

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное бюджетное учреждение
«Научный центр правовой информации
при Министерстве юстиции Российской Федерации»

**СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ
МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО–ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,
ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»**

**КОНФЕРЕНЦИЯ ПРИУРОЧЕНА К 150–ЛЕТНЕМУ ЮБИЛЕЮ ПРИНЯТИЯ
СУДЕБНЫХ УСТАВОВ 1864 ГОДА**

05–06 июня 2014 года

Москва
2014

Ответственные за выпуск:

Павленко Павел Анатольевич, заместитель директора по научной и учебной работе ФБУ НЦПИ при Минюсте России

Сергин Михаил Юрьевич, начальник научно-исследовательского отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России, доктор технических наук, профессор;

Матвиенко Юрий Владимирович, начальник редакционно-издательского отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России, кандидат медицинских наук;

Атагимова Эльмира Исамудиновна, начальник научно-исследовательской лаборатории мониторинга правоприменения и развития информационных ресурсов ФБУ НЦПИ при Минюсте России, кандидат юридических наук;

Горбачева Елена Викторовна, начальник научно-исследовательской лаборатории юридической техники и лингвистического обеспечения ФБУ НЦПИ при Минюсте России.

- А43 Актуальные проблемы систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности:**
Материалы Международной научно-практической конференции (05–06 июня 2014 г.) / Москва, 2014. 476 с.
ISBN 978-5-901167-20-5

Сборник подготовлен по материалам Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности», проведенной в ФБУ НЦПИ при Минюсте России в г. Москве 05–06 июня 2014 г.

Предназначается для студентов, аспирантов, преподавателей, научных и практических работников.

Ответственные редакторы

Федичев Андрей Валерьевич, <i>кандидат технических наук, доцент</i>	директор ФБУ НЦПИ при Минюсте России
Астанин Виктор Викторович, <i>доктор юридических наук, профессор</i>	проректор Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, директор научно-исследовательского института РПА Минюста России
Курбанов Габил Сурхай оглы, <i>доктор юридических наук, профессор</i>	заведующий отделом теории государства и права, гражданского права и гражданского процесса Института философии и права Национальной Академии наук Азербайджана
Магомедов Шихтимер Баширович, <i>доктор юридических наук, профессор, заслу- женный юрист Россий- ской Федерации</i>	декан юридического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Дагестанский государственный университет», заместитель Председателя Межрегиональной ассоциации конституционалистов России, член-корреспондент Российской Академии проблем безопасности, обороны и правопорядка, заслуженный деятель науки РД, заслуженный юрист Российской Федерации
Сергин Михаил Юрьевич, <i>доктор технических наук, профессор</i>	начальник научно-исследовательского отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России, главный редактор научного периодического журнала «Правовая информатика»
Шихнабиева Тамара Шихгасановна, <i>доктор педагогических наук, профессор</i>	действительный член Академии информатизации образования, заведующая лабораторией Института информатизации образования Российской академии образования
Атагимова Эльмира Исамудиновна, <i>кандидат юридических наук</i>	начальник научно-исследовательской лаборатории мониторинга правоприменения и развития информационных ресурсов ФБУ НЦПИ при Минюсте России
Горбачева Елена Викторовна	начальник научно-исследовательской лаборатории юридической техники и лингвистического обеспечения ФБУ НЦПИ при Минюсте России

Состав организационного комитета Международной научно–практической конференции

«Актуальные проблемы систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности»

Организатор Конференции

Федеральное бюджетное учреждение «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации»

Председатель оргкомитета конференции

АРИСТОВ Дмитрий Васильевич, заместитель Министра юстиции Российской Федерации

Заместитель председателя оргкомитета конференции

ФЕДИЧЕВ Андрей Валерьевич, директор ФБУ НЦПИ при Минюсте России, кандидат технических наук, доцент

Секретарь

АТАГИМОВА Эльмира Исамудиновна, начальник научно исследовательской лаборатории мониторинга правоприменения и развития информационных ресурсов ФБУ НЦПИ при Минюсте России, кандидат юридических наук

Члены оргкомитета конференции

АСТАНИН Виктор Викторович, проректор Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, директор научно-исследовательского института Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

ВЕТРОВ Александр Григорьевич, начальник отдела систематизации законодательства Правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат физико-математических наук, доцент, действительный Государственный Советник Российской Федерации 3-го класса

ЗИЛОТИН Павел Петрович, и. о. заместителя директора по инженерной и технической работе ФБУ НЦПИ при Минюсте России

КУРБАНОВ Габил Сурхай оглы, заведующий отделом теории государства и права, гражданского права и гражданского процесса Института философии и права Национальной Академии наук Азербайджана, доктор юридических наук, профессор

ЛЕОНТЬЕВ Борис Борисович, генеральный директор Федерального института сертификации и оценки интеллектуальной собственности и бизнеса (ЗАО «СОИС»), зам. председателя Комитета по интеллектуальной собственности ТПП РФ, эксперт WIPO, эксперт ФАПРИД, эксперт Фонда «Сколково», доктор экономических наук, профессор

ЛОПАТИН Владимир Николаевич, генеральный директор Корпорации интеллектуальной собственности РНИИС, председатель национального технического комитета по стандартизации «Интеллектуальная собственность» ТК481, главный редактор журнала «Информационное право», доктор юридических наук, профессор

МАГОМЕДОВ Шихтимер Баширович, декан юридического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Дагестанский государственный университет», заместитель Председателя Межрегиональной ассоциации конституционалистов России, член-корреспондент Российской Академии проблем безопасности, обороны и правопорядка, заслуженный деятель науки РД, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

МАКАРЕНКО Татьяна Николаевна, начальник отдела анализа и обработки правовой информации ФБУ НЦПИ при Минюсте России

МАРКОВ Алексей Сергеевич, генеральный директор НПО «Эшелон», кандидат технических наук, доцент

МОРОЗОВ Андрей Витальевич, заведующий лабораторией мониторинга правовой информации НИИ, заведующий кафедрой информационного права РПА Минюста России, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН

ПАВЛЕНКО Павел Анатольевич, заместитель директора по научной и учебной работе ФБУ НЦПИ при Минюсте России

ПОЛЯКОВА Татьяна Анатольевна, заместитель директора Департамента конституционного законодательства Министерства юстиции Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

РОБЕРТ Ирэна Веняминовна, директор Федерального государственного научного учреждения «Институт информатизации образования» Российской академии образования, доктор педагогических наук, профессор, академик РАО

СЕРГЕЕВ Юрий Владимирович, начальник отдела обучения и аттестации ФБУ НЦПИ при Минюсте России, кандидат военных наук

СЕРГИН Михаил Юрьевич, начальник научно-исследовательского отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России, доктор технических наук, профессор

ФИЛАТОВА Людмила Васильевна, профессор кафедры информационного права РПА Минюста России, заслуженный юрист РФ, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник

ШИХНАБИЕВА Тамара Шихгасановна, действительный член Академии информатизации образования, заведующая лабораторией Института информатизации образования Российской академии образования, доктор педагогических наук, профессор

Спонсоры конференции



ЗАО «ИНФОРМСВЯЗЬ ХОЛДИНГ»



ЗАО «ДиалогНаука»



ООО «ПО «МОНТАЖНИК»

Участники выставки



ОАО «ИнфоТекс»



НПО «Эшелон»



Лаборатория Касперского



Информзащита

Партнер-спонсор



Московская городская коллегия адвокатов
«Исаев и партнёры»

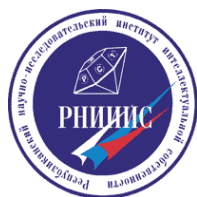
Партнеры конференции



Институт философии и права Национальной Академии наук Азербайджана



Научно-исследовательский институт Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации



Республиканский научно-исследовательский институт интеллектуальной собственности



Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Дагестанский государственный университет»



Федеральное государственное научное учреждение «Институт информатизации образования» Российской академии образования

Информационная поддержка



Журнал «Информационное право» — специализированное информационно-аналитическое образовательное юридическое издание. Единственный федеральный научный журнал по специальности «Информационное право». Журнал учрежден Республиканским НИИ интеллектуальной собственности совместно с издательской группой «Юрист».

С июля 2007 года включен в Перечень ВАК для публикации основных научных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук. Главный редактор журнала — директор РНИИИС, доктор юридических наук, профессор В. Н. Лопатин.

Подписка на журнал осуществляется во всех отделениях связи на территории РФ по каталогам Роспечати: 84892 Информационное право (Россия) 48 стр. 60 x 90/8, 1 в пол. РП (495) 953-91-20; оформление подписки на «Информационное право» через Интернет, или по Объединенному каталогу: 84725 Информационное право 48 стр. 1 в пол., 219-35, АПР, и в редакции.

Адрес редакции:
119049, ул. Большая Якиманка, д.38. РНИИИС.
Телефон / факс редакции: (499) 238-40-83
<http://www.infolaw.ru>, e-mail: info@infolaw.ru



Журнал ФБУ НЦПИ при Минюсте России «Правовая информатика» издаётся с 1996 года. У истоков его формирования стоят ведущие федеральные учреждения Минюста России — Научный центр правовой информации и Российская правовая академия. В состав редакционной коллегии входят ведущие учёные страны в указанной сфере — Ю. М. Батурин, А. В. Морозов, Т. А. Полякова, И. М. Рассолов, Л. В. Филатова и другие. Название журнала — «Правовая информатика» — являет собой золотое сечение в теории и практике информационных правоотношений — принцип пристального профессионального внимания к различным стыковым отраслевым проблемам информационных технологий и права. Выдержан баланс интересов между прикладным аспектом информатизации и его правовым регулированием.

Информационная поддержка



Журнал «Вопросы кибербезопасности» — это научный, периодический, информационно-методический журнал с базовой специализацией в области информационной безопасности.

Журнал входит в Российскую систему научного цитирования. Статьи журнала доступны в полнотекстовом виде. На страницах журнала печатаются статьи российских и иностранных ученых в области информационной безопасности и информационного противоборства, в первую очередь материал по кибербезопасности, безопасности приложений, технической защите информации, аудиту безопасности систем и программного кода, тестированию, анализу защищенности и оценке соответствия по требованиям безопасности информации и др. Журнал печатается в полноцветном виде на оборудовании цифровой полиграфии, содержит раздел сведений (включая почту) об авторах и их фотографии.



Журнал «Мониторинг правоприменения» издаётся с 2012 года. При его создании Учредители ставили перед собой задачу — создание принципиально нового специального научного средства массовой информации, которое синтезировало бы научные интересы в сфере мониторинга правоприменения — нового научного направления — как юристов, так и специалистов в области экономических, социологических, политологических наук и государственного и муниципального применения, а также практиков бизнеса. Журнал быстро завоевал популярность в научной среде. В 2013–2014 годах 47 % опубликованных статей принадлежат авторам, имеющим ученую степень доктора наук и 40 % имеющим научную степень кандидата наук. Журнал входит в Российскую систему научного цитирования и представлен в базе Научной электронной библиотеке и Киберленинке. В состав редакционного совета входит ведущие ученые страны в указанной сфере, а главным научным редактором является доктор юридических наук, профессор В.В. Астанин.



Фонд Независимых Консультантов образован группой компаний и организаций, заинтересованных в формировании цивилизованного рынка консультационных услуг, защиты потребителей от некачественного консультирования. Компании, создавшие Фонд Независимых Консультантов, имеют большой опыт работ в сфере консультационных услуг и других, тесно связанных областях.

Содержание

Приветствия участникам и гостям международной научно–практической конференции «Актуальные проблемы систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности».....	17
ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ	27
<i>Лопатин Владимир Николаевич</i> Проблемы и перспективы кодификации законодательства в сфере информационного права и интеллектуальной собственности	30
<i>Кравцов Алексей Владимирович</i> Быстрое рассмотрение споров по лицензионным договорам в сфере интеллектуальной деятельности в российских третейских судах (тезисы доклада).....	48
<i>Морозов Андрей Витальевич</i> Актуальные проблемы ведения Единого регистра нормативных правовых актов в целях мониторинга правоприменения	50
<i>Потемкина Анна Трофимовна</i> Значение Судебной реформы 1864 года для развития отечественного законодательства	62
<i>Курбанов Габил Сурхай оглы</i> Актуальные проблемы совершенствования законодательства, связанного правами женщин в Азербайджанской Республике.....	69
<i>Drago Kos/Драго Кос,</i> Consequences of corruption/Последствия коррупции	75
<i>Горбачева Елена Викторовна</i> Судебные Уставы 1864 года и Научный центр правовой информации (тезисы доклада).....	85
СЕКЦИЯ I. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ	88
<i>Азизова Виктория Тимуровна</i> Систематизация законодательства как элемент обеспечения единого правового пространства: теоретический аспект	91

<i>Алиев Бахтияр Абдурахман оглы</i> Современное состояние организации и управления антитеррористической деятельностью в Азербайджанской Республике	96
<i>Алиев Ильхам Малик оглы</i> Пробелы в семейном законодательстве Азербайджанской Республики	100
<i>Апт Людмила Фальковна</i> Систематизация в правотворчестве: современный взгляд	104
<i>Баумштейн Антон Борисович</i> Концептуальное начало закона	118
<i>Гасанов Арсен Магомедович, Атагимова Эльмира Исамудиновна, Исаев Габидуллах Минетуллахович</i> Судебная реформа Александра II	124
<i>Гулиев Агшин Исабала оглы</i> Закон должен быть обдуманным и гуманным	133
<i>Исаева Саида Муратовна</i> Верховенство правового закона как принцип Конституции Российской Федерации	137
<i>Калужина Марина Анатольевна</i> Правовое обеспечение защиты прав и свобод граждан при осуществлении криминалистической регистрации	142
<i>Крапивина Людмила Дмитриевна</i> Проблемы юридической техники	147
<i>Крипакова Дина Равильевна</i> Определение третьих лиц в арбитражном процессе	157
<i>Кудрявцев Максим Александрович</i> Проблема системного подхода к нормотворчеству в конституционном проекте И. А. Ильина	161
<i>Леонтьев Борис Борисович</i> Вопросы совершенствования законодательства интеллектуальной собственности	172

<i>Магдилов Мажид Магдиевич</i> Присяжная адвокатура и судебная реформа в дореволюционной России	182
<i>Магомедов Магомед Баширович, Магомедов Башир Магомедович</i> Некоторые вопросы предыстории внедрения основ судебной реформы Российской империи на территории Северо-Восточного Кавказа середины 50-х годов XIX века	187
<i>Магомедов Шихтимер Баширович, Пирбудагова Диана Шамильевна</i> Правовой мониторинг в механизме обеспечения единого правового пространства	199
<i>Рустамова Светлана Мавлудовна</i> Некоторые вопросы становления административной юстиции в России: губернские присутствия смешанного состава как органы административной юстиции на местах	204
<i>Савичев Алексей Аркадьевич</i> Особенности реализации судебной реформы 1864 г. на уровне местного самоуправления	209
<i>Сарапкина Елена Николаевна</i> Подготовка и проведение судебной реформы 1864 года	214
<i>Сулейманов Бигрузи Бухаринович</i> Судебная реформа в России: итоги и перспективы	225
<i>Танимов Олег Владимирович</i> Фикции в Судебных уставах 1864 года	232
<i>Фадеева Наталья Анатольевна</i> Система учета нормативных правовых актов: история и современность	241
<i>Филатов Станислав Анатольевич</i> Проблемные вопросы мониторинга законодательства и правоприменения на территории Приморского края	249
<i>Челябова Залина Магомедзагировна</i> Историческая характеристика правовой регламентации судебной медицины	254

**СЕКЦИЯ II. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА 263**

Абдусаламов Руслан Абдусаламович
Актуальные проблемы информационного права:
региональный аспект 266

Арсланов Шамиль Джавадович
Информатизация деятельности государственных органов,
осуществляющих противодействие экономической преступности
в России 274

Зенина Наталья Васильевна
Некоторые аспекты правового регулирования создания
информационных систем персональных данных граждан
в деятельности федеральных органов исполнительной власти. 279

Кокарев Юрий Владимирович
Проблемы и решения получения
оперативной судебной информации 290

Магдилова Лариса Владимировна
Особенности формирования информационно-правового пространства
органов государственной власти в Республике Дагестан:
правовой аспект 295

*Рагимханова Динара Айдабековна,
Аливердиева Муслимат Айдабековна*
Особенности оказания государственных услуг
в электронной форме 304

Чхутиашвили Лела Васильевна
К вопросу о правовом регулировании электронных денежных
переводов в банковском законодательстве Российской Федерации .. 311

Юлегина Екатерина Игоревна
Мониторинг законодательства, регулирующего информационное
обеспечение деятельности независимых экспертов 316

**СЕКЦИЯ III. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ 323**

*Бочаров Михаил Иванович,
Овчинникова Ксения Романовна*
Нормативно-правовая база подготовки педагогических кадров
к формированию информационной культуры школьников
в области информационной безопасности 326

<i>Карцхия Александр Амиранович</i> Интеллектуальная собственность и информационная безопасность	344
<i>Козлов Олег Александрович,</i> <i>Быков Дмитрий Сергеевич</i> Проблемы обеспечения безопасности персональных данных при их обработке	353
<i>Матевосова Елена Константиновна</i> Правовое обеспечение информационной безопасности Российской Федерации	358
<i>Петров Владимир Викторович</i> Вопросы интеграции систем защиты информации на объекте (тезисы доклада)	363
<i>Благовещенский Николай Юрьевич</i> <i>Модернизация и развитие федеральных регистров</i> <i>государственных реестров в интересах обеспечения актуальности,</i> <i>достоверности и доступности правовой информации</i> (тезисы доклада)	367
СЕКЦИЯ IV. (СТУДЕНЧЕСКАЯ) АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	375
<i>Берсенева Александра Сергеевна,</i> <i>Левчик Анастасия Леонидовна</i> Проблемы информатизации деятельности органов государственной власти	378
<i>Богатова Марина Константиновна</i> Обеспечение информационной безопасности при управлении крупными городами	386
<i>Ефимова Марина Владимировна,</i> <i>Хуршудян Яна Маисовна</i> Современные проблемы юридической техники	395
<i>Ильин Александр Алексеевич</i> Особенности уголовной ответственности за разжигание межнациональной розни	401

<i>Копченев Юрий Александрович, Устарханов Руслан Мусаевич</i> Правовое регулирование в сфере информационных технологий.	411
<i>Котова Анастасия Аркадьевна</i> Проблемы систематизации законодательства в органах власти субъектов Российской Федерации	415
<i>Никишин Евгений Павлович</i> Особенности уголовной ответственности несовершеннолетних.	423
<i>Новопавловская Софья Леонидовна</i> Роль информационной безопасности в развитии предпринимательской деятельности в сети Интернет	428
<i>Письменюк Илья Николаевич</i> Актуальность изучения религиозного права в государственных юридических вузах Российской Федерации.	432
<i>Рабинович Рамэлла Агаруновна</i> История правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности в Российской Федерации.	440
<i>Уткина Анастасия Александровна</i> Соотношение юридической фикции и аналогии в праве.	447
<i>Федоров Даниил Алексеевич</i> Юридические фикции: история и современность.	455
ВЫСТАВКА	464
ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ	472

ПРИВЕТСТВИЕ
заместителя Министра юстиции Российской Федерации
Д.В. Аристова
участникам и гостям
Международной научно-практической конференции
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»



Уважаемые коллеги!

Приветствую участников и гостей конференции, посвященной одному из самых значимых событий в истории российской юстиции — принятию Судебных уставов.

