [7; 8]. А.Ю. Шумилов, напротив, внимательно изучал наукометрические показатели и даже пытался обосновать на их базе новое научное направление — юридическую наукометрию. Но при всем этом автор признал, что наши статьи по ОРД [5, 6] по цитированию лидируют и заметно обгоняют статьи других ученых [9, стр. 113]. А если анализировать цитируемость монографий по оперативно-розыскной науке (без учета трудов специалистов смежных специальностей), то опять же наши работы уверенно лидируют [1]. И это тоже не осталось без внимания А.Ю. Шумилова [9, стр. 164]. Наши ведущие позиции в

* Захарцев Сергей Иванович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой адвокатуры и правоохранительной деятельности Российского государственного социального университета, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: sergeyivz@yandex.ru

оперативно-розыскной науке (наши и нашего соавтора В.П. Сальникова) А.Ю. Шумилов в последние годы жизни признавал.

Секретарь подсчитала, что во всей монографии наша фамилия и труды упоминаются А.Ю. Шумиловым почти триста раз! В одной только заключительной книге третьего тома она насчитала 80 различных упоминаний нашей фамилии или книг. Это же отметил и А.Ю. Шумилов, указав, что в монографии он наиболее часто цитировал В.И. Елинского, М.П. Шматова, Г.К. Синилова, А.В. Кудрявцева и С.И. Захарцева [9, стр. 311].

Такая оценка наших трудов от А.Ю. Шумилова нам, конечно, очень приятна. И особенно приятно то, что он стал заметно критичнее относиться к себе и к своим суждениям. Переоценка многих своих мыслей была темой наших последних разговоров с ним.

В настоящей рецензии мы умышленно не хотим оппонировать к А.Ю. Шумилову и разбирать наши противоречия с ним. Поднятым А.Ю. Шумиловым дискуссионным вопросам оперативно-розыскной науки мы, возможно, посвятим отдельную монографию.

При этом мы уверены, что если бы Господь дал написать А.Ю. Шумилову новую книгу, то в ней бы по-прежнему были изложены положения первого и второго томов. Александр Юльевич в науке был очень стремительным человеком, быстро хватался за любые новые идеи и пытался сразу их развить. И уже потом становилось очевидно, что не все такие идеи надо было серьезно воспринимать. Это касается и предложенной им структу-

ры науки, и разработки состава оперативно-розыскного мероприятия, и ряда других проблем, и даже написания оперативно-розыскной деятельности через «А».

Мы неоднократно спорили с Александром Юльевичем, как лично, так и на страницах наших публикаций, причем спорили достаточно жестко [1; 2; 3; 4], но при этом очень тепло и искренне относились друг к другу. Мы всегда признавали его талант и значение его работ для нашей науки. В свою очередь, он приглашал меня выступить оппонентом по диссертациям его учеников, быть членом редколлегии журнала «Оперативник (Сыщик)», быть рецензентом его монографий (в том числе последней монографии). Так и должно быть в науке. Искренние добрые и честные личные отношения прекрасно сочетаются с принципиальностью в научных исследованиях!

Сама монография «Оперативно-розыскная наука в Российской Федерации» являются значимым событием в юридической науке и фундаментальной работой по ОРД. И — одновременно! — памятником А.Ю. Шумилову.

С уходом Александра Юльевича Шумилова мы потеряли двигателя оперативно-розыскной науки, ярчайшего ученого и замечательного человека. Что осталось: его книги, по которым еще не одно столетие будут учиться юристы! Выражаем искренние соболезнования родным и близким Александра Юльевича Шумилова, а также всем, кому не безразлична наука оперативно-розыскной деятельности.

Литература

1. Захарцев С.И., Игнащенко Ю.Ю., Сальников В.П. Оперативно-розыскные мероприятия в XXI веке. СПб., 2006.
2. Захарцев С.И. Наука оперативно-розыскной деятельности: философский, теоретико-правовой и прикладной аспекты. СПб., 2011.
3. Захарцев С.И., Игнащенко Ю.Ю., Сальников В.П. Оперативно-розыскная деятельность в XXI веке. М., 2015.
4. Захарцев С.И., Вихров В.А., Игнащенко Ю.Ю., Сальников В.П. Оперативно-розыскная деятельность и военная безопасность / Под ред. С.И. Захарцева. М., 2017.
5. Захарцев С.И. Коррупция и деньги: К вопросу применения оперативно-розыскных мероприятий // Юридическая наука: история и современность. 2013. № 10. С. 137—141.
6. Захарцев С.И., Сальников В.П. Внеаучное знание в оперативно-розыскной деятельности // Правовое поле современной экономики. 2013. № 10. С. 193—199.
7. Захарцев С.И., Сальников В.П. Наукометрия и индексы цитирования: сегодня и завтра // Правовое государство: теория и практика. 2016. Т. 4. № 46. С. 7—13.
8. Захарцев С.И., Сальников В.П. Философия и юридическая наука. М., 2019.
9. Шумилов А.Ю. Оперативно-розыскная наука в Российской Федерации. Т. III. Кн. 3: Основные положения. М., 2017.



ABSTRACTS, KEYWORDS AND REFERENCES

STATE AND LAW: ISSUES OF THEORY AND CONCEPT OF LAW

FREEDOM AS CONCRETENESS OF THE IDEA OF ABSOLUTE GOOD IN DOSTOEVSKY'S PHILOSOPHY OF LAW

S. Zakhartsev, D. Maslennikov, V. Sal'nikov

Sergei Zakhartsev, Dr.Sc. (Law), Professor, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Corresponding Member of the Russian Academy of Rocket and Artillery Sciences, Head of the Department of Public Defence and Organisation of Law Enforcement Activities of the Russian State Social University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: sergeyivz@yandex.ru

Dmitrii Maslennikov, Dr.Sc. (Philosophy), Professor at the Department of General Humanitarian Disciplines of the Private Higher Education Institution "Institute of Law" (Saint Petersburg), Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: dwm61@inbox.ru

Viktor Sal'nikov, Dr.Sc. (Law), Professor, Meritorious Scientist of the Russian Federation, Honoured Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Honoured Officer of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Academician of the Russian Academy of Rocket and Artillery Sciences, Editor-in-Chief of the Journal "Legal Science: History and the Present", Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: fonduniver@bk.ru

Keywords: *Hegel, Parmenides, Dostoevsky, philosophy, law, freedom, personality.*

Abstract.

Purpose of the work: cognition of the beginnings of the Russian philosophy of law.

Methods used: dialectics and scientific methods of cognition developed based on it.

Results obtained: the understanding of being of Absolute Good as absolute freedom is the highest form of concrete comprehension of the general unity of the universe. Classic philosophy gives theoretical and methodological means for such an understanding. The philosophy of Dostoevsky reveals its meaning. The unity of classic philosophy and the philosophy of Dostoevsky forms the starting point for constructing the national sovereign philosophy of law: the development of the notion of law out of the idea of Absolute Good understood as a concrete, synthetic idea.