Данная конференция охватывает широкий круг правовых вопросов. Характерной особенностью проводимой конференции является желание объединить различные направления правовой деятельности — научное, практическое, техническое — под знаком интереса к славному прошлому нашей страны, уважению к трудам выдающихся юристов, желанию перенять лучшее, чего достигла российская юстиция в процессе проведения великой Судебной реформы 1864 года.

Идеи Судебных уставов не устарели, они являют собой пример честного служения народу и государству, высочайшей общей и юридической культуры, творческого подхода к решению правовых проблем.

В настоящее время правовая информация становится для любого государства стратегическим ресурсом, от эффективного использования которого зависят безопасность государства и перспективы формирования демократического гражданского общества, как общества информационного, где реализуются все конституционные права и свободы граждан, в том числе право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Тенденция к увеличению открытости общества, повышение интенсивности информационного обмена, широкое использование передовых технологий сбора и обработки информации создают в то же время предпосылки для возможных противоправных действий в отношении информации, ее пользователей, а также информационных систем и сетей связи, что ведет к снижению уровня обеспечения информационной безопасности личности, общества и государства.

Вместе с тем, наряду с открытостью, мы не должны отказываться от заявленных принципов в построении информационного общества. Вот почему обсуждение правовых проблем информационной безопасности в рамках конференции имеет важное значение для будущего России, а с учетом роста международной преступности, актуально и для стран СНГ.

Насыщенная и разнообразная программа проводимой конференции позволит обсудить проблемы в этой области и рассмотреть пути их решения, а каждому участнику

найти в ходе проведения конференции интересующие его темы, принять участие в их обсуждении, получить необходимую информацию, ближе познакомиться с коллегами в дружеской творческой атмосфере.

Надеюсь, что конференция станет удобной площадкой для обмена опытом и выработки единых подходов к стабильному развитию правового общества.

Выражаю искреннюю признательность и благодарность всем, кто нашёл возможность принять участие в конференции, а также ее организаторам.

Желаю всем участникам и гостям форума плодотворной работы, творческих успехов, здоровья и благополучия.

*Заместитель Министра юстиции
Российской Федерации
Д. В. Аристов*

ПРИВЕТСТВИЕ
директора Департамента управления делами
Министерства юстиции Российской Федерации
А.Г. Баженова
участникам и гостям
Международной научно-практической конференции
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»



Уважаемые участники и гости конференции, коллеги!
Я рад приветствовать вас на открытии международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности».

Убежден, что наша конференция станет представительным форумом для всестороннего обсуждения широкого спектра актуальных проблем учета и систематизации нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации, защиты и правовой охраны информации и многих других.

Обсуждение на конференции теоретических, технических, правовых проблем и активный поиск путей их решения, взаимный обмен идеями и обогащение опытом очень важны для дальнейшего развития научной и практической деятельности в этой сфере.

Наша конференция проходит в юбилейный год — год 150-летия судебной реформы 1864 года, ставшей огромным шагом вперед на историческом пути России к цивилизованному обществу. Эта реформа и до настоящего времени является примером продуманной, цельной, демократической и последовательной перестройки такого общественно значимого института, как судебная система — перестройки, проведение которой было в значительной степени возложено на плечи Министерства юстиции.

Уверен, что конференция придаст дополнительный импульс дальнейшему развитию правовой системы Российской Федерации и будет способствовать решению насущных вопросов информационного права и информационной безопасности.

Желаю участникам конференции плодотворной, творческой работы и ярких научных результатов!

*Директор Департамента управления делами
Министерства юстиции
Российской Федерации
А.Г. Баженов*

ПРИВЕТСТВИЕ
заместителя Председателя
правительства Республики Дагестан
А. М. Гасанова
участникам и гостям
Международной научно-практической конференции
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»



Сердечно приветствую участников, гостей и организаторов международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности».

В 2014 г. исполняется 150 лет с момента принятия Судебных Уставов. Судебная реформа 1864 года была наиболее продуманной, цельной и последовательной в ряду российских преобразований. Принятию Уставов предшествовала колоссальная работа российских реформаторов. В Судебных Уставах были закреплены основные принципы, на которых и сегодня основывается правосудие: независимость суда от администрации, создание всесословного суда, несменяемость судей, равенство всех перед судом, гласность, состязательность, презумпция невиновности, право обвиняемого на защиту, выборность мировых судей и присяжных заседателей. Уставы были и остаются образцами отечественного законотворчества и правовой культуры и являются наглядным и поучительным примером для законодателей современной России.

Содержание тематических секций, представленных на конференции, широко охватывает актуальную проблематику в области систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности, позволяет обсуждать проблемные вопросы и обмениваться новыми идеями и опытом.

Уверен, что проводимая Конференция станет дискуссионной площадкой для обозначения первоочередных задач, а найденные решения и рекомендации будут эффективными и полезными для дальнейшего совершенствования деятельности по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации.

От себя лично и от лица правительства Республики Дагестан желаю всем плодотворной и содержательной работы, интересных дискуссий, полезных встреч!

*Заместитель Председателя
правительства Республики Дагестана
А. М. Гасанов*

ПРИВЕТСТВИЕ
*проректора — директора НИИ Российской правовой
академии Министерства юстиции Российской Федерации,
доктора юридических наук, профессора*
В. В. Астанина
участникам и гостям
Международной научно-практической конференции
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»



Уважаемые участники и гости конференции!

С большим удовольствием приветствую вас от имени Научно-исследовательского института Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации с открытием международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности».

В преддверии празднования 150-летия великой судебной реформы 1864 года, которая является образцом законотворчества и правовой культуры, проводимую сегодня конференцию в стенах Научного центра правовой информации при Минюсте

России можно полноправно считать продолжением реализуемой с позапрошлого века непрерывной миссии по актуализации законодательства.

Именно НЦПИ много лет успешно решает на высоком научно-техническом уровне государственную задачу сохранения и обновления банка правовой информации, которым пользуются органы законодательной, исполнительной и судебной власти на всех уровнях. В этой связи, несомненно, что тема сегодняшней конференции закономерна по месту и времени ее организации и проведения. Волнующие ученых и практиков права злободневные вопросы в сочетании информации и законодательства, не могли быть проведены без объединения компетенции работников, партнеров и гостей Научного центра правовой информации — флагмана в этой области.

Конференция, даже с широкой на первый взгляд постановкой вопросов систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности не сможет пройти без конкретных решений, которые будут приняты по итогам дискуссий. Между тем успех их реализации неминуемо станет выражен и заметен не только в научно-юридической ценности, но и практической полезности для современного развития социальной, экономической, правовой и политической сфер жизнедеятельности государства и общества.

В этом направлении искренне желаю участникам представительной конференции плодотворной и интересной творческой работы!

*Проректор — директор НИИ Российской правовой академии
Министерства юстиции Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор
В. В. Астанин*



Приветственный адрес, от научно-исследовательского института Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, зачитал **первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, профессор, заслуженный юрист России В. И. Радченко**

ПРИВЕТСТВИЕ
председателя Рабочей группы по борьбе со взяточничеством
(ОЭСР) Организации экономического сотрудничества
и развития (Organisation for Economic Cooperation and
Development — OECD), профессора
Драго Кос
участникам и гостям
Международной научно-практической конференции
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»



Приветствую организаторов, участников и гостей Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности».

В современном мире роль информационных технологий неуклонно растет. Уровень их развития оказывает существенное влияние не только на экономическую, но и на социальную жизнь общества.

Информационные технологии широко используются в государственном управлении, в сфере предоставления населению услуг. Отмечая, что вопросы развития информатизации относятся к приоритетным государственным задачам, стоит подчеркнуть международный характер конференции и значимость тем, вынесенных на ее обсуждение.

Уверен, что обмен опытом и выработанные в ходе дискуссии рекомендации окажутся результативными и традиция проведения конференции продолжится.

Хочу пожелать участникам и организаторам Международной научно-практической конференции плодотворной творческой работы, интересных дискуссий, новых идей и их воплощения в жизнь!

Председатель Рабочей группы по борьбе со взяточничеством
(ОЭСР) Организации экономического сотрудничества и развития
(Organisation for Economic Cooperation and Development — OECD),
профессор
Драго Кос,
Любляна (Словения)

ПРИВЕТСТВИЕ
декана юридического факультета ФГБОУ ВПО
«Дагестанский государственный университет»
Ш.Б. Магомедова
участникам и гостям
Международной научно-практической конференции
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»



От имени Дагестанского государственного университета и от себя лично приветствую участников, гостей и организаторов международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности».

Эта конференция, проводимая Научным центром правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации, является значимым событием в научно-практической сфере. Проблема совершенствования систематизации законодательства всегда являлась одной из основных задач правовой деятельности государства. Содержание тематических секций затрагивает основные актуальные вопросы в данной области. Полагаю, что обмен передовым опытом и знаниями в сфере систематизации законодательства, информатизации, информационного права и информационной безопасности в рамках конференции окажутся результативными, а проведение подобных форумов станет традиционным.

Поэтому желаю на этой конференции обсудить вопросы, которые представляются весьма актуальными, и уверен, что предложенные рекомендации найдут своё применение в практической деятельности, в том числе и при совершенствовании законодательной базы Российской Федерации и ее субъектов.

Желаю всем участникам конференции плодотворной работы, полезных деловых контактов и новых свершений!

Декан юридического факультета ФГБОУ ВПО
«Дагестанский государственный университет»
Ш.Б. Магомедов

ПРИВЕТСТВИЕ
директора ФБУ НЦПИ при Минюсте России
А. В. Федичева

участникам и гостям

Международной научно-практической конференции
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»



Уважаемые коллеги и участники конференции!

От имени НЦПИ при Минюсте России и себя лично хотел бы поблагодарить всех присутствующих за то, что откликнулись на наше приглашение принять участие в Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности», приуроченной к 150-летию юбилею принятия Судебных Уставов 1864 года!

В 1864 году Российская империя вступила в эпоху коренных преобразований. Судебные Уставы, утверждённые Указом императора Александра II от 20 ноября 1864 г., произвели огромное впечатление на общество и составили эпоху в истории русского права.

Хочется особенно подчеркнуть, что история осуществления судебной реформы тесно связана с деятельностью Министерства юстиции России, которое являлось одним из ее главных разработчиков и проводников по всей огромной территории страны с ее местными особенностями и проблемами. Судебные Уставы — это пример правовой унификации, призванной сделать все слои российского общества подчиненными единым правовым нормам, то есть установить единое правовое пространство. Судебная реформа 1864 года была наиболее продуманной, цельной, демократической и последовательной в ряду российских преобразований на тот момент времени.

Стоит отметить, что и на сегодняшний день систематизация существующего законодательства играет огромную роль в реализации государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации. Решение этой задачи направлено, прежде всего, на достижение внутреннего единства юридических норм, повышение эффективности правоприменительной деятельности, улучшение правового воспитания граждан, повышение правовой культуры.

Отмечая, что вопросы развития информатизации относятся к приоритетным государственным задачам, стоит подчеркнуть значимость и своевременность работы, осуществляемой ФБУ НЦПИ при Минюсте России, основными целями деятельности которой являются участие в реализации единой научно-технической политики в области информатизации Минюста России и содействие обеспечению прав физических

и юридических лиц на получение информации о нормативных правовых актах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований Российской Федерации.

В связи с этим знаменательно и важно проведение данной Международной научно-практической конференции именно в НЦПИ при Минюсте России.

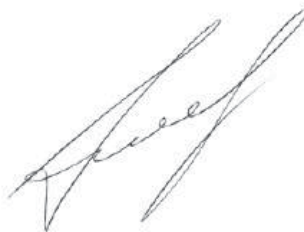
Темы, вынесенные на обсуждение научно-практической конференции, имеют важное значение, а ее международный характер открывает возможность для конструктивного обмена мнениями по проблемам систематизации и информатизации, имеющимся в разных странах.

Мы живем в эпоху, когда в мире заметно усиливаются интеграционные процессы в правовых системах. Глобализация оказывает влияние на систему законодательства каждого государства и становится одним из факторов, определяющих основные тенденции развития государств, что требует от правового сообщества выработки новых способов взаимодействия, современных механизмов консолидации и координации.

Надеюсь, что рекомендации, выработанные на конференции, внесут заметный вклад в научное обоснование стратегии развития информационного общества в России, помогут в ее реализации и будут способствовать повышению качества жизни наших граждан.

Желаю всем участникам успехов, эффективной и плодотворной работы!

*Директор
ФБУ НЦПИ при Минюсте России*



А.В. Федичев

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ







**Проблемы и перспективы
кодификации
законодательства
в сфере
информационного права
и интеллектуальной
собственности**

Лопатин
Владимир Николаевич
генеральный директор
Корпорации интеллектуальной
собственности РНИИС,
главный редактор журнала
«Информационное право»,
доктор юридических
наук, профессор
E-mail: nauka@rniiis.ru

***Аннотация:** Настоящая статья подготовлена на основе доклада автора на ежегодной международной научно-практической конференции «Право и информация: вопросы теории и практики» в Президентской библиотеке им. Б.Н. Ельцина (г. Санкт-Петербург, 10 апреля 2014 г., организаторы — ФСО России и Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина). Полагая, что система общественных отношений в информационной сфере должна объективно определять предмет и метод правового регулирования, структуру права в этой области и его основные характеристики и признаки, а система информационного права, в свою очередь, призвана определить признаки и критерии построения системы информационного законодательства и его систематизации, автор рассматривает только проблемные вопросы систематизации законодательства в пересечении предметных областей информационного права и права интеллектуальной собственности. Понимание именно этих вопросов во многом может стать ключом к их успешному решению при классификации отношений и систематизации норм, их регулирующих, в т. ч. на законодательном уровне. В статье проведен анализ использования различных институтов и механизмов государственного регулирования отношений в указанной сфере и сделан вывод, что вместо их комплексного использования нормотворчество стало главным показателем эффективности власти. При этом автор на основе изучения мирового опыта, в т. ч. Китая, выявляет определенные правовые нормы — «закладки», которые действовали и действуют в российском законодательстве в интересах США и других конкурентов на мировом рынке интеллектуальной собственности. По результатам сравнительного анализа концепций кодификации информационного законодательства, разработанных в Институте государства и*

права Российской академии наук, автор с учетом отрицательного опыта кодификации законодательства в сфере интеллектуальной собственности делает вывод о невозможности полной кодификации информационного законодательства и предлагает пути его систематизации.

V. N. Lopatin

***Problems and prospects of codification of laws in the field
of information technology law and intellectual property***

Abstract: *This paper is based on a report presented by the author at the Annual International Scientific and Practical Conference “Law and Information: Theoretical and Practical Issues” held at the Boris Yeltsin Presidential Library in St. Petersburg on the 10th of April 2014 and hosted by the Federal Guard Service of the Russian Federation and the Boris Yeltsin Presidential Library. Assuming that the system of social relations in the information sphere must objectively determine the subject and method of legal regulation, the structure of law in this field and its main characteristics and features, and the information technology law system, in its turn, serves to determine the features and criteria for building the system of information technology laws and their systematisation, the author considers only problematic issues of systematisation of laws at the intersection of the subject domains of information technology law and intellectual property law. Understanding just these issues can to a large extent become a key to their successful solution in classification of relations and systematisation of provisions regulating them, also at the law-making level. An analysis of using different institutions and mechanisms of government regulation of relations in the said sphere is conducted and a conclusion is made that, instead of their comprehensive use, law-making has become the main indicator of the government’s efficiency. On the basis of studies of international experience, including that of China, the author reveals certain legal norms in the Russian laws which worked and are working now in the interests of the USA and other competitors at the global market of intellectual property. On the basis of the results of comparative analysis of the concepts of codification of information technology laws which have been developed at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, the author comes to a conclusion, with due regard for the negative experience of codifying laws in the intellectual property sphere, that a complete codification of information laws is impossible, and proposes ways for its systematisation.*

Право как регулятор и нормотворчество как показатель эффективности власти

Для исследования проблем систематизации законодательства в сфере информационного права с позиций системного подхода воспользуемся следующей схемой: система общественных отношений (1) — система права (2) — система законодательства (3), где каждая предыдущая система является некой надсистемой для последующей. Так, система общественных отношений в информационной сфере должна объективно определять предмет и метод правового регулирования, структуру права в этой области и его основные характеристики и признаки. В свою очередь, система информационного права призвана определить признаки и критерии построения системы информационного законодательства и его систематизации. Если пытаться действовать наоборот, что сегодня порой и происходит, то неизбежны грубые ошибки, в том числе методологического характера, и утрата конкурентных позиций. Поскольку позиция автора по вопросам развития информационного права и информационного законодательства уже давно известна и изложена в его опубликованных работах [1—5], то в рамках данной работы, следуя предложенному алгоритму, рассмотрим только проблемные вопросы систематизации законодательства в пересечении предметных областей информационного права и права интеллектуальной собственности [6—13].

Понимание именно этих вопросов во-многом может стать ключом к их успешному решению при классификации отношений и систематизации норм, их регулирующих, в т. ч. на законодательном уровне. Как писал в предисловии к изданиям первого академического учебника «Информационное право» академик Б. Н. Топорнин: «Информационный век лишь в самом начале. Он динамичен, противоречив, требователен, многообещающ. Информационное право — путь осознания «встречи» информационных технологий и институтов государства и права. Это и путь упорядочения отношений в одной из самых горячих сфер жизни планеты — инфосферы и ее взаимодействия со всеми тканями современного социума» [3].

При этом право не является единственным регулятором отношений в любой сфере, а в информационной сфере, где уровень саморегулирования наиболее высок, тем более. В то же время анализ использования различных институтов и механизмов государственного регулирования отношений в указанной сфере свидетельствует об обратном (см. таблицу 1).

Таблица 1.
Государственное регулирование в информационной сфере

Направления и механизмы госрегулирования ЦЕЛЬ — ЭКОНОМИКА инновационного развития	Информационное общество	Рынок интеллектуальной собственности
гос. стратегия / госпрограмма (упор на технологические инновации без социально-экономической сферы)	есть	нет
централизованная по горизонтали и вертикали система гос. администрирования процессами в целях снижения административных барьеров	Более 15 ФОИВ	24 ФОИВ
система индикаторов и показателей оценки результативности науки и выполнения госконтрактов	«Экономика знаний», «откаты» при распределении бюджетных денег (до 40%)	
система учета НИОКТР и распределения исключительных прав на РИД при бюджетном финансировании	1 РИД — на 10 НИОКР, в 2013г. — 1 РИД на 4 НИОКР	
управление правами государства на РИД	нет	нет
компетентная власть и подготовленные кадры	нет	нет
система правового регулирования: 100 000 фза, 650 000 нпа в субъектах РФ, 2,5 млн нпа ОМСУ	1300 нпа, 400 фз, 100 у, 800 п	200 международных договоров, более 20 фз, 500 пнпа
система эффективной правовой защиты, контроль и надзор	нет	нет

Основной упор в госрегулировании сделан на нормотворчество, по которому нередко и зачастую оценивается деятельность органов власти, хотя обилие нормативных актов компенсируется, как известно, возможностью их неисполнения.

Сегодня очевидно, что место России в международном разделении труда не соответствует ее интеллектуальному потенциалу. РФ в наследство от СССР досталось 18 из 54 макротехнологий, определяющих мировой прогресс, из которых мы растеряли половину за последующие годы. Россия проиграла пятую технологическую революцию, связанную с информационными технологиями: мы — покупатели, от компьютерного железа до программного обеспечения, которое в большинстве случаев имеет российское авторство. Мы стоим перед новым вызовом проиграть шестую технологическую революцию, определяющую принципиально иное качество экономики и безопасность жизни — и быть также только покупателями и потребителями в области новых технологий.

В итоге, декларируя стратегию инновационного развития, на деле мы строим «оригинальную» экономику, основанную на экспорте сырья (информации) и импорте технологий, созданных зачастую на наших знаниях. В то же время, в инновационной экономике интеллектуальная собственность играет важнейшую роль как средство капитализации активов предприятий и организаций, механизм создания добавочной стоимости и как инвестиционный ресурс. Она может обеспечить баланс интересов (инновационную мотивацию) авторов, предприятий и организаций (как исполнителей по государственному заказу) и государственных заказчиков. Пока же такая мотивация отсутствует, и по-прежнему сохраняются проблемы ее формирования, как со стороны государства, так и со стороны бизнеса.

В то же время, план мероприятий Правительства РФ на 2014—2017 годы по повышению темпов роста российской экономики от 30.07.2013 предусматривает пять направлений, но ни в одном из них эти вопросы даже не ставятся:

- развитие малого и среднего предпринимательства (5);
- повышение инвестиционной активности (6);
- повышение доступности банковского кредитования (10, в т. ч. 7 НПА);
- улучшение делового климата (5);
- развитие реального сектора экономики (7).

Обратный пример демонстрирует китайский опыт госрегулирования в этой сфере, где 20 лет назад КНР и Россия были в одинаково плохих стартовых условиях, а сегодня Китай стал мировым лидером инновационного развития через рынок интеллектуальной собственности.

Правительство КНР на 2014—2015 годы определило в качестве цели в этой сфере: форсировать реформу научно-технической системы и выделило следующие условия ее достижения [14]:

- укреплять положение предприятий как субъектов технической инновации, поощрять их на создание учреждений по исследованиям и разработкам, выявляя их ведущую роль в формировании инновационных объединений производственных организаций, вузов и научно-исследовательских учреждений, повсеместно реализовывать дополнительный налоговый вычет в отношении расходов предприятий на исследования и разработки;
- усилить материальное стимулирование главного научно-технического и управленческого персонала через предоставление акционерных прав, реформу в сфере прав на эксплуатацию НТД и на доходы от них;
- стимулировать формирование механизма увязки оплаты труда научно-исследовательского персонала с рыночной результативностью его работы;
- продвигать сводное преобразование **сервисных отраслей** (проектировочного сервиса с производствами, страхового, коммерческого, научно-технического и др.);
- для отраслей с серьезными избыточными производственными мощностями посредством рыночной конкуренции ликвидировать все и всякие льготные установки (в 2014 г. ликвидировать отсталые мощности по производству стали на 27 млн тонн, цемента — на 42 млн тонн, а плоского стекла — на 35 млн стандартных ящиков);
- увеличивать правительственные инвестиции в фундаментальные исследования, освоение перспективных технологий, разработку социально значимых и наиболее важных общеприменимых ключевых технологий;
- улучшать общественные площадки по научно-техническому обслуживанию, совершенствовать механизм реализации важнейших специальных научно-технических проектов;
- улучшать и усиливать управление научно-исследовательскими программами и денежными средствами, переходить на режим установления инновационных возможностей государства и отчетов о финансируемых научно-технических проектах;
- интенсифицировать охрану и использование права интеллектуальной собственности.
- Итоговую оценку эффективности госрегулирования в этой сфере дал Президент России В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию

РФ от 12 декабря 2013 г., где отметил, что «вклад добавленной стоимости, которая образуется от оборота интеллектуальной собственности, в ВВП России — менее одного процента. Это не просто мало, это очень мало. В США этот показатель — 12 процентов, в Германии — 7—8, а у наших соседей в Финляндии — 20».

- Причины этого кроются как в отсутствии комплексного и государственного регулирования в этой сфере, так и в прямом противодействии со стороны конкурентных экономик зарубежных стран, в т. ч. через подкуп российских должностных лиц. В этой связи российский опыт кодификации законодательства в сфере интеллектуальной собственности с учетом семилетней истории с момента его принятия показал, что ни одна основная задача кодификации практически не решена так, как это было заявлено в 2006 году [11]. Более того, поправки и изменения, внесенные в ГК РФ в 2013—2014г., позволили выявить определенные правовые нормы — «закладки», которые действовали и действуют в российском законодательстве в интересах США и других конкурентов на мировом рынке интеллектуальной собственности, предпочитающих видеть Россию и другие страны СНГ в качестве покупателей импортных технологий и продукции, а не продавцов своей интеллектуальной собственности (см. Таблицу 2).

*Таблица 2.
Экономические отношения и правовые регуляторы*

Экономические отношения в мире (тенденции)	Правовое регулирование в РФ	Результат для России
Информация становится объектом рынка	С 01.01.2008г. информация исключена из состава объектов гражданских прав (ст. 128 ГК РФ)	Научно-техническая документация как информация на материальном носителе выведена из легального оборота (более 90 % результатов интеллектуального научно-технического творчества)

<p>В мировой торговле наряду с продажей товаров, работ/услуг и финансов формируется новый сектор — рынок интеллектуальной собственности (ИС), где ИС выступает как экономический регулятор и механизм создания добавочной стоимости, средство капитализации активов предприятий и организаций, и как инвестиционный ресурс.</p>	<p>ВШЭ как официальный консультант Правительства РФ через Минэкономразвития РФ и Минобрнауки России вместо закрепления экономических показателей нормативно вводит систему оценки результативности НИОКР на основе информационных показателей так называемой «экономики знаний» (публикации, семинары, диссертации, цитирование, патенты)</p>	<p>В РФ стоимость интеллектуальной собственности не учитывается: — при ценообразовании инновационной продукции; — в нематериальных активах при капитализации; — при обеспечении инвестиций и кредитования. РФ в мире: 1—3 место — по числу ученых и цитирований, 8 — расходы на R&D, 6—7 — по числу патентов, но доля высокотехнологичной продукции в объеме продаж в мире — 0,3—0,8 %</p>
<p>В структуре мировой торговли увеличивается доля продаж исключительных прав на конфиденциальную информацию в виде ноу-хау как объект интеллектуальной собственности</p>	<p>с 01.01.2008 по 1.10.2014 конфиденциальная информация в виде ноу-хау приравнивается к информации о зарплате, охраняемой в режиме коммерческой тайны</p>	<p>Потеря сектора рынка для российских организаций как продавцов</p>
<p>Информация и интеллектуальная собственность используются в экономических отношениях в составе имущественного комплекса предприятий и организаций</p>	<p>с 1.10.2014 норма п.3 ст. 1227 ГК РФ практически вводит запрет на использование интеллектуальной собственности в составе имущества и применение к ней таких общегражданских институтов, как право хозяйственного ведения и право оперативного управления; распоряжение в казенном предприятии и учреждении; приватизация и др.</p>	<p>Под угрозой формирование рынка интеллектуальной собственности, о необходимости которого Президент России В. В. Путин говорит с 2002 г.</p>

Так в результате законодательных поправок (2006 г.) национальный рынок имущественных прав на ноу-хау, который к 2008 г. только начал формироваться с учетом трехлетней практики действия закона «О коммерческой тайне», был свернут. За это же время доля продаж прав на ноу-хау за рубежом существенно выросла и сегодня составляет вместе с авторскими и смежными правами около 80 % от всего объема «четвертой корзины» интеллектуальной собственности в мировой торговле, доля которой в рамках ВТО также выросла в этом столетии почти на порядок. По прошествии семи лет, по инициативе Президента России парламент восстановил прежние нормы в этой области, хотя этого можно было избежать, т. к. в 2006—2007 годах ученые и специалисты неоднократно поднимали этот вопрос и обращали внимание на ошибочность принимаемого решения.

Ранее ценой другой «ошибки», исправленной также по инициативе Президента России, за пять лет действия законодательного запрета на создание малых инновационных предприятий в вузах и научных организациях, введенного по инициативе Минобрнауки России, стали тысячи нереализованных инновационных проектов в вузах и научных организациях России.

В 2014—2015 гг. вводятся в действие новые правовые нормы, направленные на урегулирование существующих проблем, прежде всего, при обороте интеллектуальной собственности, в т. ч. в части открытой лицензии и свободного использования объектов авторского права и смежных прав, введения института зависимых объектов патентного права, уточнения объектного и субъектного состава в отношении секретов производства (ноу-хау), совершенствования процедур и правил применения международного частного права и реализации прав на РИД, созданные при бюджетном финансировании.

В то же время обращает на себя внимание появление новых нормативных «закладок» в национальном законодательстве, введение которых в действие будет, по экспертным оценкам, существенно тормозить реализацию заявленных инновационных процессов. Так, новелла п. 3 ст. 1227 ГК РФ о том, что к интеллектуальным правам с 1.10.2014 г. не применяются положения раздела II ГК «Право собственности и другие вещные права», если иное не установлено разделом VII ГК, практически вводит запрет на использование в сфере интеллектуальной собственности таких общегражданских институтов, как общая собственность, в т. ч. супругов; долевая собственность и ее раздел; право хозяйственного ведения и право оперативного управления; распоряжение казенном предприятии и учреждении; приватизация и др.

С целью урегулирования существующих правовых коллизий и обеспечения конкурентоспособности национальных экономик необходимы:

— комплексная экспертиза принимаемых правовых норм на предмет их ответственности реализации заявленных национальных интересов инновационного развития;

- взаимообусловленность и взаимодействие правовых норм, регулирующих инновационные процессы и развитие рынка интеллектуальной собственности. В этих целях актуальной остается задача принятия национальных законов об инновационной деятельности, в рамках которых важно обеспечить эффективное регулирование и комплексное использование новых институтов инновационного развития: национальные технологические платформы, региональные инновационные кластеры, контрактная система и рынок интеллектуальной собственности;
- активное использование института национальной и межгосударственной стандартизации, создание межгосударственного технического комитета по стандартизации в сфере интеллектуальной собственности (в т. ч. с юрисдикцией для Союзного государства, стран Таможенного союза, ЕврАзЭС и СНГ), используя опыт деятельности национального технического комитета по стандартизации «Интеллектуальная собственность» (ТК-481).

В итоговом документе VI Международного Форума «Инновационное развитие через рынок интеллектуальной собственности» 2 апреля 2014 г. его участники рекомендовали госзаказчикам и госкомпаниям, национальным академиям наук и университетам активнее использовать при правовой охране полученных результатов интеллектуальной деятельности и их использования потенциал принятых в России национальных стандартов, подготовленных в рамках деятельности ТК 481: ГОСТ Р 55386-2012, 55385-2012, 55384-2012 в отношении научных открытий и научных произведений, а также предусмотреть в планах межгосударственной стандартизации на 2014—2017 годы принятие на их основе межгосударственных стандартов, а также разработку и принятие стандартов по управлению интеллектуальной собственностью в академии наук, университете, в государственной корпорации / предприятии [15].

В целом, низкая эффективность правовой охраны, использования и защиты интеллектуальной собственности в условиях формирования и развития информационного общества и электронного государства объясняется не только правовыми коллизиями, но и несовершенством государственного управления, высоким уровнем коррупции и поголовной экономико-правовой безграмотностью в этой сфере.

Например, Минкомсвязь России является ответственным исполнителем по государственной программе РФ «Информационное общество (2011—2020 годы)» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р.). Объем финансирования Программы в 2011 году¹ за счет средств федерального бюджета составляет 3,17 млрд рублей, из них НИОКР — 220 млн рублей, «прочие нужды» — 2,95 млрд рублей. Заключено 175 государственных контрактов на сумму 2 795 914,3 тыс. рублей, в том числе по направлению НИОКР — 11 государственных контрактов на сумму 168 724,6

¹ Из годового отчета Минкомсвязи России о выполнении Программы в 2011 г.

тыс. рублей (76,7 %), по направлению «прочие нужды» — 164 государственных контракта на сумму 2 627 189,7 тыс. рублей (87,1 %).

В рамках реализации Программы для обеспечения возможности предоставлять государственные услуги в электронном виде создана соответствующая технологическая база и инфраструктура, в т. ч. *разработаны концепция построения и макет единой системы учета результатов НИОКР гражданского направления, выполняемых за счет средств федерального бюджета*. Задача построения **электронного правительства** и повышения эффективности государственного управления, судя по отчету Минкомсвязи России, решалась в т. ч. за счет *развития системы учета результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполненных в рамках государственного заказа*. В то же время, в единой федеральной базе данных НИОКР, проведенных в РФ с 1982 г. по 1.01.2014 г., зарегистрировано около 1,2 млн НИР и ОКР, из них 90857 было проведено в период 2011—2013 гг., по которым по итогам выполнения НИОКР зарегистрировано только 13713 РНТД, или 1 РИД — на 7 НИОКР, т. е. на 10 НИОКР в эти годы приходится менее 1 полученного результата интеллектуальной деятельности (потенциального объекта интеллектуальной собственности). Таким образом, об эффективности госрегулирования в этой области, если судить по конечным результатам, говорить пока не приходится.

Нужен ли Информационный кодекс?

По мнению В. А. Копылова, которое во многом разделяли и некоторые другие ученые в конце 20-го столетия, законодательство в информационной сфере включает в себя:

- информационно-правовые нормы Конституции РФ;
- **законодательство об интеллектуальной собственности;**
- законодательство о средствах массовой информации;
- законодательство о связи и телекоммуникациях;
- законодательство о формировании информационных ресурсов, подготовке информационных продуктов, предоставления информационных услуг;
- законодательство о реализации права на поиск, получение и передачу информации;
- законодательство о создании и применении информационных систем и средств их обеспечения;
- законодательство в сфере обеспечения информационной безопасности [16—17].

В процессе разработки Концепции развития законодательства в сфере информации и информатизации в конце 1990-х годов в Министерстве Российской Федерации по связи и информатизации к системообразующим законам

в информационной сфере были отнесены также федеральные законы «Об авторском праве и смежных правах» (1995 г.) и Патентный закон Российской Федерации (1992 г.). В 2001 г. сектором информационного права Института государства и права Российской академии наук был предложен следующий *классификатор предметных областей правового регулирования отношений в информационной сфере* [3]:

1. Решение общих организационных проблем (государственная политика в области информации и информатизации, концепции и программы развития законодательства, номенклатура научных специальностей по информатике; органы государственного управления в области информации, информатизации; решение проблем языка; виды нормативно-правовых актов по проблемам информатики).
2. Информация. Информационные ресурсы (общие проблемы информации, правовой режим информационного ресурса, *виды информационных ресурсов, регистрация и учет информационных ресурсов*).
3. Право на информацию.
4. Международный обмен информации.
5. Информатизация.
6. СМИ. Телерадиовещание.
7. Информационная безопасность.
8. Информационная деятельность. Информационные отношения.
9. Управление в области информации и информатизации.
10. Ответственность за правонарушения в области информации и информатизации.

Через десятилетие в 2014 г. сотрудники сектора информационного права ИГП РАН под руководством Бачило И. Л. представили новый вариант модели систематизации информационного законодательства [18]. В этой концепции информационного кодекса предлагается в рамках общей части раскрыть предмет, источники, цели и принципы систематизации законодательства, а также правовой статус основных субъектов отношений в информационной сфере. В рамках особенной части кодекса авторы предлагают провести систематизацию правовых норм через три «суперинститута» и входящие в них институты и субинституты:

1) правовой режим информационных ресурсов (правовой режим информации и его виды, трансграничный обмен ИР, виды работ с ИР), информационных технологий и коммуникаций (цели, принципы и этапы изменения регулирования в области связи — обращения информации в сети);

2) право на информацию (свобода доступа к информации и правила его ограничения, производство и передача информации, проблемы распространения информации и ее использования в праве);

3) правовое обеспечение информационной безопасности (понятие и принципы правового регулирования обеспечения информационной безопас-

ности, вопросы киберпреступности, информационные конфликты, толерантность и идентификация субъектов и ресурсов в Интернет-среде, уголовная ответственность и судебная информационно-правовая экспертиза).

При этом, кроме обозначения некоторых проблемных вопросов, сами проблемы и пути их решения в рамках кодификации по каждому из перечисленных институтов авторами, как правило, не раскрываются, а структура «суперинститутов», описанная в трех разделах концепции, имеет различный набор компонентов.

В значительной степени, связывая решение вопросов систематизации законодательства в рамках первого «суперинститута» с институтами интеллектуальной собственности, авторы при этом выделяют программы для ЭВМ и программное обеспечение информационных систем как самостоятельные объекты правового регулирования при систематизации информационного законодательства, хотя эти нормы уже кодифицированы в рамках части четвертой Гражданского кодекса РФ. Справедливо констатируя, что «сложным и незавершенным в решении является вопрос разграничения сфер информационного права и права интеллектуальной собственности (параграф 8.2.2 концепции — всего 1 л.), авторы предлагают разграничить объекты и права в этих сферах по методу регулирования правовых отношений, но не даже не пытаются обозначить механизм этого разграничения.

Включение же вопросов защиты информационной системы и защиты информации и документов в информационной системе от несанкционированных изменений или уничтожения в состав первого «суперинститута» (параграф 5.1. концепции) вместо третьего (глава 7 концепции), наряду с другими противоречиями и явными правовыми несуразицами наводит на печальную мысль, что желание выглядеть оригинальным подменило научность и взвешенность выводов. В результате вместо концепции как единого документа мы видим набор статей, написанных разными авторами, в разное время и по разному поводу. Таким образом, можно констатировать очередное «освоение» бюджетных средств, в т. ч. в рамках сметного финансирования с достаточно низким уровнем возможного полезного эффекта для выявления и решения реальных проблем систематизации законодательства в информационной сфере.

Четверть века назад автором этой статьи при подготовке в Верховном Совете СССР концепции информационной безопасности, а в последующем и при подготовке диссертации были сделаны выводы, нашедшие подтверждение сегодня в условиях построения глобального информационного общества:

- усиление информационной зависимости человека от растущего объема потребляемой информации требует упорядочения и системной организации самой информации, в том числе правовой; совершенствования используемых информационных технологий, в том числе по доступу к информации; создания механизмов эффективной защиты человека от «вредной» информации;

- информационное общество как наиболее организованная социальная система предполагает не только более высокий уровень оборота информации, но и более высокую степень регулирования этих отношений, в том числе необходимых ограничений в этой сфере, что возможно прежде всего на правовой основе;
- единая информационная среда (пространство) становится одним из важнейших государствообразующих признаков, что предполагает как необходимость теоретического осмысления этого феномена, так и его нормативного закрепления.

Представляется, с учетом ранее сделанных выводов и наработанного опыта, в т. ч. негативного, включая уроки кодификации законодательства об интеллектуальной собственности в РФ, что полная кодификация информационного законодательства с отменой действующих законов не нужна, да и невозможна. Приоритетным в современных условиях является выявление противоречий, пробелов и «закладок» в нормативном поле и их устранение, как и причин, их порождающих.

Об актуальности сделанного вывода говорит и противоречивая государственная политика в этом вопросе при лоббировании интересов частных компаний кино- и музыкальной индустрии в борьбе с пиратством в Интернете. Предметная область регулирования общественных отношений по заявленной теме определяется на стыке нескольких отраслей и подотраслей права, в т. ч. информационного права, права интеллектуальной собственности и гражданского права. При существующих здесь правовых коллизиях [10] вместо их разрешения законодатель только усилил уровень правовой неопределенности.

Поскольку в силу нормы ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» положения этого закона не распространяются на отношения, возникающие только при правовой охране результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации, то отношения в области использования и защиты интеллектуальной собственности номинально могут регулироваться данным законом (в т. ч., например, при использовании технических средств защиты авторских и смежных прав).

При принятии известного антипиратского закона [19] с 1 августа 2013 г. законодатель снял установленные разграничения между информацией и интеллектуальной собственностью для правового регулирования данной сферы. С одной стороны, в этот закон была включена ст. 15.2 «Порядок ограничения доступа к информации, распространяемой с нарушением исключительных прав на фильмы, в том числе кинофильмы, телефильмы». С другой стороны, часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации [20] была дополнена статьей 1253.1 «Особенности ответственности информационного посредника».