References

1. Gegel' G.V.F., Fenomenologiya dukha, SPb. : Nauka, 1992, 444 pp.
2. Dionisii Areopagit, Bozhestvennye imena, Misticheskoe bogoslovie, Kiev : "Put' k Istine", 1991, pp. 13-93.
3. Zakhartsev S.I., Maslennikov D.V., Sal'nikov V.P., Bytie i refleksii: ontologicheskie osnovaniia prava v filosofii F.M. Dostoevskogo, Mir politiki i sotsiologii, 2018, No. 12, pp. 157-171.
4. Zakhartsev S.I., Maslennikov D.V., Sal'nikov V.P., Logos prava: Parmenid -- Gegel' -- Dostoevskii. K voprosu o spekulativno-logicheskikh osnovaniiax metafiziki prava, M. : Iurlitinform, 2019.
5. Zakhartsev S.I., Maslennikov D.V., Sal'nikov V.P., Teoretiko-metodologicheskie osnovaniia filosofii prava F.M. Dostoevskogo kak ideologa "pred'evraziistva", Pravovoe gosudarstvo: teoriia i praktika, 2019, No. 2 (56), pp. 17-24.
6. Zakhartsev S.I., Sal'nikov V.P. Komprekhendnaia teoriia poznaniia prava, Monitoring pravoprimeneniia, 2019, No. 4 (33), pp. 4-13.
7. Zakhartsev S.I., Sal'nikov V.P. Filosofii i iuridicheskaia nauka, M. : Iurlitinform, 2019, 424 pp.
8. Istoriia filosofii prava : monografiia, Al'bov A.P., Baranov V.M., Idrisov Z.Sh., Maslennikov D.V., Peshkov A.I., Revnova M.B., Sal'nikov V.P., Sal'nikov M.V., Sotnikova N.N., Chegovadze L.A., otvetstvennye redaktory: A.P. Al'bov, D.V. Maslennikov, V.P. Sal'nikov, SPb. : Iuridicheskii institut (Sankt-Peterburg), Sankt-Peterburgskii un-t MVD Rossii, 1998, 640 pp.
9. Kant I., Osnovy metafiziki нравственности. Kritika prakticheskogo razuma. Metafizika нравов, SPb. : Nauka, 1995, 528 pp.

10. Laut Reinkhard, *Filosofia Dostoevskogo v sistemicheskom izlozhenii*, pod red. A.V. Gulygi, per. s nem. I.S. Andreevoi, M. : Respublika, 1996, 447 pp.
11. Maslennikov D.V., "Zlaia t'ma manikheiskaia..." (Gnostitsizm kak istochnik kul'ta zla v istorii evropeiskogo obshchestva), *Obrazovanie. Ekonomika. Obshchestvo. Nauchno-prakticheskii obrazovatel'nyi zhurnal*, No. 5-6, 2009, pp. 61-67.
12. Maslennikov D.V., *Bogochelovek i ideia prava, Mir politiki i sotsiologii*, 2015, No. 12, pp. 167-173.
13. Maslennikov D.V., *Pravo kak forma razlicheniia dobra i zla, Iuridicheskaia mysl'*, 2015, No. 6, pp. 42-47.
14. Maslennikov D.V., Khlebosolova O.F., *Laut i Dostoevskii: metafizicheskoe i sotsial'no-eticheskoe izmerenie*, *Obrazovanie. Ekonomika. Obshchestvo. Nauchno-prakticheskii obrazovatel'nyi zhurnal*, 2009, No. 1, pp. 58-63.
15. Mikhailovskii I. V., *Ocherki filosofii prava*, t. I, Tomsk : V.M. Posokhin, 1914, 632 c.
16. Sal'nikov V.P., Maslennikov D.V., *Instituty prava i ideia absoliutnogo Dobra, Gosudarstvenno-pravovye instituty sovremennogo obshchestva: sbornik statei k Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posviashchennoi 100-letiiu Respubliki Bashkortostan* (g. Ufa, 14 dekabria 2018 g.), otv. red. F.M. Raianov, Ufa : BashGU, 2018, pp. 32-40.
17. Sal'nikov V.P., Maslennikov D.V., *Filosofia prava F.M. Dostoevskogo kak istochnik razvitiia teorii rossiiskogo gosudarstva i prava, Problemy statusa sovremennoi Rossii: istoriko-pravovoi aspekt: materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* (g. Ufa, 5-6 apreliia 2018 g.), otv. red. F.Kh. Galiev, v 2-kh ch., ch. 1, Ufa : RITs BashGU, 2018, pp. 72-79.
18. Sal'nikov V.P., Romanovskaia V.B., Sal'nikov M.V., Gorbunov M.D., *Absoliutnoe i otnositel'noe v estestvennom prave, Mir politiki i sotsiologii*, 2015, No. 11, pp. 22-29.
19. Khaidegger M., *Parmenid*, SPb. : "Vladimir Dal'", 2009, 382 pp.

STATE AND LAW: ISSUES OF THEORY AND CONCEPT OF LAW

PROBLEMS OF DETERMINING THE NORMATIVE NATURE OF MUNICIPAL REGULATIONS TO BE INCLUDED IN THE FEDERAL REGISTER OF MUNICIPAL NORMATIVE REGULATIONS (CONSIDERING COURT PRACTICE)

E. Atagimova, I. Borisova, T. Makarenko, E. Sarapkina

El'mira Atagimova, Ph.D. (Law), Senior Researcher at the Department of Research and Education Activities of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: atagimova75@mail.ru

Irina Borisova, Adviser of the Section of Normative Regulations of Subjects of the Russian Federation and the Federal Register of the Department of Constitutional Legislation, Development of Federative Relations and Local Self-Government of the Ministry of Justice of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: pst@minjust.ru

Tat'iana Makarenko, Head of the Department of Legal Information Analysis and Processing of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: tatyana.makarenko@scli.ru

Elena Sarapkina, Deputy Head of the Department of Legal Information Analysis and Processing of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

E-mail: elena.sarapkina@scli.ru

Keywords: *municipal law-making, local self-government, register of municipal normative regulations, legal assessment, determining of normativity attributes, law enforcement, court practice overview.*

Abstract.

Purpose of the study: identification of problematic aspects in determining the normativity of municipal regulations to be included in the Federal Register of Municipal Normative Regulations.

Method of study: the authors used the method of comparative law analysis of municipal regulations as well as of law enforcement practice in order to identify the key problems in differentiating between normative and non-normative regulations.

Results obtained: considering that a study of materials of court practice in cases of contesting normative regulations was carried out, the key problematic issues in determining the normativity of municipal regulations are identified.

Conclusions: in the authors' opinion, the main causes of problems in determining the normativity of municipal regulations are (collectively) the following: 1) absence of a legal definition of the terms "normative regulation" and "municipal normative regulation" at the federal level, 2) single legislative requirements and methodological approaches to identifying the criteria for determining the normativity of a regulation, 3) considerable increase of law-making load on local self-government bodies, 4) a shortage of qualified lawyers at the municipal level.