22 апреля 2014 г. на экспертной площадке Открытого правительства Министерство культуры России представило новый законопроект «О внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях прекращения нарушений авторских и смежных прав в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет». Согласно этому проекту, предлагается дополнить основной информационный закон новой статьей 15.4 «Порядок внесудебного ограничения доступа к информации, содержащей объект авторского права и смежных прав», тем самым окончательно закрепляя роль этого закона как нового регулятора отношений в сфере интеллектуальной собственности, наряду с другими двадцатью федеральными законами, действующими в этой сфере. При этом, распространяя данную норму на все объекты авторского права и смежных прав, под мощным лоббированием частных интересов кино- и музыкальной индустрии, формально проект был согласован только с Минкультуры России, формально отвечающим за нормотворчество в этой сфере. В отношении же объектов авторского права и смежных прав в сфере научно-технического творчества, где основным заказчиком выступает государство, лоббировать и защищать интересы при формальной ответственности Минобрнауки России, было некому. Эти и подобные примеры говорят о необходимости глубокой научной проработки механизмов разрешения правовых коллизий и разграничения предметных областей правового регулирования данных областей общественных отношений.

В рамках же информационного кодекса возможно принятие общих положений, которые будут определяющими для развития информационного законодательства в последующем по следующей условной структуре:

1. Общие положения (цель, предмет, источники, принципы, понятия, соотношение с другими отраслями законодательства).

2. Информационные права и свободы и их гарантии, основания, условия и правила их ограничения.

3. Виды информации по степени доступа к ней и основные правовые режимы:

3.1 Открытая информация

- информация обязательного распространения;
- информация, не подлежащая ограничению по доступу к ней;
- массовая информация;
- реклама;
- ресурсы библиотек;
- архивная информация;

3.2. Информация ограниченного доступа:

- государственная тайна;
- тайна частной жизни, личная тайна, семейная тайна, персональные данные;
- коммерческая тайна;

- банковская тайна;
- профессиональная тайна;
- служебная тайна;

3.3. Вредная информация

3.4. Информация как объект интеллектуальной собственности

4. Информационные технологии и информационные системы:

- создание, производство и обработка информации;
- распространение информации;
- сбор и хранение информации;
- электронный документооборот;
- электронная торговля и электронные платежи;

5. Субъекты отношений в информационной сфере, их правовой статус (права, обязанности, ответственность):

- органы государственной власти (РФ и субъекты РФ);
- органы местного самоуправления;
- государственные организации и компании с государственным участием;
- общественные организации;
- коммерческие организации;
- граждане;

6. Информационные посредники, их правовой статус (права, обязанности, ответственность):

- СМИ,
- библиотеки,
- архивы,
- Интернет-посредники.

7. Информационная безопасность (понятие, структура, принципы, условия и правила правового обеспечения):

- защита информации;
- защита информационных систем;
- защита интересов человека в информационной сфере;
- защита интересов общества в информационной сфере;
- единое информационное пространство и защита интересов государства в информационной сфере.

8. Заключительные положения ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Лопатин В.Н. Концепция развития законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности. Издание Государственной Думы РФ, М., 1998. 159 с.
2. Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство. Монография. СПб. 2000. 428 с.
3. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник (в соавторстве) / Под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. 2-е изд., с изм. и доп. — СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005.
4. Лопатин В.Н. Безопасность экономики информационных технологий в условиях глобализации. / Теоретический и научно-практический журнал «Проблемы информатизации», 2001, № 2.
5. Лопатин В.Н. Тенденции развития законодательства в сфере инновационного развития страны / Аналитический доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О состоянии законодательства в Российской Федерации 2008 года». М., Издание Совета Федерации, 2009.
6. Лопатин В.Н. Интеллектуальная собственность — стратегический ресурс России в XXI веке. / Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. М.: Государственная Дума РФ, 2002.
7. Лопатин В.Н. Ноу-хау вместо коммерческой тайны // Информационное право, 2007, №1.
8. Лопатин В.Н. «Экономика знаний» в информационном обществе: показатели и последствия для России. / Информационное право, 2010, № 4.
9. Лопатин В.Н. «Инновационная имитация или инновационное развитие (как и почему Россия потеряла конкурентные преимущества в XXI в.?)» / Право интеллектуальной собственности, 2011, № 2 (18).
10. Лопатин В.Н. Интеллектуальная собственность в информационном праве // Информационное право, 2013, №2 (33).
11. Лопатин В.Н. Семь уроков кодификации законодательства об интеллектуальной собственности // Юридический мир, 2014, №1 (205).
12. Лопатин В.Н. Интеллектуальная собственность: уроки политики, экономики и права или почему в России нет рынка интеллектуальной собственности // Право интеллектуальной собственности (гриф ВАК), 2014, № 2 (34).
13. Лопатин В.Н. Особенности кодификации законодательства об интеллектуальной собственности в Российской Федерации // Белая книга: история и проблемы кодификации законодательства об интеллектуальной собственности. Сборник документов, материалов и научных статей. // Под редакцией доктора юридических

- наук Лопатина В.Н. М., Издание Совета Федерации, 2007.
14. Доклад о работе правительства КНР. URL: http://russian.news.cn/china/2014-03/14/c_133187050.htm (дата обращения: 14 июля 2014 г.).
 15. Рекомендации VI Международного Форума «Инновационное развитие через рынок интеллектуальной собственности», 2 апреля 2014 г. // Право интеллектуальной собственности, 2014, № 3.
 16. Копылов В. А. О структуре и составе информационного законодательства. // Сборник «Государство и право». 1996, № 6.
 17. Копылов В. А. Информационное право. М., 1997.
 18. Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И. Л. Бачило — М. : ИГП РАН. Изд-во «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014. — 192 с.
 19. Федеральный закон от 02.07.2013 № 187-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях» // Собрание законодательства Российской Федерации, 08.07.2013, № 27, ст. 3479.
 20. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть четвертая // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 52, ст. 5496; 2008, № 27, ст. 3122; 2010, № 41, ст. 5188.

**Быстрое рассмотрение
споров по лицензионным
договорам в сфере
интеллектуальной
деятельности
в российских третейских
судах (тезисы доклада)**

Кравцов
Алексей Владимирович
председатель Арбитражного
третейского суда г. Москвы,
президент Союза третейских судов
E-mail: pressa@a-tsm.ru

***Аннотация:** Доклад подробно освещает проблему внедрения и развития третейского судопроизводства в России и рассказывает о преимуществах коммерческого арбитража и мероприятиях информационно-методического характера, проводимых для просвещения как населения, так и профессиональных юристов об особенностях исполнения решения коммерческим арбитражем и о третейском судопроизводстве в целом.*

A. V. Kravtsov

***Fast consideration of disputes concerning licencing agreements
in the field of intellectual activity by Russian arbitration tribunals***

The report's main points

***Abstract:** The report covers in detail the problem of introduction and development of arbitration court proceedings in Russia and tells about the advantages of commercial arbitration and information provision measures taken for raising the awareness of the population as well as professional lawyers on specific aspects of enforcement of arbitral awards and on arbitration proceedings at large.*

Договорные отношения в сфере использования результатов интеллектуальной деятельности подвержены неисполнению так же, как и любые другие договорные правоотношения.

Всем известны проблемы длительности судебных разбирательств по такому виду споров, что мы сейчас и наблюдаем в системе государственных судов, так как они не удовлетворяют потребностям быстро растущей экономики. Длительные судебные разбирательства не только затягивают получение результата от недобросовестного контрагента, но и снижают первоначальную мотивацию исполнения своих обязательств по лицензионным договорам.

Решением этих проблем стало применение альтернативного способа разрешения споров — рассмотрения их в российских третейских судах. Мировая общественность давно признала все преимущества коммерческого арбитража (так, в Италии все экономические споры решаются исключительно в третейских судах). Сейчас данная система успешно внедряется и в России, что подтверждается словами президента РФ в Послании Федеральному собранию на 2014 год (о необходимости развития третейского судопроизводства в России). Практика показала, что в России, при всей необходимости применения системы коммерческого судопроизводства, наблюдается слабая информированность граждан и даже юристов об особенностях третейского судопроизводства. Союзом третейских судов проводится ряд мероприятий информационно-методического характера для просвещения как населения, так и профессиональных юристов об особенностях исполнения решения коммерческим арбитражем и о третейском судопроизводстве в целом. ●

**Актуальные проблемы
ведения Единого
регистра нормативных
правовых актов
в целях мониторинга
правоприменения**

Морозов
Андрей Витальевич
заведующий кафедрой
информационного права,
информатики и математики
Российской правовой академии
Минюста России,
доктор юридических наук,
кандидат технических
наук, профессор
E-mail: av_morozov@list.ru

Аннотация: Статья посвящена актуальной и важной в теоретическом и практическом плане проблеме необходимости создания на основе системы мониторинга правоприменения механизма обеспечения единства информационно-правового пространства России, который позволил бы оптимизировать взаимодействие системы федерального законодательства и региональных правовых систем на основе положений Конституции Российской Федерации с помощью определенных форм и методов. Это одна из форм осуществления государственной власти, заключающаяся в контроле со стороны компетентных органов за соответствием юридических норм нормам актов более высокой юридической силы, а также общепризнанным принципам и нормам международного права.

A. V. Morozov

Topical problems of maintaining the Single register of normative legal acts with a view to monitor law enforcement

Abstract: The paper is devoted to a problem that is topical and important from a theoretical as well as practical perspective, namely, the need to create, on the basis of a law enforcement monitoring system, a mechanism for ensuring the unity of Russia's law information space which would allow to optimise the interaction between the system of federal laws and regional legal systems on the foundation of provisions of the Constitution of the Russian Federation, using certain forms and methods. It is a form of exercising government authority which consists in controlling the compliance of legal standards with those laid down in documents of higher legal standing as well as with universally recognised principles and standards of international law by competent authorities.

Государственная политика, направленная на формирование информационного общества, развитие процедур взаимодействия общества и государства с использованием информационных технологий, построение единого информационного пространства, базируется на принятых в последние годы Президентом Российской Федерации, а также иными органами государственной власти основополагающих документах: Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, Государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)», Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и других.

Принятый 20.05.2011 Указ Президента Российской Федерации № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» позволяет по-новому, с использованием современных информационных технологий, организовать систему совершенствования законодательства Российской Федерации. Задачей правового мониторинга является реализация одного из приоритетных направлений государственной политики — повышения качества и эффективности законодательства как важного фактора развития государства.

Указанные документы направлены на обеспечение реализации предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений и создание оптимальных условий для полного удовлетворения их информационных потребностей.

Мониторинг правоприменения осуществляется в целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, учета и систематизации нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о правовых актах, создания условий для получения правовой информации органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями.

В связи с построением информационного общества и внедрением современных информационных технологий во все сферы жизни особую актуальность в настоящее время приобретают вопросы реализации права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, информационного обеспечения государственной политики Российской Федерации, направленной на повышение эффективности законодательства.

Необходимо также подчеркнуть, что деятельность по обеспечению единства информационно-правового пространства неразрывно связана с реализацией конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах Российской Федерации.

В «Перечне регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти», который был утвержден распоряжением Правительства РФ от 25.04.2006

№ 584-р, под номером 2 значится Единый регистр нормативных правовых актов Российской Федерации (далее — Единый регистр). Это единственный действующий правовой акт, в котором упоминается Единый регистр. Фактически созданный Единый регистр, отсутствие правовой регламентации его правового режима, а также значимость для обеспечения единства информационно-правового пространства России подтверждают актуальность указанной научной проблемы.

Решение комплексной задачи обеспечения единства правового пространства Российской Федерации, конституционного права граждан на информацию, совершенствования законодательства, его систематизации и кодификации требует введения государственного учета всех нормативных правовых актов Российской Федерации и создания единого банка данных этих актов — Свода законов Российской Федерации.

Потребность создания Свода законов в электронной форме в условиях развития глобального информационного общества XXI века для реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах подтверждается историческими аналогиями. В начале 70-х годов двадцатого века были приняты государственные решения о создании Министерством юстиции Свода законов СССР, связанные с содержанием и формированием основных принципов объединения материала, схемой, формой и сроками издания Свода законов СССР. В 80-х годах прошлого века под непосредственным руководством Министра юстиции СССР В. И. Теребилова были изданы систематическое Собрание законодательства СССР и соответствующие собрания в союзных республиках.

Исполнение распоряжения Президента Российской Федерации от 18.03.2011 № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации» подразумевает комплексный научный анализ уникальных информационных ресурсов Министерства юстиции, содержащих нормативные правовые акты, принятые с 1917 года. Указанный анализ проводится силами специалистов лаборатории мониторинга правовой информации НИИ РПА Минюста России с привлечением профессорско-преподавательского состава, докторантов, аспирантов и магистрантов кафедры информационного права, информатики и математики, а также сотрудников НЦПИ.

В архивах обнаружены уникальные документы, изменившие ход истории и жизнь граждан нового государства. Например, принятый 28 октября (10 ноября) 1917 года в один день вместе с первыми декретами Советской власти («О мире», «О земле», «Об отмене смертной казни») декрет № 14 «О рабоче-крестьянской милиции», постановление от 31 мая 1918 года «О переводе

стрелки часов», декрет от 17 октября 1918 года «О введении новой орфографии» и многие другие.

При решении комплексной задачи по мониторингу правоприменения и обеспечению единства правового пространства Российской Федерации наиболее полно информационные наблюдения реализуются, на наш взгляд, при ведении Единого регистра нормативных правовых актов. Единый регистр основан на высокопрофессиональной юридической обработке помещаемых в него правовых актов и предоставляет возможность выявления взаимосвязей и ссылок между документами, что необходимо для выработки обоснованных государственных решений при совершенствовании действующего законодательства Российской Федерации как главного результата мониторинга правоприменения.

16 августа 2013 года в целях обеспечения осуществления государственных функций по оказанию правовой поддержки государственным органам и гражданам распоряжением Правительства Российской Федерации № 1453-р утвержден план реализации Государственной программы Российской Федерации «Юстиция» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313), предусматривающий создание Министерством юстиции Российской Федерации федеральной информационной системы нормативных правовых актов как информационно-технологической основы Единого регистра, что подтверждает актуальность проведения научных исследований данного направления государственной деятельности.

Нормативную основу исследования составляют нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие правоотношения в информационной сфере: правовые нормы Конституции РФ (ст. 24 и 29), а также федеральные законы от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи», от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», принятые в их развитие правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации.

При проведении научного исследования базовой основой являлись постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», указ Президента Российской Федерации от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 10.09.2008

№ 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов».

Эмпирической базой исследования являются все составляющие Единого регистра: Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (около 30 тыс. документов), Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (около 800 тыс. документов) и Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов (около 3 млн. документов). Проводится также исследование уникальных архивов Министерства юстиции Российской Федерации (фонда правовых актов), включающих более 15 000 правовых актов, принятых с 1917 года.

Выработка концептуальных подходов к созданию системы мониторинга правоприменения в Российской Федерации связана с необходимостью определить цели, принципы и задачи, субъектов этой системы, орган, координирующий мониторинговую деятельность, основные направления государственной политики и проблемы создания системы правового мониторинга, а также разработать план первоочередных мероприятий, направленных на реализацию указанных концептуальных положений.

Главной составляющей проведения государственной политики по формированию системы мониторинга правоприменения во исполнение Указа Президента РФ 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» является создание или определение координирующего центра мониторинговой деятельности, а также определение субъектов государственного мониторинга на федеральном и региональном уровнях.

Отдельной задачей в рамках ведения регистров является мониторинг изменений законодательства федерального и регионального уровня и проведение повторной экспертизы в целях приведения нижестоящих актов в соответствие вышестоящим.

С процессом ведения Единого регистра нормативных правовых актов непосредственно связаны задачи мониторинга правоприменения, который предусматривает комплексную и плановую деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу законодательных и иных нормативных правовых актов, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий.

Для реализации указанной задачи значительную роль должно сыграть создание государственной системы правовой информации, поскольку в настоящее время в Российской Федерации такая национальная система отсутствует. Целесообразно создание национального центра правовой информации на базе НЦПИ при Минюсте России и возложение на него функций по ведению

Единого регистра. Эти вопросы требуют разработки концептуальных подходов развития Единого регистра, его правового статуса, соблюдения территориально-распределенного принципа использования единых стандартов и методик работы с нормативными правовыми актами (НПА) и применения современных информационных технологий.

Проведение правового мониторинга непосредственно связано с необходимостью законодательного закрепления не только правовых норм, касающихся его организации, но и ключевых положений, определяющих:

- понятие, виды, соотношение нормативных правовых актов в Российской Федерации;
- вопросы планирования законопроектной деятельности, основные правила подготовки и внесения проектов НПА;
- проведение правовой и антикоррупционной экспертизы проектов НПА для оценки качества проекта, внесенного в правотворческий орган;
- правила юридической техники;
- порядок официального опубликования и вступления в силу НПА;
- порядок действия НПА во времени, пространстве и по кругу лиц;
- ведение учета и систематизации НПА.

Все вышеперечисленные вопросы, включая организацию мониторинга правоприменения, должны найти отражение в проекте федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации».

Тот факт, что в Едином регистре содержатся НПА всех уровней — от федерального до муниципального, а также то, что в Едином регистре однозначно определены источники поступления каждого НПА, являются объективными предпосылками развития Единого регистра как официального государственного банка данных НПА, интегрированного с другими информационными ресурсами и используемого для решения государственной задачи мониторинга правоприменения.

Построение глобального информационного общества привело к реализации практически во всех странах мира концепций электронного государства, основанных на трансформации государственного управления при широком использовании информационных технологий в процессе государственной деятельности и оказании государственных услуг.

Государственная программа РФ «Информационное общество (2011—2020 годы)», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313), предусматривает внедрение информационных технологий для осуществления учетной деятельности в автоматизированном режиме и обеспечение взаимосвязи всех видов учета

и отчетности государственных органов, в том числе с показателями результативности их деятельности.

В настоящее время, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 25.04.2006 № 584-р «Об утверждении перечня регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти», в указанном перечне значатся 40 таких учетных систем.

В данный перечень входит Единый регистр нормативных правовых актов, который структурно состоит из следующих составляющих:

- Государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, который ведется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;
- Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, формируемого в соответствии с Указом Президента РФ от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»;
- Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, создаваемого в соответствии с постановлением Правительства РФ от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»;
- Фонда правовых актов — подсистемы «Нормативные правовые акты» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России, созданного на базе уникальных архивов Министерства юстиции во исполнение распоряжения Правительства РФ от 15.01.1993 № 59-р, содержащего, в том числе, результаты исполнения распоряжения Президента РФ от 18.03.2011 года № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации».

Министерством юстиции Российской Федерации издан приказ от 7 октября 2010 г. № 251 «Об утверждении перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Минюста России федеральными бюджетными учреждениями в качестве основных видов деятельности» (в редакции 2014 года). Согласно этому перечню, Научному центру правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации (НЦПИ) предписывается, в качестве государственной услуги, предоставлять сведения

из Единого регистра нормативных правовых актов Российской Федерации государственным органам России, органам местного самоуправления, юридическим лицам, гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Первая составляющая Единого регистра — Государственный реестр нормативных правовых актов (НПА) федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Выявлены особенности правовых последствий включения правовых актов в соответствующий Государственный реестр. Введение правовых последствий — вступление в силу НПА ФОИВ только после государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и обязательного их опубликования — имеет весьма существенное значение не только для правоприменительной практики, но и для совершенствования правотворческой деятельности. Правовые акты ФОИВ не могут содержать нормы, не соответствующие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Государственной регистрации подлежат НПА ФОИВ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Государственной регистрации и внесению в государственный реестр НПА ФОИВ также подлежат акты: издаваемые Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации (Указ Президента РФ от 20.03.2001 № 318); нормативные акты Центрального банка Российской Федерации (Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; нормативные правовые акты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»); нормативные правовые акты Следственного комитета Российской Федерации (Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»).