References

1. Atagimova E.I., *Opreделение normativnosti pravovykh aktov: doktrinal'noe ponimanie i praktika pravoprimereniia*, Monitoring pravoprimereniia, 2019, No. 2, pp. 4-10, DOI: 10.21681/2226-0692-2019-2-4-10.
2. Atagimova E.I., Potemkina A.T., Tsopanova I.G., *Pravotvorcheskie oshibki kak raznovidnost' pravovykh oshibok*, Vestnik Moskovskogo gumanitarno-ekonomicheskogo instituta, 2017, No. 2, pp. 41-48.
3. Atagimova E.I., Rybakova O.S., *Munitsipal'nye normativnye pravovye akty: vidy tipichnykh oshibok iuridicheskoi tekhniki*, Vestnik Moskovskogo gumanitarno-ekonomicheskogo instituta, 2018, No. 4, pp. 109-115.
4. Baranov P.M., *K voprosu o poniatii munitsipal'nogo normativnogo pravovogo akta*, Munitsipal'naia sluzhba: pravovye voprosy, 2011, No. 2, pp. 4-6.
5. Vlasenko N. A., *Krizisnye tendentsii v zakonotvorchestve sovremennoi Rossii*, Iuridicheskaiia tekhnika, 2015, No. 9, pp. 175-182.
6. Divin I.M., *Administrativnoe sudoproizvodstvo po ekonomicheskim sporam: otдельnye aspekty razvitiia*, M. : Statut, 2017, 208 pp.
7. Dogadailo E.Iu., Gorlachev R.Iu., *K probleme poniatii i sushchestvennykh priznakov normativnogo pravovogo akta v Rossiiskoi Federatsii*, Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2018, No. 10, pp. 56-62.
8. Zhilin G., Borisova E., Iarkov V., Musin V., Iudin A., Zaripov V., Semenov A., Budylin S., *Vedomstvennoe normotvorchestvo i zashchita chastnykh prav*, Zakon, 2015, No. 4, pp. 16-28.
9. Korsakov S.V., *Munitsipal'no-pravovaia politika Rossii: teoretiko-metodologicheskie osnovy*. Rostov n/D : RSEI, 2010, 204 pp.
10. Petrova T.E., Beliaeva O.V., *Problemy defektnosti pravovykh aktov organov mestnogo samoupravleniia*, Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2019, No. 6, pp. 22-26.
11. Rumiantsev M.B., *Munitsipal'nyi pravotvorcheskii protsess v Rossiiskoi Federatsii: problemy i osnovnye osobennosti*, Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2019, No. 3, pp. 33-36.
12. Rybakov O.Iu., Rybakova O.S., *Normotvorcheskaia deiatel'nost' sub'ektov Rossiiskoi Federatsii: problemy i puti resheniia*, Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta, seriia: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki, 2017, No. 2, pp. 95-99.
13. Rybakova O.S., *K voprosu o normativnosti munitsipal'nogo pravovogo akta*, v sbornike: Rossiiskoe i mezhdunarodnoe pravo: obshchee i osobnoe, Materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii pamiati professora F.M. Rudinskogo, 2019, pp. 191-196.
14. Rybakova O.S., *Problemy aspekty opredeleniia normativnosti pravovykh aktov, podlezhashchikh vklucheniui v federal'nyi registr normativnykh pravovykh aktov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii: obzor regional'nykh praktik*, Monitoring pravoprimereniia, 2019, No. 3, pp. 26-35.
15. Sergeeva K.O., *Munitsipal'noe pravotvorchestvo v Rossiiskoi Federatsii : avtoreferat dis. ... kandidata iuridicheskikh nauk : 12.00.02*, Moskva, 2013, 25 pp.
16. Tikhomirov Iu.A., *Prognozy i riski v pravovoi sfere*, Zhurnal rossiiskogo prava, 2014, No. 3 (207), pp. 5-16.
17. Tolstik V.A., *Ierarkhiia istochnikov rossiiskogo prava : avtoreferat dis. ... d-ra iurid. nauk*, N. Novgorod, 2002, pp. 17-18.
18. Iurtaeva E.A., *Normativnost' zakonodatel'stva: sovremennye moduliatsii v rossiiskom pravotvorchestve*, Zhurnal rossiiskogo prava, 2012, No. 11, pp. 28-39.

STATE AND LAW: ISSUES OF THEORY AND CONCEPT OF LAW

PROBLEMS OF LEGAL LIABILITY OF RELIGIOUS ASSOCIATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

I. Dudko

*Igor' Dudko, Dr.Sc. (Law), Meritorious Lawyer of the Russian Federation, Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Moscow, Russian Federation.
E-mail: idu2000@yandex.ru*

Keywords: laws, types of legal liability, suspension of activities, prohibition, liquidation, law enforcement, legal stance, the Constitutional Court of the Russian Federation.

Abstract.

Purpose of the work: investigating important aspects of legal liability of religious associations as special subjects of constitutionally significant relations.

Method used: systemic analysis of the legal grounds for holding religious associations liable, formal and logical analysis of the current laws.

Conclusion made: establishing legal liability of religious associations in a number of federal laws does not contribute to the systemic nature of this institution. The laws provide for several rather cumbersome and competing legislative constructions for the judicial application of public liability measures to religious associations. There is a need for a uniform regulation of the procedure of liquidating and prohibiting the activities of religious associations.

References

1. Leist O.E., Sushchnost' prava. Problemy teorii i filosofii prava, pod red.: Tomsinov V.A., M. : Zertsalo, 2008, 452 pp.
2. Tarasevich I.A., Doktrina religioznoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie, Tiumen' : tipografiia "Pechatnik", 2019, 355 pp.
3. Fedoruk E.O., Rozhdestvina A.A., Kommentarii k Federal'nomu zakonu No. 35-FZ ot 26 fevralia 2006 goda "O protivodeistvii terrorizmu", SPS "Garant", 2012.

STATE AND LAW: ISSUES OF THEORY AND CONCEPT OF LAW

THE LEGAL AND ORGANISATIONAL FRAMEWORK FOR THE PREVENTION OF MINOR NEGLECT AND DELINQUENCY IN RUSSIA AND ABROAD: THE COMPARATIVE ASPECT

N. Dorodonova

Nataliia Dorodonova, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department of History of Law and State of the Saratov State Academy of Law, Saratov, Russian Federation.

E-mail: dorodonovan@gmail.com

Keywords: national legislation, foreign countries, individual preventive work, social prevention, prevention, legal definition, protection of children's rights, delinquent behaviour, social adaptation and rehabilitation.

Abstract.

Features of legal regulation of relations in the sphere of prevention of minor neglect and delinquency in modern Russia are considered in the paper. The comparative law method made it possible to study the federal legal framework for public prevention of minor delinquency and to determine the national specificity of the system of prevention bodies in this sphere in Russia as well as in foreign countries.

A comparative analysis of foreign experience in creating the necessary conditions for preventing minor delinquency and protecting their rights is given. Countries with an efficient minor delinquency prevention system are identified. Social and legal problems causing delinquent behaviour in minors are expounded.

A justification is given for the conclusion that the Russian laws on social prevention of minor neglect and delinquency need improvement. Attention is drawn to the need to improve the conceptual framework in the field of prevention of minor neglect and delinquency as well as protection of children's rights.

References

1. Azarova E.G., Pravovoe regulirovanie sotsial'nogo obespecheniia zhenshchin i detei (demograficheskii aspekt), Zhurnal rossiiskogo prava, 2015, No. 10 (226), pp. 57-73.
2. Atagimova E.I., Pravovoe regulirovanie protivodeistviia semeino-bytovomu nasiliuu v Rossii i za rubezhom: sravnitel'nyi analiz, Monitoring pravoprimeneniia, 2018, No. 2 (27), pp. 49-53, DOI: 10.21681/2226-0692-2018-2-29-53.
3. Demidova-Petrova E.V., Sovremennaiia kartina svoistv lichnosti nesovershennoletnego osuzhdenного v kriminologicheskikh otsenkakh (chast' pervaiia), Monitoring pravoprimeneniia, 2017, No. 1 (22), pp. 7-17, DOI: 10.21681/2226-0692-2017-1-7-17.