Государственная регистрация нормативного правового акта ФОИВ включает в себя:

- правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;
- антикоррупционную экспертизу этого акта;
- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присвоение регистрационного номера;
- занесение в Государственный реестр НПА ФОИВ.

В настоящее время Государственный реестр НПА ФОИВ, регистрация которых ведется с 15 мая 1992 года, содержит около 30 тыс. зарегистрированных документов, хранящихся в подсистеме «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции Российской Федерации.

Указанное направление деятельности имеет большое значение для совершенствования ведомственного нормотворчества. Тесное взаимодействие соответствующего подразделения Минюста России и юридических служб ФОИВ позволяет избежать ошибок методологии правового регулирования при разработке проектов НПА ФОИВ, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, имеющих межведомственный характер. Опыт, накопленный Минюстом России в данном направлении деятельности, мог бы быть значительно расширен в отношении всего массива НПА ФОИВ, которые, по нашему мнению, также должны включаться в указанный реестр, по аналогии ведения других составляющих Единого регистра.

Научный анализ правового регулирования результатов деятельности по формированию механизма обеспечения единства правового пространства России и роли Министерства юстиции Российской Федерации в разработке и совершенствовании методики ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации выявил вторую составляющую Единого регистра.

Проблема несоответствия законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству остро возникла к середине 90-х годов прошлого века, когда более трети принимаемых НПА субъектов Российской Федерации противоречили Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. В связи с этим в те годы стала очевидной необходимость создания механизма обеспечения единства правового пространства России, который позволил бы оптимизировать взаимодействие системы федерального законодательства и региональных законодательных систем на основе положений Конституции.

Эффективным механизмом приведения законодательства субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством является правовая экспертиза указанных актов и создание соответствующего регистра.

Постановлением Правительства РФ от 03.06.1995 № 550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции РФ» на Минюст России было возложено проведение правовой экспертизы правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ, и функции генерального заказчика межгосударственной системы правовой информатизации в Российской Федерации.

Позитивным моментом является включение в систему механизма обеспечения единства правового пространства России Министерства юстиции

Российской Федерации. Существенное значение для этого имеет Указ Президента РФ от 10.08.2000 № 1486, который предусматривает в целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о НПА субъектов Российской Федерации создание федерального банка НПА субъектов Российской Федерации — Федерального регистра НПА субъектов Российской Федерации (далее — Федеральный регистр).

В развитие положений Указа № 1486 принято постановление Правительства РФ от 29.11.2000 № 904, утверждающее Положение о порядке ведения Федерального регистра НПА субъектов Российской Федерации. Согласно названному Положению, Федеральный регистр включает в себя все нормативные акты субъектов Российской Федерации. В Федеральный регистр вносятся и экспертные заключения о проведении правовой экспертизы. Таким образом, систематизированный учет и оценка НПА субъектов Российской Федерации Минюстом России дает возможность оказывать позитивное влияние на развитие законодательства субъектов Российской Федерации в гармонии с федеральным законодательством.

Данное положение определяет порядок ведения федерального банка НПА субъектов Российской Федерации — Федерального регистра НПА субъектов Российской Федерации. Согласно ему, Федеральный регистр ведется в целях обеспечения контроля за соответствием НПА субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, конституционного права граждан на получение достоверной информации, создания условий для получения информации о НПА субъектов Российской Федерации органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями.

В Федеральный регистр включаются конституции и уставы, законы и иные НПА органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, НПА высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий), а также правовые акты ФОИВ и иных органов, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.

Третий блок работы по мониторингу правоприменения связан с проведением научного анализа третьего структурного элемента Единого регистра — Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов. Для обеспечения доступа к муниципальным актам и создания единой информационной системы муниципальных актов был принят Федеральный закон от 08.11.2007 № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов».

Данный Федеральный закон внес изменения в часть 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», наделяя органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по ведению регистра муниципальных НПА. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнен статьей 43.1, согласно которой порядок ведения регистра субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации, а порядок ведения Федерального муниципального регистра — Правительством Российской Федерации.

Федеральный регистр муниципальных НПА обеспечивает достижение целей верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов в муниципальном нормотворчестве, учета и систематизации муниципальных НПА и реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации, а также создания условий для получения информации о муниципальных НПА органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями.

Следует отметить, что создание Федерального регистра муниципальных НПА стало важным этапом реализации государственной политики по созданию единой правовой системы Российской Федерации.

Федеральный регистр муниципальных НПА состоит из регистров муниципальных НПА субъектов Российской Федерации. Поскольку регистры ведутся органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, сложно установить единую методику ведения регистров субъектов Федерации, что затрудняет ведение Федерального регистра муниципальных НПА. Анализ правового обеспечения ведения регистров показал, что не во всех субъектах Российской Федерации принято однозначное решение о проведении правовой экспертизы муниципальных актов, актуализации текстов этих актов, не говоря уже о порядке и сроках представления текстов актов для включения их в Федеральный регистр.

Четвертый блок исследования посвящен научному анализу Фонда правовых актов, принятых в РСФСР с 1917 года (республиканского уровня) и в СССР (союзного уровня) с 1922 года — на бумажных носителях. Уникальность этого фонда состоит в том, что все правовые акты из указанного фонда содержатся в актуальном состоянии со всеми внесенными в них изменениями и дополнениями и сведениями о признании их утратившими силу. Это обстоятельство дает возможность в целях совершенствования правовой системы Российской Федерации инкорпорировать необходимые нормы в действующую

щее законодательство в соответствии с распоряжением Президента РФ от 18.03.2011 года № 158-рп.

Согласно данному распоряжению, Министр юстиции Российской Федерации осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации либо по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации, а также утверждает ежегодно подготовленный на основе предложений федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации План мероприятий по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации либо по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации.

Предполагается изучение, анализ и правовая оценка нормативных правовых актов, хранящихся в фондах Министерства юстиции Российской Федерации. Силами лаборатории мониторинга правовой информации уже обработано несколько тысяч уникальных документов, многие из которых до сих пор являются действующими и оказывают существенное влияние на жизнь страны и ее граждан.

Инкорпорация позволяет исключить случаи дублирования регламентации одного и того же вопроса несколькими актами. Работа была бы эффективнее, если бы указанные «старые» акты были переведены в электронную форму, т. е. «оцифрованы».

С учетом огромного накопленного опыта по систематизации и актуализации федеральных нормативных правовых актов как результата исполнения распоряжения Правительства РФ от 15.01.1993 № 59-р, можно утверждать, что Минюст России имеет в своем распоряжении четвертую уникальную составляющую Единого регистра, подобную по значимости трем предыдущим.

В качестве следующих значимых и перспективных направлений мониторинга правоприменения следует указать специализированный под конкретную и важную проблему Регистр НПА, связанных тематикой противодействия терроризму и экстремизму, а также регистр НПА и документов Межпарламентской ассамблеи и Исполнительного комитета стран-участников СНГ и других международных организаций, в деятельности которых Россия принимает активное участие. ●

**Значение Судебной
реформы 1864 года
для развития
отечественного
законодательства**

Ершов
Владислав Сергеевич
декан факультета
права и лингвистики
Политехнического института
Университета
машиностроения (МАМИ),
кандидат юридических
наук, профессор
E-mail: vladislav_51@mail.ru

Потемкина
Анна Трофимовна
профессор кафедры
уголовного права и
уголовного процесса
факультета права
и лингвистики
Политехнического института
Университета
машиностроения (МАМИ),
кандидат юридических
наук, доцент
E-mail: kt-1993@bk.ru

***Аннотация:** Авторами статьи рассматриваются некоторые аспекты Судебной реформы России 1864 г., являющейся значимой для последующего развития отечественного законодательства, документами которой явились Учреждение судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства, а также Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Из перечисленных документов самостоятельное внимание обращено авторами на Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, в котором содержатся нормы, относящиеся как к Общей части уголовного законодательства и права, так и части Особенной. С разной степени активности проводимая в современной России судебная реформа обуславливает полезность обращения к документам 1864 г., в частности, к Уставу о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. В ряде случаев в статье проводится сравнение с ныне действующим уголовным законодательством.*

V. S. Ershov, A. T. Potemkina

***The significance of the 1864 judicial reform for the
development of Russia's legislation***

Abstract: *The authors of the paper consider some aspects of the 1864 judicial reform in Russia which is significant for the further development of Russia's domestic laws. The documents adopted in the course of the reform included the Establishment of Judicial Settlements, the Regulations of Criminal Proceedings, the Regulations of Civil Proceedings, and the Regulations of Punishments Imposed by Justices of the Peace. Among these documents special attention was paid by the authors to the Regulations of Punishments Imposed by Justices of the Peace which contain provisions pertaining both to the general part of criminal law as well as to the special part thereof. The judicial reform that is being carried out, with a varying degree of activity, in today's Russia makes it useful to turn to documents of 1864, in particular to the Regulations of Punishments Imposed by Justices of the Peace. In a number of cases, a comparison with the existing criminal law is drawn in the paper.*

Настоящий период развития российского законодательства, причем применительно к различным отраслям, обуславливает целесообразность обращения к исторически предшествовавшим законодательным актам. Причин тому — несколько, и в этой связи представляется важным отметить следующее. Во-первых, история права призвана способствовать формированию профессиональных знаний; во-вторых, она обогащает правоведа знанием исторического опыта, что, в свою очередь, позволяет избежать возможных ошибок, творчески рецептировать уже имеющийся опыт и, в-третьих, осмысливать и учитывать закономерности и принципы развития права. Сколь бы давно в исторической ретроспективе не были созданы те или иные правовые конструкции, обращение к ним способствует осмыслению и современных реалий, а также целесообразности рецепции в действующую правовую систему институтов, выдержавших испытание временем.

Значимым этапом в становлении и развитии, в частности, уголовного права как одной из основных отраслей правовой системы явилась Судебная реформа 1864 г. Заложенные в документах Судебной реформы принципы в силу своего содержания не утратили, думается, значения и для современного законодательства. Подтверждением такого предположения служат и мнения

современных правоведов. Так, М. М. Бабаев считает, что «представляется неопровержимым одно: у нас нет внятной концепции уголовной политики» [1].

Важным следует признать и суждение Я. И. Гилинского, утверждающего, что «...уголовное право нуждается в принципиальных изменениях с учетом признания неэффективности наказания и понимания вынужденного характера его сохранения» [2]. Справедливость приведенных оценок подтверждается и тем, что только в 2011 г. в действующее уголовное законодательство было внесено более 190 изменений различного порядка, и это не только свидетельство поиска оптимальных решений, но и показатель не всегда социальной обусловленности вносимых изменений. Такими данными в определенной мере колеблется принцип стабильности закона и одновременно необходимости учета потребностей его совершенствования. И вряд ли правильным было бы отрицать обращение к предшествовавшим законодательным актам, игравшим огромную роль в развитии отечественной правовой системы.

Значение рассматриваемых исторических документов состоит в том, что в рамках Судебной реформы были изданы акты, отменившие сословный характер судов; появились такие привычные и кажущиеся всегда существовавшими адвокатура, присяжные (кстати, появившиеся вновь уже в современной России и отсутствовавшие в советский период), судебное производство устанавливалось гласным, и все это отражает непреходящее значение судебной реформы для развития правовой системы.

В настоящей статье сосредоточено внимание на правовых актах, относящихся к уголовно-правовой юрисдикции, поскольку в ее рамках реализуются самые суровые правовые санкции как выражение принудительной силы государства. И здесь представляется уместным напомнить суждение профессора Московского, а затем и Санкт-Петербургского университета В. И. Сергеевича, который в конце XIX века отмечал, что «уголовное правонарушение ведет к наказанию, которое и составляет предмет уголовного права...В уголовных правонарушениях речь идет о непризнании правового порядка в принципе» [3] (подчеркнуто нами — В. Е., А. П.), т. е. такое деяние априори относится к категории характеризующихся общественной опасностью и требующих применения суровых правовых мер, каковыми являются уголовно-правовые санкции как мера государственного принуждения. Игнорирование правовых запретов, что является непризнанием правового порядка, и объясняет внимание к правовым конструкциям различных периодов становления и развития отечественного законодательства в области уголовного права при соблюдении процедурных норм, в рамках которых они должны реализовываться.

Одним из важнейших результатов Судебной реформы стало учреждение местного суда — мировых судей, которые после преобразований 1917 г. были ликвидированы и вновь появились уже в современный период развития России после 1991 г. Деятельность местных судов регламентировалась таким

документом Судебной реформы, как Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 г. (в дальнейшем для краткости — «Устав о наказаниях»¹). Адресность Устава о наказаниях позволяет констатировать, что его нормы предназначались для применения мировыми судьями. Вместе с тем, в примечании к ст. 1 указывалось, что «до пересмотра уставов казенных управлений, а также о повинностях и о торговле мировые судьи ... руководствуются Уложением о наказаниях», т. е. документ мог применяться достаточно широко, учитывая множество уставов казенных управлений.

Устав о наказаниях, хотя и являлся составной частью документов Судебной реформы, по сути, представлял собой своего рода самостоятельный Уголовный кодекс, поскольку регламентировал ответственность за совершение достаточно различных по характеру общественной опасности преступных деяний. Такая оценка значения анализируемого документа дана в фундаментальном издании Российского законодательства X—XX веков, где отмечено, что, по сути, в Уставе о наказаниях изменялись некоторые нормы Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., утратившие, пользуясь современной терминологией, социальную обусловленность [4]. Основанием для признания Устава о наказаниях самостоятельным уголовным кодексом может служить, кроме всего прочего, использовавшаяся законодателем терминология при конструировании его норм. Примером такого подхода может служить то, что в ст. 12 мировым судьям предписывалось при определении меры наказания определять его «по сопровождавшим преступное действие обстоятельствам, уменьшающим или увеличивающим вину», не оставив без указания и обстоятельств, отменяющие «определенное приговором наказание» (ст. 22). К ним закон относил также смерть виновного, примирение с «обиженным». Устав о наказаниях относил к компетенции мировых судей не только преступления, но и проступки, за которые к виновным могли применяться такие наказания, как выговор, замечание, внушение, денежное взыскание. За преступления могли назначаться такие наказания, как арест на срок до трех месяцев, заключение в тюрьму на срок до одного года. И различия в возможных наказаниях, думается, являются основанием для вывода о том, что в соответствии с Уставом о наказаниях мировые судьи рассматривали дела как о преступлениях, так и о проступках.

В качестве подтверждения высказанным соображениям представляется возможным привести следующий пример. В ст. 170 главы «О проступках против чужой собственности» устанавливалась ответственность «за кражу предмета не свыше трехсот рублей», если она совершена в церкви, часовне или ином молитвенном месте, ночью, по «уговору нескольких лиц, однако без

¹ Кроме Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, документами Судебной реформы 1864 г. явились и Учреждение судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

составления особой шайки», и виновному полагалось тюремное заключение на срок до одного года. В ст. 54 главы «О проступках против общественного благоустройства» регламентировалась ответственность за такое деяние, как неосвещение или ненадлежащее освещение улиц и обязанные к тому лица, независимо от уплаты стоимости освещения, подвергались «денежному взысканию не свыше одного рубля с каждого фонаря». Очевидно, что это разные деяния: в первом случае — преступление, во втором — проступок.

Помимо названных выше основных наказаний, к ним присоединилось «в некоторых, именно означенных, случаях отобрание орудий, употребленных для совершения проступка, или иных принадлежащих виновному вещей», т. е. того, что именовалось в действующем уголовном законодательстве до 8 декабря 2003 г. дополнительным наказанием в виде конфискации имущества, существовавшим во всех УК советского периода (ст. 32 УК РСФСР 1922 г.; ст. 20 УК РСФСР 1926 г.² и ст. 35 УК РСФСР), и судьба которого в действующем УК РФ печальна³.

Представляет интерес то, что в санкциях соответствующих норм Устава о наказаниях конкретно перечислялось, что именно подлежало «отобранию». Так, за устройство без надлежащего разрешения публичной лотереи как «нарушение общественного порядка и спокойствия» подлежали конфискации билеты и документы, предоставляющие право на получение выигрыша; за «приготовление для продажи, а также продажу без надлежащего разрешения лекарственных веществ и составов, в случае последовавшего от того вреда» найденные у виновных материалы и посуда изымались «в пользу богоугодных заведений»; за хранение или ношение запрещенного оружия, стрельбу из огнестрельного или иного «опасного оружия в местах, где это запрещено» помимо наказания у виновных изымалось и оружие, и порох. Такая конструкция наводит на мысль о целесообразности использовать конфискацию для обращения в «богоугодные заведения», что будет своего рода персонификацией, а не обезличенным обращением конфискованного «в доход государства».

Дополнительным наказанием являлось и такое, как лишение права заниматься определенной деятельностью. Предусматривая ответственность за «порубку казенного леса или заготовку лесных изделий не в отведенных для того участках» как разновидность правонарушений, выражающихся в похи-

² В УК РСФСР 1926 г. уголовные наказания именовались мерами социальной защиты судебно-исправительного характера.

³ Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ это дополнительное наказание было исключено из системы наказаний (ст.44), хотя правоведы последовательно отстаивают необходимость возвращения конфискации. Своего рода попыткой «успокоить» общественное мнение явился ФЗ от 27.07.2006 г. №153-ФЗ, которым в УК РФ введена глава 15.1, предусматривающая конфискацию, но как процедурную, процессуальную меру, чем не решен актуальный вопрос о возвращении конфискации в систему наказаний. См. [5].

щении или повреждении чужого леса, Устав о наказаниях обязывал мировых судей «сверх отобрания всего неправильно порубленного или заготовленного» лишать виновного права на порубку в отведенном участке. Подход к применению этого наказания несколько иной, нежели в действующем законодательстве — в конкретной норме указывается вид запрещенной деятельности. И возникает вопрос: не стоит ли использовать такой подход и в настоящее время, например, законодательно определить конкретность запрета на занятие определенными видами деятельности виновному при совершении посягательств на половую неприкосновенность или нормальное половое развитие несовершеннолетних?

Регламентируя содержание таких наказаний, как арест и тюремное заключение (сегодняшним аналогом является наказание в виде лишения свободы), применительно к несовершеннолетним законодательно была ограничена наказуемость. При применении тюремного заключения к несовершеннолетним предписывалось решать вопрос о направлении несовершеннолетних в возрасте от десяти до семнадцати лет взамен заключения в тюрьме в создаваемые исправительные приюты на срок, определенным мировым судьей, но с тем, чтобы не оставлять их там по достижении восемнадцатилетнего возраста. Тем, кто не направлялся в такие приюты, наказание в виде тюремного заключения назначалось в половинном размере.