4. Demidova-Petrova E.V., Sovremennaiia kartina svoistv lichnosti nesovershennoletnego osuzhdenного v kriminologicheskikh otsenkakh (chast' vtoraiia), Monitoring pravoprimereniia, 2017, No. 2 (23), pp. 36-45, DOI: 10.21681/2226-0692-2017-2-36-45.
5. Dorodonova N.V., O roli poniatiino-kategorial'nogo apparata v sfere profilaktiki beznadzornosti i pravonarushenii nesovershennoletnikh i zashchity prav detei v natsional'nykh zakonodatel'stvakh zarubezhnykh stran, Monitoring pravoprimereniia, 2019, No. 2 (31), pp. 20-23, DOI: 10.21681/2226-0692-2019-2-20-23.
6. Obshchestvo: prostranstvo, riski, tsnnosti, Ust'iantsev V.B., Gobozov I.A., Pigrov K.S. i dr. : monografiia, pod red. A. N. Chumakova, Saratov, 2012, 268 pp., pp. 67-68.
7. Otrastlevoe delenie mezhdunarodnogo prava: traditsionnye i novye podkhody, Abakanova V.A., Ageeva E.A., Aksenovich O.A. i dr. : koll. monografiia, SPb., 2018, 432 pp.
8. Petrova R.E., Blizhaishee okruzhenie pravonarushitel'ia: problemy pravovogo regulirovaniia, v sb.: Aktual'nye problemy sravnitel'nogo pravovedeniia. Materialy IV Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii c mezhdunarodnym uchastiem professorsko-prepodavatel'skogo sostava, aspirantov i magistrrov, 2019, pp. 139-143.
9. Rostova O.S., Gosudarstvennaia programma materinskogo (semeinogo) kapitala: praktika realizatsii, Pravo. Zakonodatel'stvo. Lichnost', 2016, No. 2 (23), pp. 37-44.
10. Rybakov O.Iu., Universal'nost' prava: ontologicheskie osnovaniia, V Moskovskii iuridicheskii forum, XIV Mezhdunarodnaia nauchno-prakticheskaiia konferentsiia (Kutafinskie chteniia) : materialy konferentsii, v 4-kh chastiakh, 2018, chast' 1, pp. 130-135.
11. Rybakova O.S., Podderzhka materinstva i detstva v Rossiiskoi Federatsii: priorityety zakonodatel'nogo regulirovaniia, v sb.: Osnovnye tendentsii i perspektivy razvitiia sovremennogo prava, Materialy ezhegodnoi Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii pamiati professora Feliksa Mikhailovicha Rudinskogo, 2018, pp. 358-362.
12. Rybakova O.S., Razvitie zakonodatel'stva v ramkakh realizatsii rossiiskoi pravovoi politiki v sfere podderzhki materinstva i semei s det'mi, Monitoring pravoprimereniia, 2018, No. 4 (29), pp. 37-41, DOI: 10.21681/2226-0692-2018-4-37-41.
13. Tugarov A.B., Ideia sotsial'noi preventsii kak filosofskii fenomen, Sovremennye issledovaniia sotsial'nykh problem, 2016, No. 4-1(28), pp. 122-137.

CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCEDURE

THE CURRENT CODE OF CRIMINAL PROCEDURE HAMPERS THE PROGRESS OF THE JUDICIAL AND LEGAL REFORM

V. Radchenko

Vladimir Radchenko, Ph.D. (Law), Associate Professor, First Deputy Chief Justice of the Supreme Court of the Russian Federation (retired), Meritorious Lawyer of the Russian Federation, Leading Researcher at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: radchenko41@yandex.ru

Keywords: *criminal procedure, lay judges, openness of judicial proceedings, societal control over the administration of justice, shadow state and shadow justice, pre-trial agreement of cooperation under the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, prosecutorial oversight.*

Abstract.

Purpose of the paper: identifying the negative consequences of certain provisions of the current criminal procedure laws.

Method of study: comparative analysis.

Research results: the 2001 Code of Criminal Procedure of the Russian Federation contains certain provisions which had a negative impact on the state of justice in Russia. Three of these are under study in the paper: abolition of participation of lay judges in judicial proceedings, introduction of summary proceedings, and de facto renunciation of prosecutorial oversight of preliminary investigation. The two first are borrowed from the English legal system and mean a renunciation of the established system of a broad participation of the people in the administration of justice in Russia as well as a departure from the principle of searching for truth in criminal proceedings. Analysing the consequences of the decisions under study drives to the conclusion that in order to successfully achieve the goals of the judicial and legal reform, it is needed to reject the unsuccessful novelties and return to institutions that are traditional for the Russian legal system.

References

1. Nasonov S.A., Evropeiskie modeli proizvodstva v sude prisiiazhnykh: sud prisiiazhnykh v Avstrii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie), Iuridicheskie issledovaniia, 2016, No. 9, pp. 41-52, DOI: 10.7256/2409-7136.2016.9.19911.
2. Nasonov S.A., Nesoglasie s obvinitel'nym verdiktom prisiiazhnykh zasedatelei: sravnitel'no-pravovoi i teoreticheskii podkhody, Pravo i politika, 2016, No. 2, pp. 248-253, DOI: 10.7256/1811-9018.2016.2.17786.

3. Nomokonov V.A., Popova Iu.Iu., Filippov V.V., Tenevoe gosudarstvo kak kriminogennyi faktor, *Kriminologiya: vchera, segodnia, zavtra*, 2018, No. 1 (48), pp. 57-61.
4. Matsievskii N.S., Tenevaia Rossiia: istoki, sushchnost', prichiny, posledstviia. Tomsk : Krasnoe znamia, 2015, 533 pp.
5. Anokhin M.G., Vorotnikov V.P., Tenevizatsiia rossiiskogo obshchestva kak sistemnoe iavlenie, *Sotsiologiya vlasti*, 2003, No. 4, pp. 65-82.
6. Tolkachenko A.A., Ugolovno-pravovye aspekty osobogo poriadka sudebnogo razbiratel'stva po ugolovnym delam, *Ugolovnoe sudoproizvodstvo*, 2006, No. 3, pp. 26-32.
7. Riabinina T.K., Osobyi poriadok sudebnogo razbiratel'stva kak odna iz sokrashchennykh form ugolovnogo sudoproizvodstva, *Rossiiskii sud'ia*, 2004, No. 9, pp. 20-23.
8. Fedotova D.V., Osobyi poriadok sudebnogo razbiratel'stva kak odna iz form uproshchennogo sudoproizvodstva: sravnitel'naia kharakteristika rossiiskogo i zarubeznogo zakonodatel'stva, *Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD*, 2013, No. 3 (21), pp. 32-37.
9. Vyshinskii A. Ia., Teoriia sudebnykh dokazatel'stv v sovetskom prave. Izdanie tret'e, dopolnennoe, M., 1950, pp. 251-258.
10. Bykov V.I., Prava prokurora na stadii vzbuzhdeniia ugolovnogo dela, *Zakonnost'*, 2013, No. 4, pp. 49-53.
11. Kapinus O.S., K voprosu o protsessual'nom polozenii prokurora v ugolovnom sudoproizvodstve, *Prokuror*, 2013, No. 2. (Tekst stat'i v nekommercheskoi internet-versii SPS "Konsul'tantPlus").

CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCEDURE

ON THE QUESTION OF POWERS OF THE HEAD OF AN INVESTIGATION BODY IN CUSTOMS AUTHORITIES OF RUSSIA AS A PARTICIPANT OF CRIMINAL PROCEEDINGS

M. Vershkova

Marina Vershkova, Ph.D. (Law), Senior Lecturer at the Department of Criminal Law Disciplines of the Faculty of Law of the Russian Customs Academy, Moscow, Russian Federation.

E-mail: malpeeva@mail.ru

Keywords: *preliminary investigation, enquiry, head of enquiry department, criminal procedure, functions of criminal justice, special investigative activities.*

Abstract.

The purpose of this paper is to study the problem of separation of powers of representatives of the administration of a customs body in carrying out the enquiry procedure in case of opening an administrative or criminal case falling within the competence of this customs body.

Applying the method of analysis facilitated in establishing the correlation between such terms as "authority", "powers", "tasks", "obligations", or "functions" used in legislative acts regulating the rights and obligations of customs bodies as participants of criminal proceedings.

The author analysed the criminal procedural powers of the head of an enquiry body and the scope of his responsibility in the course of enquiry and carrying out special investigative activities (hereinafter "SIA"), his/her overall management of activities of the customs body in the field of customs affairs, proceedings in cases of administrative violations, SIA, preliminary investigation of criminal cases in the form of enquiry as well as other criminal procedural activities.

The opinion is expressed that, although it is the enquiry officer who is the main person carrying out the enquiry, the head of the enquiry body and the head of the head of enquiry department, as well as the head of the investigation body also are participants of the criminal proceedings. What remains a debated question is the organisational distribution of powers and duties between the head of the enquiry body and his deputy.

In conclusion the author emphasises that customs bodies, in addition to their other functions, are bodies of preliminary investigation having procedural rights and obligations, they also are authorised to carry out other procedural actions needed to achieve the goals of criminal proceedings, and only a clear legislative differentiation of criminal procedural powers which the customs bodies participating in criminal proceedings have, as well as unambiguous law enforcement practice serve as a safeguard for an efficient functioning of these bodies.

References

1. Atagimova E.I., Rol' konstitutsionnogo pravosudiia v obespechenii prav i svobod cheloveka v Rossiiskoi Federatsii, *Pravovaia informatika*, 2017, No. 4, pp. 55-61, DOI: 10.21681/1994-1404-2017-4-55-61.
2. Atagimova E.I., Potemkina A.T., Ugolovno-protsessual'nye aspekty naznacheniiia pozhiznennogo lisheniia svobody v svete pravovykh pozitsii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii, *Vestnik DGU*, 2017, No. 3, pp. 136-143.

3. Belkin A.R., UPK RF: konstruktivnaia kritika i vozmozhnye uluchsheniia. Ch. 2: Ugolovnoe presledovanie. Uchastniki ugolovnogo sudoproizvodstva, M., 2010, 446 pp.
4. Belonosov V.O., O sovremennom sostoianii ugolovno-protsessual'nogo zakonodatel'stva, Mirovoi sud'ia, 2016, No. 9, pp. 22-27.
5. Guseinov N.A., O protsessual'nom statuse nachal'nika organa doznaniia v ugolovnom sudoproizvodstve Rossiiskoi Federatsii, Rossiiskii sledovatel', 2016, No. 6, pp. 10-13.
6. Zemskaia A.V., Problemy protsessual'nogo polozheniia nachal'nika organa doznaniia i doznatel'ia v Federal'noi sluzhbe sudebnykh pristavov, Praktika ispolnitel'nogo proizvodstva, 2017, No. 3, pp. 59-68.
7. Kartavtsev V.I., Nesterov A.V., Ispol'zovanie spetsial'nykh znaniy v raskrytii i rassledovanii tamozhennykh prestuplenii, Vestnik kriminalistiki, 2005, No. 4 (16), pp. 56-59.
8. Kuzembaeva M.M., Funktsional'naia kharakteristika deiatel'nosti doznatel'ia i organa doznaniia v ugolovnom protsesse Rossii : dis ... kand. iurid. nauk, Omsk, 2006, 228 pp.
9. Il'in S.I., K voprosu o poniatii ugolovnogo presledovaniia v deiatel'nosti doznatel'ei tamozhennykh organov Rossiiskoi Federatsii, Tamozhennoe delo, 2007, No. 3, pp. 16-25.
10. Rybakov O.Iu., Rybakova O.S., Normotvorcheskaia deiatel'nost' sub'ektov rossiiskoi federatsii: problemy i puti resheniia, Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriia: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki, 2017, No. 2, pp. 95-99.
11. Tabakov S.A., Nachal'nik organa doznaniia: izmeneniia v pravovoi status, vnesennye Federal'nym zakonom ot 30 dekabria 2015 g., No. 440-FZ, Zakonodatel'stvo i praktika, 2016, No. 1, pp. 10-13.
12. Tikhomirov Iu.A., Emel'iantsev V.P., Aiurova A.A. i dr., Effektivnost' zakonodatel'stva: voprosy teorii i praktika : monografiia, otv. red. Iu.A. Tikhomirov, V.P. Emel'iantsev, M. : Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii: INFRA-M, 2015, 336 pp.
13. Fedulova I.I. Mirovomu sud'e o polnomochiiakh nachal'nika organa doznaniia, Mirovoi sud'ia, 2017, No. 2, pp. 25-27.

INFORMATION TECHNOLOGY LAW

SYSTEMOLOGICAL FOUNDATIONS OF EFFICIENT LEGAL REGULATION OF INFORMATION RELATIONS IN THE INFOSPHERE

D. Lovtsov

Dmitrii Lovtsov, Dr.Sc. (Technology), Professor, Meritorious Scientist of the Russian Federation, Deputy Director for Research of Lebedev Institute of Precision Mechanics and Computer Engineering of the Russian Academy of Sciences, Head of the Department of Information Technology Law, Informatics and Mathematics of the Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation.

E-mail: dal-1206@mail.ru

Keywords: *information technology law, two-level legal regulation, law of necessary diversity, information conditions, systemological principles, systemology, legal information, information relations, legal ergasystem, organisational and legal technology, conceptual logical model, methodological principles.*

Abstract.

Purpose of the paper: improving the scientific and methodological foundation of the theory of efficient legal regulation of information relations in the information sphere (infosphere).

Method used: systemic analysis and multi-level conceptual and logical modelling of legal ergasystems, logical classification of legal information and developing the theoretical and applied basics of the technology of two-level (normative and individual) legal regulation.

Results obtained: the conceptual and logical model of the legal ergasystem is specified considering the fundamental feedback principle. A justification is given for a productive classification of legal information in a two-level legal regulation system. William R. Ashby's law of requisite variety is expounded, a justification is given for appropriate conditions and a system of pragmatic principles for implementing an efficient two-level legal regulation technology. Methodological principles of an integrative approach to the analysis and optimisation of legal ergasystems considering their physical nature are identified. The general structure of modern systemology of legal regulation of information relations in the infosphere is determined. The subject of information technology law being a basic branch of legal regulation of information relations in infosphere is decomposed, pertinent complexes of legal rules are established, and the necessary condition for an efficient individual legal regulation is justified.