Наказание в виде ареста, известное Уложению о наказаниях, появилось в системе наказаний в УК РФ 1996 г.⁴, однако в настоящее время оно не применяется в силу отлагательной нормы ст. 4 Федерального закона от 13 июня 1996 г. «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» № 64-ФЗ. Во-первых, столь долгое отложение применения предусматриваемого законом наказания само по себе вызывает вопросы. Во-вторых, в отношении ареста применительно к несовершеннолетним есть две плохо корреспондирующие между собой нормы: в ст. 54 УК РФ определено, что арест не назначается лицам, не достигшим к моменту вынесения приговора 16-летнего возраста, т. е. может применяться к несовершеннолетним от 16 до 18 лет. Одновременно в ст. 88 УК РФ перечислены наказания, назначаемые несовершеннолетним, но арест в ней не предусматривается. Конечно, такая коллизия не приведет к ошибкам, коль скоро арест есть в системе наказаний, но не может назначаться по названным выше причинам, даже наличествуя в санкциях ряда статей Особенной части. Но в отношении наказания, столь долго существующего в действующем уголовном законодательстве, вряд ли должны возникать подобные ситуации.

Многими ныне привычными уголовно-правовыми институтами, получившими развитие в Уложении о наказаниях, современники обязаны этому законодательному акту. Так, ответственность не наступала за «покушение...»

⁴ Это наказание в советский период в УК РСФСР 1922, 1926, 1960 гг. не предусматривалось.

остановленное по собственной воле подсудимого»; если лицо находилось «в безумии, сумасшествии и припадках болезни, приводящих в умоисступление или в совершенное беспамятство».

И если первая глава Уложения о наказаниях являлась, по сути, Общей частью, то, начиная с главы второй, регламентировалась ответственность за группы различных посягательств, перечисление даже некоторых, думается, представляет интерес и сегодня. Это — против управления, о проступках против благочиния, порядка и спокойствия; против народного здравия; против личной безопасности; об оскорблении чести, угрозах и насилии, о проступках против прав семейных; против чужой собственности и другие. В целом перечень объектов противоправных посягательств отражал совокупность тех общественных отношений, за посягательства на которые мировые судьи назначали наказания. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Бабаев М.М. О концепции уголовной политики // Материалы научно-практической конференции, посвященной 15-летию юридического факультета Московского государственного открытого университета 19 декабря 2008 г. М., 2009.
2. Гишинский Я.И. Уголовное право: возможности и пределы // Российский криминологический взгляд. 2011, № 1.
3. Сергеевич В.И. Лекции и исследования истории русского права/ / Под ред. и с предисловием В. А. Томсинова. М.: Зерцало, 2004.
4. Российское законодательство X—XX веков. В девяти томах. Т. 8. Судебная реформа. М., Юрид. лит-ра, 1991.
5. Мартыненко Э.В. Конфискация имущества в действующем уголовном праве: автореф. дисс...канд.юрид. наук. М., 2010.

**Актуальные проблемы
совершенствования
законодательства,
связанного
правами женщин
в Азербайджанской
Республике**

Курбанов
Габил Сурхай оглы
заведующий отделом
теории государства и права,
гражданского права
и гражданского процесса
Института философии и
права Национальной академии
наук Азербайджана,
доктор юридических
наук, профессор
E-mail: professorqurbanov@mail.ru

***Аннотация:** В статье отмечается, что в соответствии с Конституцией Азербайджанской Республики, новым Семейным Кодексом Азербайджанской Республики, а также международными Конвенциями сторонником которых выступает Азербайджанская Республика, права женщин в Азербайджанской Республике всесторонне обеспечиваются. Наряду с этим, в целях обеспечения более эффективной защиты прав женщин даются некоторые предложения по совершенствованию законодательных актов входящих в правовую систему Азербайджанской Республики.*

G. S.o. Kurbanov

***Topical problems of improvement of legislation
on women's rights in the Republic of Azerbaijan***

***Abstract:** In the paper it is noted that, in accordance with the Constitution of the Republic of Azerbaijan, the rights of women in the Republic of Azerbaijan are fully secured by the new Family Code of the Republic of Azerbaijan as well as by international conventions which the Azerbaijan Republic supports. Alongside with this, some suggestions for improving the legislative acts of the legal system of the Republic of Azerbaijan are put forward in order to ensure more efficient protection of women's rights.*

18 декабря 1979 года был сделан серьезный шаг в сфере равенства прав мужчин и женщин. Именно в этот день Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций была принята Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В Конвенции, состоящей из 30 статей, нашли свое отражение международные принципы, обеспечивающие равенство женщин и мужчин во всех сферах в виде обязательных правовых положений.

В Конвенции, независимо от семейного положения женщин во всех сферах — в политической, экономической, социальной, культурной и гражданской — было объявлено правовое равенство. Кроме того, в Конвенции рекомендуются специальные временные меры, направленные на ускорение обеспечения равноправия женщин и мужчин, а также меры, имеющие целью изменить дискриминационные социальные и культурные модели.

Меры направлены на обеспечение равноправия женщин в политической и общественной жизни, получения образования и выбора наравне с мужчинами нужной программы образования, отсутствия притеснений в сфере занятости и выплаты заработной платы после замужества или сохранения рабочего места в материнский период. В Конвенции отмечается о равных обязанностях, которые несут мужчины и женщины в семейной жизни.

К подписанной 2 марта 1980 года и вступившей в силу 2 сентября 1981 года «Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» Азербайджанская Республика присоединилась 10 июля 1995 года, взяв на себя обязательства по претворению в жизнь этой Конвенции и подтвердив, что она является сторонницей идей равенства и демократии.

Основные положения Конвенции были закреплены, в первую очередь, в Конституции Азербайджанской Республики [1], в Семейном [2] и Трудовом [3] кодексах Азербайджанской Республики, а также в ряде других нормативно-правовых актов.

В соответствии со статьей 25 Конституции Азербайджанской Республики, все равны перед законом и судом. Мужчины и женщины обладают равными правами и свободами. Государство гарантирует равенство прав и свобод каждого независимо от расы, национальности, религии, языка, пола, происхождения, имущественного положения, служебного положения, убеждений, принадлежности к политическим партиям, профсоюзным и другим общественным объединениям. Запрещается ограничивать в правах и свободах человека и гражданина, исходя из расовой, национальной, религиозной, языковой принадлежности, принадлежности к полу, происхождения, убеждений, политической и социальной принадлежности.

В статье 2 Семейного кодекса Азербайджанской Республики закреплено, что Семейный кодекс устанавливает правила и условия заключения, расторжения брака и признания его недействительным, регулирует имущественные и личные неимущественные отношения, возникающие между членами

семьи (супругами, родителями и детьми), либо в предусмотренных законодательством случаях и пределах между другими родственниками и другими лицами, а также устанавливает правила принятия на воспитание детей, лишенных попечительства родителей.

В статье 29 Семейного кодекса отмечается, что в соответствии с закрепленным Конституцией Азербайджанской Республики равноправием женщин и мужчин, супруги пользуются равными личными и имущественными правами в семейных отношениях.

Материнство, отцовство, воспитание и обучение детей, а также другие вопросы семьи решаются совместно, в соответствии с принципом равноправия супругов.

Муж (жена) свободны в избрании занятия, профессии и места жительства. Супруги должны строить свои отношения в семье на основе взаимопомощи и чувства уважения, осуществлять совместную деятельность для укрепления благосостояния семьи, создавать благоприятные условия для развития детей и заботиться об их здоровье.

На основании статей 1.4 и 1.5 Семейного кодекса можно утверждать, что в Азербайджанской Республике правовое регулирование брачных и семейных отношений с юридической точки зрения осуществляется государством, и признается только брак, заключенный в соответствующем органе исполнительной власти.

Религиозное бракосочетание (религиозный брак) не имеет правового значения. При вступлении в брак и в семейных отношениях запрещается ограничение в той или иной форме прав женщин.

В соответствии со статьями 32.1, 33 и 38-ой Семейного Кодекса, имущество, нажитое супругами в период брака, считается их общей совместной собственностью.

Право супругов на владение, пользование и распоряжение общим имуществом осуществляется на основе их взаимного согласия.

В том случае, если один из супругов без согласия другого заключил сделку по распоряжению их общим имуществом и другая сторона, являющаяся участником сделки, знала или должна была знать об отсутствии такого согласия, сделка по требованию мужа (жены), не согласного на заключение сделки, может быть признана судом недействительной.

В соответствии со статьей 15 Семейного кодекса, в период беременности жены или в течение 1 года после рождения ребенка муж не имеет права без согласия жены возбуждать иск о расторжении брака.

Женщины наравне с мужчинами обладают одинаковыми правами быть опекунами, попечителями и усыновителями детей.

В Трудовом кодексе Азербайджанской Республики, принятом в соответствии с нормами международного права и практикой зарубежных стран, были

закреплены социальные и экономические факторы трудового права, соответствующие принципу защиты трудовых прав женщин и свободы в труде. В Республике при принятии нового Трудового кодекса было использовано трудовое законодательство экономически развитых стран и международная практика.

Право на труд женщин и гарантии его претворения в жизнь отражены в статьях 240—255 глав 37—38 Трудового кодекса. В соответствии с законодательством, недопустимо отказывать в заключении трудового договора женщинам по причине беременности и наличия ребенка до трех лет. Этот порядок не распространяется на случаи отказа приема на работу работодателем из-за отсутствия соответствующей работы (должности), а также на рабочих местах, где не допускается использование женского труда.

При отказе работодателя заключать по этим причинам трудовой договор с беременными и женщинами, имеющими ребенка до трех лет, женщина имеет право потребовать у работодателя письменный ответ о причине отказа. Причину отказа от заключения трудового договора женщина может обжаловать в суде.

В Трудовом кодексе Азербайджанской Республики в статье 241 «Рабочие места и работы, где запрещается применение женского труда» говорится следующее:

1. Запрещается применение женского труда на рабочих местах с тяжелыми, вредными условиями труда, а также в подземных туннелях, шахтах и на других подземных работах.
2. Как правило, в отдельное время допускается выполнение соответствующих подземных работ женщинами, не занимающимися физическим трудом, работающими на руководящих должностях или оказывающими социальные, санитарно-медицинские услуги, а также на подземных работах без выполнения физической работы по спуску и подъему.
3. Запрещается привлекать женщин к поднятию и переноске с одного места на другое тяжестей сверх установленной нормы.
4. В трудовую функцию женщин могут быть включены только работы (услуги) по поднятию вручную и переноске тяжестей общим весом в следующих нормах:
 - а) наряду с выполнением другой работы, поднятие вручную и переноска на другое место предметов весом не более 15 килограммов;
 - б) поднятие на высоту свыше полутора метров предметов весом не более 10 килограммов;
 - в) в течение всего рабочего дня (рабочей недели) поднятие вручную и переноска на другое место предметов весом не более 10 килограммов;
 - г) перевозка предметов на нагруженных тележках или других движущихся средствах, где требуется приложение силы более 15 килограммов.

5. Запрещается привлекать беременных и женщин, имеющих детей до 3 лет, для выполнения работ, предусмотренных в настоящей статье.
6. Список производств, профессий (должностей), имеющих вредные и тяжелые условия труда, а также подземных работ, где запрещается применение труда женщин, утверждается соответствующим органом исполнительной власти.

В разработке стандартов для обеспечения минимального уровня жизни, которые соответствуют нормам международного права в области здоровья женщин, важную роль играют созданная в 1946 году Всемирная Организация Здравоохранения, Международная Организация Труда, ЮНИСЕФ и другие международные организации.

Во многих странах Восточной Европы происходит появление более серьезных форм защиты здоровья женщин. По данным ЮНИСЕФ, состояние медицинского обслуживания и уровень материнской смертности в регионе, характеризующий положение здоровья женщин, вдвое превышает максимальный лимит, установленный Всемирной Организацией Здравоохранения. В связи именно с этим фактом в Азербайджанской Республике, также как в постсоветских странах, осуществляются законодательные меры по охране здоровья. В частности, были приняты, состоящий из 62 статей Закон Азербайджанской Республики «Об охране здоровья населения» от 26 июня 1997 года, состоящий из 41 статьи Закон Азербайджанской Республики «О санитарно-эпидемиологическом благополучии» от 10 ноября 1992 года, Закон Азербайджанской Республики «О питании младенцев и детей раннего возраста» от 17 июня 2003 года, состоящий из 14 статей, и другие нормативно-правовые акты.

Защита права женщин на здоровье напрямую связана с демографической ситуацией. Несмотря на проведение широких законодательных мер, закрепляющих права женщин в Азербайджанской Республике, демографическая ситуация не может считаться приемлемой. По нашему мнению, принятие государственной программы в этой сфере может помочь сбалансировать демографическую ситуацию.

Одной из причин, оказывающих негативное воздействие на рост численности населения, является фактор материнской смертности; другой причиной является проблема упадка рождения детей. Мы считаем, что искусственное (аборт) и досрочное прекращение беременности вследствие экономических проблем и другие вопросы должны строго контролироваться государством.

Таким образом, на основании проведенных исследований можно заключить нижеследующее.

Права женщин в Азербайджанской Республике всесторонне обеспечиваются в соответствии с Конституцией независимой Азербайджанской Республики, подготовленной под руководством Общенационального лидера Гейдара Алиева и принятой общенародным голосованием 12 ноября 1995 года, новым

Семейным Кодексом Азербайджанской Республики, а также международными Конвенциями, стороной которых выступает Азербайджанская Республика.

Наряду с этим мы считаем, что в целях обеспечения более эффективной защиты прав женщин для совершенствования законодательных актов в системе законодательства Азербайджанской Республики могут быть приняты следующие меры:

1. В некоторых странах, например, в 4 штатах США, в Великобритании, Германии, Италии, Японии, Франции, Польше действуют специальные суды по семейным делам. Эти суды рассматривают дела по гражданским и административным вопросам, связанные с защитой прав семьи, а также рассматривают уголовные дела по обвинению несовершеннолетних детей. По нашему мнению, было бы целесообразно создать такие специализированные суды, «суды по семейным делам», и в нашей Республике и предоставить этим судам полномочия рассмотрения гражданских и административных дел, связанных с семейными вопросами (о разводе и возникающих в связи с этим имущественных спорах, об усыновлении, эмансипации несовершеннолетнего, дела об определении места жительства несовершеннолетнего при наличии спора между родителями и т. д.), а также уголовных дел по обвинению несовершеннолетних детей. Мы также предлагаем принять во внимание возможность участия в работе этих судов по семейным делам, наряду с профессиональными судьями, преподавателей и психологов, специализирующихся по вопросам семьи.
2. Считаю целесообразным учредить в Азербайджанской Республике должность уполномоченного («омбудсмана») по вопросам семьи.
3. Считаю, что для обеспечения защиты здоровья женщин во время родов, а также с целью повышения ответственности врачей сделать более строгой уголовную ответственность, предусмотренную в соответствии со статьей 131 «Причинение менее тяжкого или тяжкого вреда здоровью по неосторожности» Уголовного Кодекса Азербайджанской Республики. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года. Баку: Ганун, 2009.
2. Семейный Кодекс Азербайджанской Республики от 28 декабря 1999 года. Баку: Ганун, 2013.
3. Трудовой Кодекс Азербайджанской Республики от 28 декабря 1998 года. Баку: Ганун, 2013.

Consequences of corruption

Последствия коррупции

Drago Kos,
Chair of the OECD Working
Group on Bribery

Драго Кос,
председатель Рабочей
группы по борьбе
со взяточничеством ОЭСР
(Организации экономического
сотрудничества и развития)

Consequences of corruption — annotation

In the article Consequences of Corruption, the author tries to find answers to the questions why corruption is considered to be harmful and whether it is possible to measure its consequences.

The author manages to show that corruption has truly damaging effects, especially in the economic and social area and that some of the corruption effects (on investments, taxes, public expenditure, GDP growth, per capita GDP, school enrolment and life expectancy) can even be measured. Since there should not be any doubts anymore on the damage corruption is causing, the author specifically deals with trust of citizens towards their governments as one of the most important consequences of corruption. Governments' passivity in the fight against corruption might trigger serious responses from their citizens due to lack of trust, as it was the case in so-called "Arab Spring" and in some Balkan countries just recently.

The author concludes that both, governments and their citizens, have to be aware of the real extent of corruption damage since this motivates citizens to add their part of efforts in fighting corruption and incite governments to really accept suppression of corruption as one of their top priorities.

Последствия коррупции — аннотация

В статье «Последствия коррупции» автор пытается найти ответы на вопросы, почему коррупция считается пагубным явлением и можно ли количественно оценить её последствия.

Автору удаётся показать, что коррупция оказывает по-настоящему вредоносное воздействие, особенно в области экономической и социальной, а в некоторых сферах (инвестиции, налогообложение, государственные расходы, рост ВВП, ВВП на душу населения, число/доля обучающихся в школах и средняя продолжительность жизни) это воздействие даже поддаётся количественной оценке. Едва ли можно и далее сомневаться во вреде, который наносит коррупция, поэтому автор подвергает отдельному рассмотрению доверие граждан своим правительствам — одно из самых важных последствий коррупции. Пассивность правительств в борьбе с коррупцией при отсутствии такого доверия может вызвать серьёзную реакцию со стороны граждан, что показала «арабская весна» и недавние события в некоторых балканских странах.

Автор приходит к заключению, что и правительства, и граждане должны осознавать истинный размер наносимого коррупцией ущерба, поскольку это стимулирует граждан вносить свою лепту в борьбу с коррупцией и побуждает правительства к тому, чтобы они рассматривали действительное подавление коррупции как один из своих основных приоритетов.

I. Introduction

Ordinary people and top experts argue that corruption is a dangerous phenomenon, which causes damage but when asked what kind of damage and how it can be measured, they all encounter same problem. They all agree that corruption is legally and — in some countries — also ethically prohibited but they do not know an answer to a very simple question, why it is really so harmful.

Serious research has been conducted already and its results show that corruption is causing a lot of damage that can be measured, mainly in the economic and social area. In addition, there is also a consequence of corruption that cannot be directly measured, but it might be even more important than its consequences in the economic and social field. That is its relation to the trust in a given society. Beside many other things, trust among citizens and their trust towards their governments is something, which is also to a large extent a consequence of corruption in a given country. The level of trust does not have repercussions in the special anti-corruption area only but it can go much further. Different surveys show that government inactivity in the anti-corruption area might also lead to political, social and national instabilities.

Therefore, this text is dealing with two closely related issues, consequences of corruption and its relation to trust. Economic and social consequences of corruption do not need any specific introduction. Contrary to that, relation between corruption and trust will require some more introductory efforts, which seems strange since this relation is a very obvious one *per se* but sometimes it seems that only citizens — and not also their political leaders — understand that.

II. Economic consequences of corruption

The first area where corruption is causing very important consequences is the economic one. If it can be proven that corruption is damaging our national or even our personal budgets, than we would understand immediately why it is so dangerous and why we have to fight it with all means¹. When analyzing economic consequences we can also answer another important question: is it possible to measure the damage caused by corruption? If the answer is positive, we do not need any additional proof that corruption is really harmful and we can even predict what will happen in societies, which do or do not want to fight corruption. As all other social phenomena, corruption is causing direct and indirect consequences and this is also the case for the economic field.

II.1. Direct economic consequences of corruption

These are the consequences, which can be measured and analysts have established that the following damage caused by corruption can be mathematically assessed²:

- *Decrease of investments*: 1 index point increase of corruption in a given country causes 2,5 (2,9/4,5) percentage points decrease of investments in the same country;
- *Increase of the tax rate (= decrease of FDI)*: 1 index point increase of corruption causes 7,5 percentage points increase of the tax rate;
- *Reduction of public expenditures*: 1 index point increase of corruption causes 1,3 — 3 percentage points decrease of public expenditures;
- *Reduction of the GDP growth*: 1 index point increase of corruption causes (on the average) 0,13 percentage points decrease of the GDP growth, whereby in the following countries they can expect the following average yearly reduction of the GDP growth in percentage points: *Liberia* — 1,66, *Indonesia* — 1,17, *Russian Federation* — 0,55, *Saudi Arabia* — 0,55, *United A. Emirates* — 0,39, *Kazakhstan* — 0,34, *Ukraine* — 0,24, *India* — 0,11.