References

1. Blauberger I. V., Sadovskii V. N., Iudin B. G., Sistemnyi podkhod, Novaia filosofskaia entsiklopediia, M. : Mysl', 2010.
2. Vaipan V. A., Osnovy pravovogo regulirovaniia tsifrovoy ekonomiki, Pravo i ekonomika, 2017, No. 10, pp. 5-18.
3. Vetituev Iu. Iu., Sinergetika v prave, Gosudarstvo i pravo, 2002, No. 4, pp. 64-69.
4. Goloskokov L. V., Teoriia setevogo prava, M. : MPSU, 1912, 216 pp.

5. Ershov V. V., Pravovoe i individual'noe regulirovanie obshchestvennykh otnoshenii : monografiia, M. : RGUP, 2018, 628 pp.
6. Kaliatin R. E., Pravo v sfere Interneta, M. : Infra-M, 2004, 480 pp.
7. Korolev V. T., Lovtsov D. A., Radionov V. V., Sistemnyi analiz. Chast' 2. Logicheskie metody, pod red. D. A. Lovtsova, M. : RGUP, 2017, 164 pp.
8. Lovtsov D. A., Sistema printsipov effektivnogo pravovogo regulirovaniia informatsionnykh otnoshenii v infosfere, Informatsionnoe pravo, 2017, No. 1, pp. 13-18.
9. Lovtsov D. A., Sistemologiya pravovogo regulirovaniia informatsionnykh otnoshenii v infosfere : monografiia, M. : RGUP, 2016, 316 pp.
10. Lovtsov D. A., Teoreticheskie osnovy sistemologii informatsionnogo prava, Informatsionnoe pravo, 2014, No. 2, pp. 4-13.
11. Lovtsov D. A., Teoriia informatsionnogo prava: bazisnye aspekty, Gosudarstvo i pravo, 2011, No. 11, pp. 43-51.
12. Lovtsov D. A., Lingvisticheskoe obespechenie pravovogo regulirovaniia informatsionnykh otnoshenii v infosfere, Informatsionnoe pravo, 2015, No. 2, pp. 8-13.
13. Lovtsov D. A., Shibaev D. V., Semeistvo unifitsirovannykh pravovykh protokolov elektronnoho dokumentooborota v sudebnoi sisteme, Rossiiskoe pravosudie, 2011, No. 7, pp. 44-52.
14. Osipov M. Iu., Pravovoe regulirovanie kak dinamicheskaiia sistema, Pravo i politika, 2006, No. 11, pp. 17-31.
15. Problemy obshchei teorii prava i gosudarstva, pod. obshch. red. V. S. Nersesiansa, M. : Norma, 2004, 813 pp.
16. Fedotov M. A., Pravo massovoi informatsii v Rossiiskoi Federatsii, M. : Mezhdunarodnye otnosheniia, 2002, 624 pp.

INFORMATION TECHNOLOGY LAW

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AS A MANAGEMENT TOOL UNDER THE CONDITIONS OF GLOBAL RISKS

A. Kartskhiiia

Aleksandr Kartskhiiia, Ph.D. (Law), Professor at the Gubkin Russian State University of Oil and Gas, Moscow, Russian Federation.

E-mail: arhz50@mail.ru

Keywords: *subjects of law, digital technologies, digital rights, risks and threats, intellectual property, intellectual rights, risk management.*

Abstract.

Purpose of the paper: justifying the need for an outstripping development of the legal framework for the practical application of artificial intelligence (AI) technologies and regulation of property circulation as regards objects equipped by AI technologies.

Method of study: comparative analysis of the present state and legal regulation of AI technologies, a conceptual assessment of their impact and description of legal risks of using them.

Results obtained: an analysis of features of AI from the viewpoint of law and legal risks of using AI technologies under the conditions of a new technological environment is carried out in the paper, and a new field of civil property circulation using AI technologies, digital assets, and other modern digital technologies (cryptocurrency, tokens, virtual property, robotic devices, digital twins, big data, cloud services, etc.) is considered. Legal risks of using AI and its improtance are assessed, including a systematisation of the grounds, forms and limits of liability of AI, the scope of legal capacity and competence of objects using AI technologies, and a possibility of forming special rules of law aimed at creating and using AI within the framework of the institution of intellectual property law and civil property circulation is analysed. The author gives a justification for the need to expand the legal framework for practical use and application of AI technologies, the importance of creating an integrative model of legal regulation, including the formation of universal standards and rules for using AI in property circulation.

References

1. Nagrodskaiia V.B., Novye tekhnologii (blokchein, iskusstvennyi intellekt) na sluzhbe prava : nauchno-metodicheskoe posobie, pod red. L.A. Novoselovoi, M. : Prospekt, 2019, 128 pp.
2. Morkhat P.M., Iskusstvennyi intellekt: pravovoi vzgliad, M. : Buki Vedi, 2017, 257 pp.
3. Kartskhiiia A.A., Makarenko G.I., Sergin M.Iu., Sovremennye trendy kiberugroz i transformatsiia poniatiiia kiberbezopasnosti v usloviakh tsifrovizatsii sistemy prava, Voprosy kiberbezopasnosti, 2019, No. 3 (31), pp. 18-23, DOI: 10.21681/2311-3456-2019-2-18-23.
4. Kartskhiiia A.A., Tsifrovye tekhnologii v protsesse "tsifrovoi" adaptatsii prava, IS. Promyshlennaia sobstvennost', 2019, No. 5, pp. 41-48.
5. Kartskhiiia A.A., Tsifrovye tekhnologicheskie (onlain) platformy: rossiiskii i zarubezhnyi opyt regulirovaniia, Grazhdanskoe pravo, 2019, No. 3, pp. 25-28, DOI: 10.18572/2070-2140-2019-3-25-28.
6. Iuridicheskaiia kontseptsiiia robotizatsii : monografiia, N.V. Antonova, S.B. Bal'khaeva, Zh.A. Gaunova i dr., otv. red. Iu.A. Tikhomirov, S.B. Nanba, M. : Prospekt, 2019, 240 pp.
7. Regulirovanie robototekhniki: vvedenie v "robopravo". Pravovye aspekty razvitiia robototekhniki i tekhnologii iskusstvennogo intellekta, V.V.Arkipov, V.V.Bakumenko, A.D.Volynets i dr., pod red. A.V.Neznamova, M. : Infotropik Media, 2018, 232 pp.

8. Vitko V., Analiz nauchnykh predstavlenii ob avtore i pravakh na rezul'taty deiatel'nosti iskusstvennogo intellekta, IS. Avtorskoe pravo i smezhnye prava, 2019, No. 2, pp. 5-20, No. 3, pp. 5-22.
9. Popova N.F., Osnovnye napravleniia razvitiia pravovogo regulirovaniia ispol'zovaniia iskusstvennogo intellekta, robotov i ob'ektov robototekhniki v sfere grazhdanskikh pravootnoshenii, Sovremennoe pravo, 2019, No. 10, pp. 69-73, DOI: 10.25799/NI.2019.30.55.003.
10. Durneva P.N., Iskusstvennyi intellekt: analiz s tochki zreniia klassicheskoi teorii pravosub'ektnosti, Grazhdanskoe pravo, 2019, No. 5, pp. 3-33, DOI: 10.18572/2070-2140-2019-5-30-33.
11. Yuval Noah Harari, Homo Deus: A Brief History of Tomorrow, New York Times, 2018, 400 pp.
12. Ray Kurzweil, The Singularity Is Near: When Humans Transcend Biology, Penguin Books, 2005.
13. Shmeleva M.V., Tsifrovye tekhnologii v gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupkakh: budushchee ili real'nost', Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2019, No. 12, pp. 36-42, DOI: 10.17803/1994-1471.2019.109.12.036-042.
14. S. Burton, I. Habli, T. Lawton, J. McDermid, F. Morgan, Mind the gaps: Assuring the safety of autonomous systems from an engineering, ethical, and legal perspective, Elsevier, Artificial Intelligence, Volume 279, February 2020, URL: <https://doi.org/10.1016/j.artint.2019.103201>.

INFORMATION TECHNOLOGY LAW

ISSUES OF USING NEW TECHNOLOGIES IN COMBATING CYBERTERRORISM

E. Antonyan

Elena Antonyan, Dr.Sc. (Law), Professor at the Department of Criminology and Correctional Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation.

E-mail: antonyaa@yandex.ru

Keywords: *cyber threats, blockchain technologies, prevention system, use of computers, computer information, international level, legal regulations.*

Abstract. *New technologies for combating cyberterrorism which aims at destabilising public order, large-scale disruption of functioning of communication systems, intimidation by imposing the terrorists' will, on authorities as well, and poses, in general, an increased threat to the national and information security of the state, are considered in the paper. Special attention is paid to blockchain technology, which allows hiding funds intended for financing terrorist activities, in the information space as well.*

References

1. Stepanenko R.F., Khazieva N.O., Khaziev A.K., Rybakov O.Y., Modern problems and hypotheses of general theory of law: succession and novation, Opcion, 2019, V. 35, Special Issue No. 22, pp. 1097-1107.
2. Rybakov O.Iu., Rybakova O.S., Principles of information security of a child on the internet, Studies in Computational Intelligence, 2019, V. 826, pp. 427-433.
3. Antonyan E.A., Aminov I.I., Blokchein-tekhnologii v protivodeistvii kiberterrorizmu, Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2019, No. 6 (103), pp. 167-177.
4. Antonyan E.A., Kleshchina E.N., O problemakh zakonodatel'nogo regulirovaniia v sfere protivodeistviia kiberterrorizmu i kiberekstremizmu, Iuridicheskoe obrazovanie i nauka, 2019, No. 10, pp. 28-31.
5. Val'ko D.V., Kiberprestupnost' v Rossii i mire: sravnitel'nyi analiz, [Elektronnyi resurs], URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/kiberprestupnost-v-rossii-i-mire-sopostavitelnaya-otsenka> (data obrashcheniia: 10.10.2019).
6. Kartskhiia A.A., Tsifrovaia transformatsiia prava, Monitoring pravoprimeneniia, 2019, No. 1 (30), pp. 25-29, DOI: 10.21681/2226-0692-2019-1-25-26.
7. Kartskhiia A.A., Makarenko G.I., Sergin M.Iu., Sovremennye trendy kiberegroz i transformatsiia poniatii kiberbezopasnosti v usloviakh tsifrovizatsii sistemy prava, Voprosy kiberebezopasnosti, 2019, No. 3 (31), pp. 18-23, DOI: 10.21681/2311-3456-2019-3-18-23.
8. Talapina E.V., Pravo i tsifrovizatsiia: novye vyzovy i perspektivy, Zhurnal rossiiskogo prava, 2018, No. 2 (254), pp. 5-17.
9. Rybakov O.Iu., Prioritety razvitiia informatsionnogo obshchestva v Rossii: pravovoe obespechenie, Monitoring pravoprimeneniia, 2017, No. 3 (24), pp. 71-76, DOI: 10.21681/2226-0692-2017-71-76.
10. Rybakov O.Iu., Tikhonova S.V., Informatsionnye riski i effektivnost' pravovoi politiki, Zhurnal rossiiskogo prava, 2016, No. 3 (231), pp. 88-95.

LEGAL ASPECTS OF ENSURING FLIGHT SAFETY UNDER CYBER THREATS: THE CASE OF CIVIL AVIATION

R. Petrova

Roza Petrova, Ph.D. (Law), Associate Professor at the Department KB-13 “Civil law support for national security” of the MIREA Russian Technological University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: petrova_r_@mail.ru

Keywords: digital technologies, cyber attacks, air transport, aircraft, airport, national security, passenger, necessity, devices, vulnerability, recommendations, experts, malefactors, terrorist organisations, hacker, risks, costs.

Abstract.

The paper is devoted to an analysis of the modern problem of legal support for cybersecurity in the field of aviation considering the increasing development of information technologies and the entertainment industry in cyberspace. The author considers the existing recommendations of international level on the need to implement an integrative approach to the use of the latest developments on board the aircraft and in the infrastructure of modern airports. In addition, experts' opinions on identifying potential vulnerabilities and a vision for solving these problems are presented. The author considers it necessary to maintain a balance between the modern equipment and security requirements, on the one hand, and providing a comfortable environment for passengers, including access to gadgets, on the other one. An analysis of the compliance of national laws in the field of flight safety under the conditions of cyberthreats with international requirements and recommendations is carried out in the paper.

References

1. Atagimova E.I., Makarenko G.I., Fedichev A.V., Informatsionnaia bezopasnost', Terminologicheskii slovar' v opredeleniakh deistvuiushchego zakonodatel'stva, Federal'noe biudzhethnoe uchrezhdenie "Nauchnyi tsentr pravovoi informatsii pri Ministerstve iustitsii Rossiiskoi Federatsii" (izdanie 3-e), 448 pp.
2. Kartskhiia A.A., Tsifrovaia transformatsiia prava, Monitoring pravoprimeniia, 2019, No. 1 (30), pp. 25-29, DOI: 10.21681/2226-0692-2019-1-25-29.
3. Kartskhiia A.A., Tsifrovye prava i pravoprimenie, Monitoring pravoprimeniia, 2019, No. 2 (31), pp. 44-46, DOI: 10.21681/2226-0692-2019-2-44-46.
4. Kartskhiia A.A., Makarenko G.I., Sergin M.Iu., Sovremennye trendy kiberugroz i transformatsiia poniatii kiberbezopasnosti v usloviakh tsifrovizatsii sistemy prava, Voprosy kiberbezopasnosti, 2019, No. 3 (31), pp. 18-23, DOI: 10.21681/2311-3456-2019-3-18-23.
5. Kostiuchenko Iurii, Kiberbezopasnost': kak zashchitit' aviatsiiu?, URL: <http://avia.pro/blog/kiberbezopasnost-kak-zashchitit-aviatsiyu>.
6. Obshchestvo: prostranstvo, riski, tsennosti, Us'iantsev V.B., Gobozov I.A., Pigrov K.S. i dr., monografiia, pod red. professora A. N. Chumakova, Saratov, 2012, 268 pp.
7. Poliakova T. A., Bazovye printsipy kak osnovnye nachala pravovogo obespecheniia informatsionnoi bezopasnosti, Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk, 2016, No. 3 (55), pp. 17-40.
8. Rybakov O.Iu., Prioritety razvitiia informatsionnogo obshchestva v rossii: pravovoe obespechenie, Monitoring pravoprimeniia, 2017, No. 3 (24), pp. 71-76, DOI: 10.21681/2226-0692-2017-3-71-76.
9. Rybakov O.Iu., Tikhonova S.V., Informatsionnye riski i effektivnost' pravovoi politiki, Zhurnal rossiiskogo prava, 2016, No. 3 (231), pp. 88-95.
10. Shadrina T., Chtoby nikto ne smog "steret" samolet. Sistemy grazhdanskikh samoletov zashchitiat ot vzlomov, Rossiiskaia gazeta, stolichnyi vypusk No. 34 (7200), URL: <https://rg.ru/2017/02/15/v-rossii-poiavitsia-sistema-zashchity-grazhdanskoy-aviacii-ot-kiberugroz.html>.