¹ Of course, keeping in mind that by fighting corruption we should not cause additional — or even larger — damage — we should never forget the basic principles in the areas such as human rights, etc.

² Although these are surveys from around 10 years ago they still give a very good idea why corruption is harmful.

— *Decrease of the GDP per capita*: 1 index point increase of corruption causes (on the average) 425 \$ decrease of the per capita GDP, whereby in the following countries they can expect the following decrease of the GDP *per capita*: Liberia — 1363 USD, Indonesia — 964 USD, Russian Federation — 452 USD, Saudi Arabia — 452 USD, United A. Emirates — 319 USD, Kazakhstan — 281 USD, Ukraine — 195 USD, India — 91 USD.

Fortunately corruption levels, except in special circumstances such as wars or serious civil disorders, do not change very rapidly and certainly not at the level of index points. Also the consequences mentioned above do not happen at once but take longer period. Still, eventually consequences happen and then the series of events in a given country might be triggered — first by the governments and, in their absence, by the population. If governments do not try at least to deal with the above mentioned consequences, their citizens will instead. But usually they do it in much more energetic ways, which already belong to the matter of trust, also discussed in this article.

II.2. Indirect economic consequences of corruption

In addition to direct, measurable effects on economy, corruption is also indirectly influencing the economy. Sometimes this influence is even more important than the direct since it consists of the following consequences:

- *Increase of income inequality*: when corruption is flourishing, quality and quantity of products and services are not important anymore — it is the amount of the bribe, which decides and as a consequence a small number of people get everything and others less and less;
- *Increase of aid per capita inflows*: since countries are getting poorer, they need more and more foreign assistance;
- *Misallocation of resources and talents*: the laws of economy do not function anymore and resources and talents are shifting not to economically expected areas but to areas, which — due to the extent of bribes paid — gain most of the profits;
- *Change in the structure of public expenditures*: in order to mitigate negative effects of corruption and to decrease the public pressure, governments are forced to spend more money in the socially sensitive areas, such as healthcare, education, etc.
- *Decrease in public revenues for essential goods / services*: public officials do not care for the public revenues anymore, all they are interested are their personal “revenues”;
- *Lower productivity and innovative thinking*: it does not make sense anymore to produce more or to produce new things, what is important is how to get to the higher bribe;
- *Increase of shadow economy*: since market laws are simply not functioning anymore and people cannot survive through their legal economic activities,

they are forced to start earning needed basic income through different forms of moonlighting,

- *Disadvantages for exporters from less corrupt countries in highly corrupt import countries*: exporters from less corrupt countries simply do not know how to make business in a highly corrupt environment³;
- *Reduction of competition⁴ and efficiency*: as mentioned above, quality and quantity of products and services and their prices are not important anymore — it is the amount of the bribe, which decides;
- *Favoring of inefficient producers*: as long as they are willing to pay higher bribe.

It is obvious that corruption already in the economic area alone has devastating effects. Nothing functions anymore and government cannot embark on a meaningful economic development. Rules, which in other countries function almost invisibly, in a corrupt country are twisted and no one can predict what the final results of the combination of those twisted rules are. But what is sure is the fact that if no one even tries to tackle corruption, national economy might get into serious troubles and even crumble at the end.

III. Social consequences of corruption

As mentioned earlier, corruption is harming economic area and our every day's lives. But despite the fact that economic consequences of corruption are sooner or later being felt by each individual living in a certain society, it is corruption's harmful effect on the social relations, which usually makes people extremely sensitive and willing to react — sometimes even very abruptly — against it but also against those who, although authorized and empowered to do so, do not do anything to at least try to curb it. Among the social consequences, the following ones have been identified as the most important ones:

- *Misguided and unresponsive policies and regulations*: in the absence of functioning market and legal rules governments simply do not know what to do and where to step in;
- *Lower acceptance of public institutions*: since public institutions are either corrupt or ineffective, citizens simply do not accept them as their own institutions anymore;
- *Reduced number of quality public sector jobs*: there are simply no resources left to enable governments to offer proper payment for even the most important public functions;
- *Poor performance of public sector*: with low salaries and lack of proper orientation concerning the priorities, public sector cannot fulfill its expected role;

³ Although they usually adapt very fast!

⁴ Although (in theory) competition can erode excess profits.

- *Exacerbated poverty and inequality*: only a small number of corrupt individuals have enough, the rest of the people have to struggle to survive;
- *Reduced school enrolment (1 index point increase of corruption causes 5 percentage points decrease of school enrolment)*: due to increased costs in other more important areas⁵, people do not have money to pay costs of education for their children;
- *Reduced life expectancy (1 index point increase of corruption causes 2,5 years decrease of life expectancy)*: the quality of life is deteriorating and people are forced to spend money, if they have it at all, for low quality products and services, not being able to afford themselves real quality even in the most important areas⁶;
- *Undermined rule of law*: legal rules are not important anymore, what counts is the amount of bribes;
- *Hindered democratic, market-oriented reforms*: in the absence of any solid market and legal rules it is impossible to embark on the reforms, since nobody knows where to start and where to go;
- *Weakened political stability*: people do not trust their governments anymore⁷;
- *Increased crime rates*: in the environment where it is difficult to survive economically, predatory behavior gains the importance;
- *Biased decision-making*: slowly, all decisions in a given society adjust to the new reality, where getting rich through accepted bribes in the shortest possible time becomes an absolute imperative;
- *Infringed civil and political rights*: when decisions made are biased and do not take into respect anything but their lucrative potential, civil and political rights simply do not matter anymore;
- *Infringed fundamental right to fair treatment*: this is the essence of corruption: people are bribing other people to ensure illegal and unfair preferential treatment.

Social consequences of corruption add additional layer to already heavy disturbances caused by economic consequences. Not only that living conditions are objectively getting worse, people start to get subjectively aware of that since they are more and more limited in what they can do. They begin to understand that there must be something wrong in their society, where only few can afford access to best healthcare institutions and to best schools, while the rest is struggling for their daily survival. And even if they try to do something to improve their living conditions, they cannot pass by their corrupt public administration — no complaints will be responded to, no criticism will found the fertile ground and no

⁵ Food, medicines,...

⁶ Healthcare,...

⁷ See Chapter IV.

demands will be taken into account. As a consequence, people will start to ask the ability and motives of their government, they will start to get very upset with it and soon they will lose all the confidence in it.

IV. Corruption and trust

Having in mind consequences of corruption, widespread evidence and numerous historical examples, which clearly demonstrate that citizens' trust depends, to a large extent, on the governments' actions to fight corruption, there are still those politicians holding power, who either leave the prevention of corruption to be done by technical experts without adequate political support, or who even hinder the anti-corruption activities to protect themselves or their political allies. This is particular risky during the periods of major economic or social turmoil that many governments experience, as has been the case for a number of Arab governments in recent years, as well as for two governments - Slovenian and Bosnian-Herzegovinian - from the Balkans.

If politicians were to take a look at what scientific research shows, they would immediately notice a few very simple observations:

- More corruption in a country means lower levels of citizens' trust, especially the trust level in government is very low,
- A greater degree of citizen trust means less corruption in a country.

Based on these findings, it would be most reasonable to conclude that less corruption in a country would immediately and automatically lead to greater levels of citizen trust, but the issue is unfortunately not so straightforward. The relationship is neither direct nor automatic.

The question is, of course, whether governments across the world - for whatever reason - realize how important the level of citizens' trust is. They certainly talk about it a lot, occasionally even directly ask citizens for their trust, but in most cases they only really want their trust during election time as it has a direct bearing on the number of electoral votes. They might even consider doing this in times of crisis as we experienced in this last economic crisis. However, even in the most affected European countries, it has not been possible so far to detect any specific anti-corruption activities, where the positive consequences of government actions would most swiftly reflect and straightforwardly impact greater levels of citizens' trust that is sorely needed to overcome the crisis swiftly and effectively. Thus, with a relative degree of confidence, we can argue that governments are not really serious in considering, let alone implementing, concrete anticorruption activities. They behave as if their citizens would without any hesitation or opposition accept any level of corruption, or even the worst austerity measures, increased taxes, catastrophic unemployment, etc.

V. How to improve citizens' trust with anticorruption measures?

We indicated earlier that the link between low levels of corruption and the greater degree of citizens' trust is neither direct nor automatic. However, this does not mean that it is nonexistent. The successful fight against corruption exerts a positive impact on a range of things such as economic conditions, transparency, accountability, non-discrimination, meaningful participation, legal and economic equality, all of which are conditions that are very important for the citizens of every country. Any improvement in these areas improves citizens' views that their government genuinely cares about them, which is reflected in their trust level.

Direct and indirect consequences of corruption, which were described in previous chapters directly and negatively impact citizens' trust. Therefore, it is only natural to ask: if the effective prevention and fight against corruption with its negative effects could have an extremely positive impact in all areas we can imagine, including the area of trust, why do some governments neglect those activities or even despise them?

The answer to this question is not overly complicated either: while citizens and society as a whole benefit from the consequences of the efficient fight against corruption, it is immanent in corruption that it only benefits an individual or a narrow circle of individuals who obviously do not have the slightest interest in benefiting anyone but themselves. And if those individuals are in power, we can clearly imagine the consequences of such behavior. The best examples of this type of individual are the dictators of the not-so-distant history, who at the expense of their citizens managed to pour billions of dollars and euros from state funds into their private pockets. How this altogether ends is also known, most recently manifested in the "Arab spring" events, and caused entirely by that "tiny thing" called the lack of trust.

Efficient fight against corruption demands considerable amounts of energy, resources and time from politicians, nonetheless, there exists a rather "simple" shortcut, which can at least for a time decisively increase the level of citizens' trust. This shortcut, called by theorists "legal equality for all" and by ordinary citizens "bad guys behind the bars", means nothing more than politicians properly influencing executive and judicial⁸ branches of power and making sure that once untouchable individuals become subjects of police investigations, prosecution indictments and convictions. And if this happens, citizens will understand that the legal system functions and names and positions of those suspected are not important (any longer). This may even lead citizens to begin respecting their politicians. Of course, this respect will only be short-term, if these basic measures are not accompanied by long-term efforts in the fight against corruption. Unfortunately,

⁸ Of course, by fully respecting its independence.

those governments that do not have any serious interest in fighting corruption, do not use even these shortcuts. Since it is absolutely not a problem for their citizens to easily identify members of those governments, they will sooner or later have to face the consequences of their passivity and, the least, they will only lose elections.

VI. Conclusion

There should be no doubts anymore that corruption is harmful and that its harmful effects in certain areas can even be measured. Talking about its damaging consequences has scientific grounds for long years already. Leaving aside the attempts of the corrupt individuals, who in the same way as they are trying to avoid any discussions on their own corruptibility, are simply trying to avoid meaningful, reasonable and grounded debates on corruption and its consequences, much more could be done in raising not only awareness but also knowledge of citizens. If they would not only feel but also really know how bad corruption is and why, this might even increase their responsiveness to it and they might even start to get involved massively and actively in the fight against it.

There would also be no harm if governments would set aside some of their busy schedules and learn what they directly or indirectly cause by not fighting corruption. Of course, some of them do not care but majority of them do not become really engaged because they simply underestimate the extent and the seriousness of harmful corruption consequences. They for sure understand it is bad, but they do not know how bad it really is. And, therefore, they do not feel the pressing need to do anything meaningful against it. And this is also why they are surprised when they realize that the trust of their population in their work has decreased significantly. Suppressing corruption by every government is not only the task due to accepted international obligations, due to their pre-election promises or due to their desired popularity. It should be governments' priority task because corruption is harming their citizens and destroying their societies and we can only hope, that sooner or later all governments will realize that it is better for them and for all of us to suppress corruption. ●

SOURCES:

1. Bose, Niloy, Capasso, Salvatore, Murshid, Antu Panini (2007), Threshold effects of corruption: theory and evidence, World Development Vol. 36, No.7 (pp. 1173-1191), www.elsevier.com/locate/worlddev;
2. Carr, Indira, Outhwaite, Opi (2008), Surveying corruption in international

- business, *Manchester Journal of International Economic Law*, Vol. 5, Issue 2 (pp. 3-70);
3. Dreher, Axel, Herzfeld, Thomas (2005), *The economic costs of corruption: a survey and new evidence*, Thurgau Institute of Economics, Switzerland;
 4. E. M. Uslaner: *Trust and Corruption, Corruption and the New Institutional Economics*, London, Routledge 2004;
 5. Evans, Bryan R., *The cost of corruption, Tearfund — Christian action with the world's poor*, Teddington, UK;
 6. Guerrero, Manuel Alejandro, Rodriguez-Oreggia, Eduardo (2008). On the individual decision to commit corruption: a methodological complement, *Journal of Economic Behaviour & Organization*. Vol. 65 (2008) (pp. 357-372);
 7. Ivanchevich, John M., Konopaske, Robert, Gilbert, Jacqueline A. (2008). Formally shaming white-collar criminals, *Business Horizons* (2008) 51 (pp. 401 — 410), Kelley School of Business, Indiana University;
 8. Kingston, Christofer (2007). *Social structure and cultures of corruption*, *Journal of Economic Behaviour & Organization* 67 (2008), (pp. 90-102), www.elsevier.com/locate/econbase;
 9. Rothstein, Bo (2007). *Anti-corruption — a big bang theory*, The Quality of Government Institute, ISSN 1653-8919, Gteborg University, Gteborg;
 10. Sullivan, John, Shkolnikov, Alexandr (2008). *The costs of corruption, Democracy around the world*, www.america.gov/st/democracy;
 11. Torgler, Benno, Schneider, Friedrich (2008). *The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy*, *Journal of Economic Psychology* (2008), doi:10.1016/j.joep.2008.08.004.

**Судебные Уставы
1864 года
и Научный центр
правовой информации
(тезисы доклада)**

Горбачева
Елена Викторовна
начальник
научно-исследовательской
лаборатории
юридической техники
и лингвистического
обеспечения
НИО ФБУ НЦПИ при
Минюсте России
E-mail: gorbacheva@scli.ru

***Аннотация:** Научный центр правовой информации известен как первое в стране учреждение, занимающееся вопросами правовой информации и информатизации. Но также НЦПИ успешно проводит научные исследования, в том числе в области систематизации законодательства и истории юстиции.*

E. V. Gorbacheva

The 1864 Judicial Regulations and the Scientific Centre for Legal Information

***Abstract:** The Scientific Centre for Legal Information (SCLI) is known as the first institution in our country that started specialising in issues of legal information and informatisation. However, the SCLI also successfully carries out research studies, including those in the field of legislation systematisation and history of justice.*

Может возникнуть вопрос, почему именно Научный центр правовой информации, призванный, казалось бы, заниматься достаточно прикладными проблемами, явился организатором Конференции, посвященной 150-летию Судебной реформы. Ниже мы приводим аргументы, показывающие роль НЦПИ в работе, с одной стороны, в области исследований, связанных с историей юстиции и, в частности, Минюста России, а с другой стороны — в деятельности по

систематизации законодательства. Кроме того, мы вспоминаем имена тех, кто своей деятельностью доказал, что НЦПИ вправе претендовать на признание его достижений в самых разных сферах — науке, правовом просвещении, технике.

1. НЦПИ является учреждением при **Министерстве юстиции России**, а Минюст, как известно, главный разработчик Судебных Уставов 1864 года и проводник Судебной реформы по всей огромной территории страны в течение 35 лет.
2. НЦПИ вырос в недрах научной организации самого высокого научного уровня — **ВНИИ советского законодательства**, «ВНИИ светлого завтра», как называли его сотрудники. Поэтому НЦПИ имеет большие научные традиции и большой научный потенциал. Создателем Центра в 1975 году был новатор Виктор Александрович Копылов; директором ВНИИСЗ, отвечающим за эту абсолютно новую сферу, был замечательный юрист Иван Сергеевич Самощенко, а Министр юстиции, задумавший в те уже очень далекие годы такое необыкновенное направление — Владимир Иванович Теребилов.
3. В. И. Теребилова называли Сперанским своего времени — он занимался созданием свода законов СССР. А в НЦПИ к 1980 году стала действовать первая в стране автоматизированная информационно-поисковая система **АИПС-Законодательство**. И в этой системе работала подсистема — Свод Законов. То есть как Судебные Уставы открыли новую эпоху в истории России, так и эта первая автоматизированная правовая система вела страну в эпоху новейших технологий, которая, кстати, не без труда пробивала себе дорогу. И одним из основных разработчиков системы являлся Александр Григорьевич Ветров, верный друг НЦПИ в Совете Федерации.
4. НЦПИ являлся самым активным участником создания известной **книги «200 лет Минюсту»** — от замысла до окончательного редактирования. Андрей Витальевич Морозов задумал ее за три года до юбилея, и структура данной книги была выработана в НЦПИ. В этом замечательном фолианте, в частности, очень подробно отражена деятельность Минюста в 35-летний период разработки и принятия Судебных Уставов и проведения Судебной реформы.
5. Судебные Уставы предполагали **систематизацию** законодательства, действующего на тот период. НЦПИ был создан именно с этой целью — заниматься систематизацией, в частности, путем создания автоматизированных правовых систем, реестров, регистров. Как было сказано, именно НЦПИ является пионером в этой области, еще в 70-е годы прошлого столетия введя в строй АИПС-Законодательство, первую в стране правовую поисковую систему. А сейчас регистры НЦПИ включают более 4 млн правовых актов — от федеральных до муниципальных.

6. Около юридического факультета МГУ на Воробьевых горах стоит **памятник выдающемуся юристу А. Ф. Кони**, певцу и пропагандисту Судебной реформы. В создании этого памятника самое непосредственное (моральное и финансовое) участие принял НЦПИ. Огромная поклонница Кони, первая женщина-юрист Востока Аза Тазиевна Цориева в период создания памятника постоянно была на связи с НЦПИ. Мы участвовали в открытии этого монумента и отразили это в прессе.
7. Работники НЦПИ представлены многими статьями в Бюллетене Министерства юстиции. А **Журнал Минюста** в середине XIX века был рупором перестройки правовой системы страны.
8. В НЦПИ создан **Музей** истории НЦПИ, правовой информации и информатизации. Там представлена экспозиция, посвященная также и Судебной реформе. Там же можно увидеть фотографии отцов-основателей НЦПИ, узнать об участии Минюста России в Отечественной войне 1812 года и многое другое.
9. В НЦПИ издан сувенирный **календарь** на 2014 год, посвященный 150-летию юбилею Судебной реформы.
10. Специально к Конференции издана **книга «Судебная реформа 1864 года и Министерство юстиции»** в рамках журнала «Труды НЦПИ». Многие материалы для нее взяты из первоисточника — журналов Минюста XIX века, доступ к которым предоставила прекрасная библиотека Института законодательства и сравнительного правоведения (ИЗиСП), бывшего ВНИИСЗ.

Таким образом, справедливо и правильно, что именно в стенах НЦПИ проводится Конференция с посвящением ее Судебной реформе, которая считается краеугольным камнем преобразований в Российской Империи и которой исполняется 150 лет.

А Научному центру правовой информации в следующем году будет **40 лет**. Надеемся встретиться с вами на мероприятиях, посвященных этому замечательному событию! ●

СЕКЦИЯ I.

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Модераторы:

Ветров Александр Григорьевич, начальник отдела систематизации законодательства Правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса, кандидат физико-математических наук, доцент;

Атагимова Эльмира Исамудиновна, начальник научно-исследовательской лаборатории мониторинга правоприменения и развития информационных ресурсов ФБУ НЦПИ при Минюсте России, кандидат юридических наук;

Горбачева Елена Викторовна, начальник научно-исследовательской лаборатории юридической техники и лингвистического обеспечения НЦПИ.