SOCIOLOGY

SMALL CITIES OF RUSSIA: AN INTEGRATIVE MONITORING OF DEVELOPMENT. PART 2

V. Markin, M. Malyshev, D. Zemlianskii

Valerii Markin, Dr.Sc. (Sociology), Professor, Chief Researcher at the Federal Sociological Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: markin@isras.ru

Mikhail Malyshev, Dr.Sc. (Sociology), Professor, Leading Researcher at the Federal Sociological Research Centre of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.

E-mail: anpi_2006@mail.ru

Dmitrii Zemlianskii, Ph.D. (Geography), Chairman of the Council for Studying Forces of Production of the Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of Russia, Moscow, Russian Federation.

E-mail: qeozema@mail.ru

Keywords: *small city, city development index, small city development strategies, economic development, human capital, urban environment, social infrastructure, population migration, education, healthcare, culture and sport infrastructure, population housing conditions.*

Abstract.

Purpose of the paper (in two parts): studying the development problems of small cities of Russia, harmonisation of the urban space and the functioning of the social and economic system of the small city, implementation of small city development strategies considering the views of different actors: unions, associations, trade unions, NGOs, educational institutions, political groups and individual citizens, as well as continual scientific support for the strategies at all implementation stages and continuous monitoring of the effectiveness of the measures carried out.

Method of study: sociological surveys and statistical analysis. The information background of the paper is based on sociological survey data and statistical data for 16 small cities of 8 regions of Russia.

The obtained results are formulated as proposals for defining the small city development strategies laying down the development priorities worked out jointly by all stakeholders for this given small city, ensuring its competitiveness in the short, medium and long term in the following areas: securing economic development, human capital development, investment climate improvement, urban infrastructure development, improving the efficiency of municipal administration, and agglomeration integration.

This paper is the final publication of the study.

References

1. Nefedova T.G., Bol'shoi, malyy, sredniy gorod i selo v Rossii, Geografiya, gradostroitel'stvo, arkhitektura: sintez nauk i praktik, Smolensk : Oikumena, 2013, pp. 171-190.
2. Markin V. V., Malyshev M. L., Zemlianskii D.Iu., Malye goroda Rossii: kompleksnyi monitoring razvitiia. Chast' 1, Monitoring pravoprimeniia, 2019, No. 4, pp. 46-55, DOI: 10.21681/2226-0692-2019-4-46-55.
3. Frolova T.A. Poniatie "gorod" v zakonodatel'stve sub'ektov Rossiiskoi Federatsii ob administrativno-territorial'nom delenii, Prolog: zhurnal o prave, 2016, No. 3, URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-gorod-v-zakonodatel'stve-subektov-rossiyskoy-federatsii-ob-administrativno-territorialnom-delenii> (data obrashcheniia: 16.08.2018).
4. Prioritetnye napravleniia vnedreniia tekhnologii umnogo goroda v rossiiskikh gorodakh (ekspertno-analiticheskii doklad), Kuz'mina A.S., Lipetskaia M.S., Rimskikh E.A., Rozhkova E.S., Trunova N.A., Sanatov D.V., Kuznetsova N.G., Kur'ianov E.E., Sobolev S.S., pod red. Kniaginina V.N., M. : TsSR, 2018.

REVIEWS

REVIEW OF A MONOGRAPH BY A. SHUMILOV ENTITLED "THE SCIENCE OF SPECIAL INVESTIGATIVE ACTIVITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION"

S. Zakhartsev

Sergei Zakhartsev, Dr.Sc. (Law), Professor, Head of the Department of Public Defence and Organisation of Law Enforcement Activities of the Russian State Social University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: sergeyivz@yandex.ru

Keywords: *science of special investigative activities, tracking and finding criminals, fundamentality.*

Abstract. *A three-volume monograph by A. Shumilov (consisting of five books) entitled "The Science of Special Investigative Activities in the Russian Federation" is reviewed. The reviewer comes to the conclusion that the book is important for the science of special investigative activities, significant for its theory and practice, a wide scope of problems is raised in the book. Condolences on the passing of A. Shumilov are expressed. Differences in the views of A. Shumilov and the reviewer on certain provisions of the science of special investigative activities are shown, which was by no means an obstacle for their warm, friendly relationship.*

References

1. Zakhartsev S.I., Ignashchenkov Iu.Iu., Sa'nikov V.P., Operativno-rozysknye meropriiatia v XXI veke, SPb., 2006.
2. Zakhartsev S.I., Nauka operativno-rozysknoi deiatel'nosti: filosofskii, teoretiko-pravovoi i prikladnoi aspekty, SPb., 2011.
3. Zakhartsev S.I., Ignashchenkov Iu.Iu., Sa'nikov V.P., Operativno-rozysknaia deiatel'nost' v XXI veke, M., 2015.
4. Zakhartsev S.I., Vikhrov V.A., Ignashchenkov Iu.Iu., Sa'nikov V.P., Operativno-rozysknaia deiatel'nost' i voennaia bezopasnost', pod red. S.I. Zakhartseva, M., 2017.
5. Zakhartsev S.I., Korruptsiia i dengi: K voprosu primeneniia operativno-rozysknykh meropriiatii, Iuridicheskaiia nauka: istoriia i sovremennost', 2013, No. 10, pp. 137-141.
6. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P., Vnenauchnoe znanie v operativno-rozysknoi deiatel'nosti, Pravovoe pole sovremennoi ekonomiki, 2013, No. 10, pp. 193-199.
7. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P., Naukometriia i indeksy tsitirovaniia: segodnia i zavtra, Pravovoe gosudarstvo: teoriia i praktika, 2016, t. 4, No. 46, pp. 7-13.
8. Zakhartsev S.I., Sa'nikov V.P., Filosofii i iuridicheskaiia nauka, M., 2019.
9. Shumilov A.Iu., Operativno-rozysknaia nauka v Rossiiskoi Federatsii, t. III, kn. 3: Osnovnye polozheniia, M., 2017.

НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ:

Шеф-редактор	<i>Г.И. Макаренко</i>
Начальник РИО	<i>Ю.В. Матвиенко</i>
Перевод	<i>Т.В. Галатонов</i>
Дизайн	<i>И.Г. Колмыкова</i>
Компьютерная верстка	<i>А.С. Алексанян</i>
Тиражирование (печать)	<i>Н.Г. Шабанова</i>

Отпечатано в РИО НЦПИ при Минюсте России
Формат 60x90/8 Печать цветная цифровая
Общий тираж 100 экз. Цена свободная
Подписано в печать 20.03.2020 г.