**Систематизация
законодательства
как элемент обеспечения
единого правового
пространства:
теоретический аспект**

Азизова
Виктория Тимуровна
заместитель декана
юридического факультета
по научной работе
ФГБОУ ВПО «Дагестанский
государственный университет»,
доцент кафедры теории
государства и права,
кандидат юридических
наук, доцент
E-mail: vik-aziz@mail.ru

***Аннотация:** В данной статье рассматриваются теоретические аспекты механизма обеспечения единого правового пространства, непосредственно связанного с деятельностью по проведению систематизации российского законодательства. При этом систематизация законодательства рассматривается как элемент правотворческого процесса и как часть процесса правовой информатизации.*

V. T. Azizova

***Legislation systematisation as an element of ensuring
a single legal space: the theoretical aspect***

***Abstract:** Theoretical aspects of the mechanism of ensuring a single legal space directly connected with the activities of carrying out the systematisation of the Russian legislation are considered in this paper. The systematisation of legislation is regarded as an element of the law-making process and as a part of the process of legal informatisation.*

Механизм обеспечения единого правового пространства реализуется на различных этапах механизма правового регулирования, включая в качестве основных правотворческий и правоприменительный процессы. Реализация механизма обеспечения единого правового пространства начинается с правотворческого этапа и воплощается через соблюдение круга субъектов законодательной инициативы, программирование и предотвращение инфляции нормативных правовых актов, ликвидацию пробелов в регулировании определенных сфер общественной жизни, завершение оформления законодательной базы по наиболее важным конституционно-правовым институтам РФ и ее субъектов и т. п.

Основными средствами механизма обеспечения единого правового пространства на данном этапе являются:

- соблюдение правил юридической техники;
- определение наиболее важных вопросов, требующих правотворческого решения;
- учет ранее принятых нормативных правовых актов по тем же или смежным вопросам во избежание правовой инфляции;
- проектная экспертиза нормативных правовых актов;
- непосредственное участие в правотворческом процессе органов юстиции и прокуратуры путем разработки законопроектов, участия в составе рабочих групп, подготовки заключений на законопроекты, выступлений на заседаниях парламента и т. д.

Основными элементами механизма обеспечения единого правового пространства на этом этапе являются органы юстиции и прокуратуры.

Принятые нормативные правовые акты подлежат экспертизе, учету, рубрицированию, систематизации, а также различного рода контролю. Основными средствами на этом этапе являются приведение законодательства в соответствие с федеральным через проведение первичной и повторной экспертизы, ведение реестров нормативных правовых актов, систематизация и в ее русле работа над Сводом законов и т. п.

Основным средством реализации механизма обеспечения единого правового пространства на данном этапе является контроль нормотворчества, представляющий собой одну из форм осуществления власти, заключающуюся «в контроле со стороны компетентных органов за соответствием региональных и местных юридических актов нормам юридических актов более высокой юридической силы, а также общепризнанным принципам и нормам международного права» [1, с. 3].

Общеправовыми средствами обеспечения единого правового пространства, независимо от стадии нахождения нормативных правовых актов, являются: законодательная регламентация негативной юридической ответственности за нарушение единого правового пространства, улучшение качества подготовки нормативных правовых актов участниками правотворческого процесса, определение общей процедуры разрешения юридических споров и коллизий и т. д.

Помимо общеюридических, можно определить и общесоциальные механизмы обеспечения единого правового пространства, среди которых – усиление степени интеграции российского общества, улучшение социально-экономических условий жизни, осознание субъектами федерации себя составной частью единого государства, повышение правовой культуры и т. п.

Целью систематизации российского законодательства на современном этапе является обеспечение единства правового пространства государства. Хотелось бы согласиться с авторами, которые предлагают начать работу в стране по систематизации законодательства, по приданию ему логического совершенства, которая проводится, но малоэффективно, о чем свидетельствуют многочисленные изменения и дополнения положений действующего законодательства, регулирующих наиболее важные общественные отношения, с принятия федерального закона о нормативных правовых актах [2, с. 51]. Без подобного закона сложно будет сохранить стабильность в вопросе обеспечения единого правового пространства государства, которое в целом восстановлено в нашей стране; однако законодательство слишком «живой организм», чтобы можно было успокаиваться на достигнутом и не пытаться совершенствовать механизмы обеспечения его единства [2, с. 52].

В разрабатываемом Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» [3, с. 121–125] предполагается включение главы 15, регламентирующей систематизацию законодательства, поскольку, по мнению разработчиков закона, учет и систематизация нормативных правовых актов являются необходимыми инструментами формирования базы данных о действующих нормативных правовых актах в Российской Федерации, их упорядочения и создания информационной основы для дальнейшего совершенствования правового регулирования.

В данном законе необходимо установить, что учет нормативных правовых актов включает в себя сбор, хранение и формирование фонда нормативных правовых актов, создание поисковых систем, обеспечивающих получение достоверной информации о нормативных правовых актах. Учет должен обеспечивать получение государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, организациями, общественными объединениями и гражданами достоверных сведений о нормативных правовых актах.

Систематизация нормативных правовых актов направлена на упорядочение массива нормативных правовых документов в стране, приведение их в единую внутренне согласованную систему.

Предполагается закрепить:

- понятие и принципы учета нормативных правовых актов;
- основные правила ведения государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, феде-

- рального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и регистра муниципальных нормативных правовых актов;
- организацию федеральной информационной системы нормативных правовых актов в Российской Федерации;
- основы построения и ведения классификатора нормативных правовых актов;
- понятие и формы систематизации нормативных правовых актов;
- правила ведения систематизации нормативных правовых актов;
- особенности систематизации нормативных правовых актов на федеральном, региональном и местном уровнях и др.

Современный этап формирования системы законодательства на федеральном и региональном уровнях характеризуется увеличением числа разрозненных нормативных правовых актов, не согласованных с принятыми ранее, отчасти противоречащих им или в какой-то части их дублирующих. Возникает необходимость владения полной и достоверной информацией о действующем законодательстве, поэтому актуализируется такая функция государственных органов как информатизация процесса правотворчества, позволяющая проводить ежедневный учет правотворческой деятельности.

Различные формы систематизации законодательства (инкорпорация, консолидация, кодификация) составляют часть правотворческой деятельности, поскольку направлены на совершенствование законодательства, при этом очевидно, что между систематизацией законодательства и его созданием существует непосредственная взаимосвязь, заключающаяся в единстве решаемых задач и поставленных целей.

При помощи реализации различных форм систематизации законодательства (в том числе в процессе мониторинговой деятельности) осуществляется упорядочение правового массива, выявление и устранение пробелов, коллизий и противоречий в законодательстве.

Инкорпорация предусматривает инвентаризацию действующего нормативно-правового материала как в рамках Федерации, так и в субъектах Федерации. Инкорпорационные мероприятия конкретизируют задачу создания Свода законов РФ с учетом законодательства субъектов Федерации как полноправной составляющей его части. Инкорпорация и консолидация как формы систематизации и оптимизации законодательства субъектов Федерации выступают в виде вспомогательных средств, обеспечивающих кодификацию законодательных актов на данном уровне с позиции его отраслевого деления. Кодификация законодательства субъектов Федерации реализует качественное его обновление, сочетая методологические возможности основ законодательства и кодексов как базовых модельных актов.

Нынешний этап развития федерального законодательства России характеризуется увеличением числа нормативных правовых актов. Только имея

полное представление о действующем законодательстве, можно, не опасаясь сделать грубые ошибки, вносить в него изменения или отменять фактически утратившие силу, но формально действующие нормативные правовые акты. Устранение противоречий между актами, отмена фактически устаревших актов, выявление пробелов в законодательстве — все это становится возможным после анализа всего массива законодательства государства. Бурный процесс законотворчества делает массив действующего законодательства практически необозримым, что вызывает настойчивую потребность действия механизмов инкорпорации и консолидации как видов систематизации законодательства.

Систематизация законодательства в подлинном, буквальном смысле является составной частью правотворческой деятельности, способом совершенствования законодательства, тогда как систематизация законодательства в обыденном ее понимании, связанная с учетом и рубрицированием правовых актов, ведением их контрольного экземпляра, выдачей справок по законодательству, относится к сфере правовой информатизации. Правотворческий характер систематизации законодательства проявляется довольно отчетливо. Между этими видами деятельности имеется органичная, глубокая и очевидная взаимосвязь, проявляющаяся в общности решаемых ими задач, хотя они и различаются по своему предмету.

Посредством систематизации выявляются и устраняются противоречия в законодательстве, производится его упорядочение. В данном аспекте эти два вида деятельности могут рассматриваться как изначальное (подготовка проектов новых актов) и последующее (приведение правовых нормативных актов в соответствие с новыми законодательными актами) правотворчество. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Соловьев С., Степанищев В. Законность регионального и местного нормотворчества // Законность. 2003, № 3.
2. Морозова С.М., Артамонов А.Н. Вопросам обеспечения единства правового пространства Российской Федерации необходимо придать системный характер // Юстиция. 2009, № 3.
3. Рафалюк Е.Е. Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2012, № 8.

**Современное
состояние организации
и управления
антитеррористической
деятельностью
в Азербайджанской
Республике**

Алиев
Бахтияр Абдурахман оглы
старший научный сотрудник
Института Философии и Права
Национальной Академии
Наук Азербайджана,
доктор философии по праву
(кандидат юридических наук),
доцент
E-mail: antiterror-baku@mail.ru

***Аннотация:** Современный терроризм приобрел планетарные масштабы, угрожая стабильности сложившихся международных отношений, поступательному эволюционному развитию всего мирового сообщества. С учетом изложенного, государства, их региональные объединения и все международное сообщество в целом заняты сегодня поиском действенных стратегий организации и управления антитеррористической деятельностью, позволяющих снизить уровень террористических угроз.*

B.A.o. Aliev

***Organisation and management of counter-terrorism
operations in the Azerbaijan Republic: current state***

***Abstract:** Today, terrorism has reached a global scale, threatening the stability of established international relations and the progressive evolutionary development of the whole world community. Taking this into account, countries, their regional associations, and the world community at large are busy today looking for efficient strategies of organisation and management of counter-terrorism operations that would permit to reduce the level of terrorist threats.*

Действенную стратегию борьбы с терроризмом можно выстроить только на фундаменте хорошего знания объекта воздействия. Однако часто эти знания недостаточны, а представления о терроризме — размыты. Так, например, бывший Генеральный секретарь НАТО Я. Схеффер дал такую характеристику современному терроризму: «Эта разновидность терроризма не вынашивает четких политических требований, не терпит никаких аргументов, не соблюдает каких-либо национальных границ, политических систем, идеологий или религий, — она угрожает нам всем». Действительно, политические цели у террористов есть, — терроризм тем и отличается от схожих по объективной стороне проявлений преступности, что имманентно политизирован. Идеологическая основа деятельности террористов — также важный признак. Именно идеологическое обоснование необходимости применения насилия для разрешения серьезных, масштабных — включая глобальные — проблем является главным квалифицирующим признаком при выявлении террористических угроз. Наконец, нельзя игнорировать наличие религиозного фактора в терроризме. Это — фактор, на котором весьма эффективно спекулируют субъекты терроризма, маскируя свою преступную деятельность ссылками на различные религиозные учения.

Жесткая и взвешенная стратегия борьбы с терроризмом. О намерении некоторых политиков сделать главным субъектом антитеррористической деятельности военных. Первопроходцы — США, где после 11.09.2001 г. была объявлена война международному терроризму. Государственные деятели стали брать на вооружение риторику при обсуждении проблем борьбы с терроризмом («нам объявлена война международным терроризмом», «предстоит затяжная война с террором», «следует выступить единым антитеррористическим фронтом» и т. д.). На этом фоне многие высокопоставленные военные стали претендовать на повышение своей значимости в деле борьбы с терроризмом. Отсюда — нарушение прав человека и масштабное применение насилия.

Положительный германский опыт стратегии «оборонеспособной демократии» в борьбе с террористическими угрозами предполагает комплексный подход в организации системы антитеррористических мер.

Центральный вопрос при поиске стратегии борьбы с террористическими угрозами: с чем мы организуем нашу борьбу — с терроризмом или с террористами.

Принципы формирования стратегии борьбы с терроризмом:

- системный характер антитеррористических мер;
- гибкость реагирования на террористические угрозы;
- адекватность принимаемых антитеррористических мер степени, характеру и масштабам террористической угрозы;
- приоритет мер профилактики.

Методы и средства, используемые сотрудниками правоохранительных органов в антитеррористической деятельности. Процесс формирования оперативной и доказательственной информационной базы, используемой в антитеррористической деятельности, неразрывно связан с применением научных методов и технико-криминалистических средств.

В современной научной литературе под методом понимается путь исследования или познания, «...совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности, подчиненных решению конкретной задачи» [1, с. 25—26], «форма практического и теоретического освоения действительности, исходящего из закономерностей движения изучаемого объекта; система регулятивных принципов преобразующей, практической или познавательной, теоретической деятельности» [2, с. 14—15], «...способ поведения в какой-либо области» [3, с. 472]. Потребность в овладении методами и расширяющееся их многообразие привели к возникновению особого учения — методологии. В широком смысле под методологией понимается «философское учение о методах познания и преобразования действительности; применение принципов мировоззрения к процессу познания, к духовному творчеству вообще и к практике» [4, с. 409].

Практическая деятельность и научное познание осуществляются различными методами. Их можно классифицировать по нескольким основаниям: в зависимости от характера выполняемой деятельности, стадий исследования, уровней научного обобщения, качественного и количественного изучения реальности и т. д.

Большая заслуга в разработке методологии криминалистики принадлежит Р. С. Белкину. В ряде своих работ он исследовал как содержательную, так и формальную стороны методологических знаний криминалистики [5, с. 127]. Значительное внимание Р. С. Белкин уделил изучению сущности и классификации методов криминалистики. Он отметил, «что метод криминалистики — это комплексное и сложное по своей структуре понятие, включающее диалектический метод как всеобщий метод науки и основанные на нем частные (общенаучные) и специальные методы данных научных знаний» [6, с. 238].

Предложенная Р. С. Белкиным трехчленная система методов криминалистики учитывает особенности способов и приемов процесса познания этой науки, соответствует современным общеметодологическим концепциям, имеет строгую внутреннюю логику и может быть положена в основу дальнейшего исследования как общетеоретических проблем криминалистики, так и отдельных ее вопросов [7, с. 243].

Правоохранительные органы, как субъекты антитеррористической деятельности, при решении своих задач используют весь комплекс общенаучных и специальных методов. Организация и производство оперативно-розыскных, следственных действий, проведение предварительных исследований и экс-

пертиз, ведение и использование оперативных и криминалистических учетов неразрывно связано с использованием таких общенаучных методов, как наблюдение, описание, сравнение, эксперимент, моделирование, измерение, вычисление, геометрическое построение, кибернетика.

Все перечисленные методы в комплексе с технико-криминалистическими и специальными средствами должны эффективно использоваться в получении и формировании доказательственной информации в целях пресечения, раскрытия и расследования террористических актов, совершаемых с применением взрывных устройств.

Преимущества превентивных действий, обеспечивающих упреждающую деятельность правоохранительных органов, владение инициативой дают возможность уже на ранних стадиях подготовки террористических актов пресекать их и изобличать преступников. Основу обеспечения таких действий составляет информация (в перечень задач, устанавливаемых Законом об оперативно-розыскной деятельности Азербайджанской Республики, входит задача добывания информации о событиях и действиях, создающих угрозу безопасности Азербайджанской Республики: «...выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших»).

Таким образом, организация и управление антитеррористической деятельности представляют собой комплекс методов и специальных мероприятий, обеспечивающих получение оперативной и доказательственной информации для выполнения задач по борьбе с террористической угрозой. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Возгрин И.А. Принципы методики расследования отдельных видов преступлений. Л., 1977. 347 с.
2. Колесниченко А.Н. Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений. М., 1980. 216 с.
3. Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М., 1974. Т. 16. 643 с.
4. Философская энциклопедия. М., 1964. Т. 3. 756 с.
5. Белкин Р.С. Собираение, исследование и оценка доказательств. Сущность и методы. М., 1966. 346 с.
6. Белкин Р.С. Курс советской криминалистики. Т. 1: Общая теория советской криминалистики. М., 1978. 526 с.
7. Белкин Р.С., Винберг А.И. Криминалистика и доказывание. М., 1969. 432 с.

**Пробелы в семейном
законодательстве
Азербайджанской
Республики**

Алиев
Ильхам Малик оглы
научный сотрудник
Института Философии и Права
Национальной Академии
Наук Азербайджана
E-mail: ilham-aliyev@rambler.ru

***Аннотация:** Анализ наличия пробелов и коллизий в законодательстве является важным направлением правового исследования. Необходимо ликвидировать возникшие пробел и коллизию в семейном праве Азербайджанской Республики, когда исполнение статей 125-127, 130 Семейного Кодекса АР, может повлечь за собой нарушение запрета в пункте 12.0.1. статьи 12 этого же Кодекса. Этим законодательным исправлением, предотвращается трагедия мерзости кровосмешения и нарушения социальных устоев.*

I. M. o. Aliev

Gaps in the family law of the Azerbaijan Republic

***Abstract:** The analysis of gaps and collisions in the law is an important line of legal research. It is necessary to eliminate the gap and collision arisen in the family law of the Azerbaijan Republic, when the compliance with Articles 125-127 and 130 of the Family Code may result in a violation of the prohibition provided for in paragraph 12.0.1. of Article 12 of the same Code. This amendment to the law would prevent tragedies of abhorrent incest and undermining of social foundations.*

На нынешнем этапе времени в Азербайджанской Республике происходит обновление общества во всех областях его жизни, а в условиях успешного становления правового государства и создания гражданского общества особое значение приобретает обеспечение реализации требований Конституции Азербайджанской Республики и, соответственно, совершенствование правотворчества. Одним из важных направлений исследовательского поиска в рамках современной правовой науки выступает анализ наличия пробелов и коллизий в законодательстве. При этом восполнение этих пробелов и устранение коллизий в праве относится к прерогативе правотворческих органов. Случаи, когда правоприменитель в своей работе сталкивается с пробелом или коллизией в действующем нормативно-правовом массиве, весьма нередки. На основании и во исполнение издаваемых законов, обладающих после Конституции высшей юридической силой, складывается правотворческая деятельность в Азербайджанском государстве. В юридической литературе пробел в праве понимается как полное либо частичное отсутствие правового регулирования той сферы отношений, которая объективно требует регламентации [1, с. 25]. В Конституционном Законе Азербайджанской Республики «О нормативно-правовых актах» [2] вопросы коллизии нормативно-правовых актов и пробелы законодательства также нашли необходимое отражение.

Для нас бесспорно, что вся сфера действия права должна быть «пространством моральности». Для наглядности этого обратимся к сфере семейного права, подробно регулируемого законодательством Азербайджанской Республики. В Семейном Кодексе Азербайджанской Республики (СК АР) в 19 главе подробно освящены вопросы усыновления (удочерения), а в 24 главе, соответственно, — вопросы регистрации усыновления (удочерения) [3, с. 120]. Так, согласно ст. 125—127 СК АР усыновленному ребенку могут быть изменены как дата рождения, так и фамилия, имя и отчество, кроме того, по просьбе усыновителей они могут быть записаны как родители усыновленного ребенка, что согласно ст. 177 СК АР завершается выдачей нового свидетельства о рождении с учетом этих изменений. Ответственный за проведение этих действий орган в лице отделения записи актов гражданского состояния (ЗАГС) Министерства юстиции Азербайджанской Республики для сохранности тайны усыновления безусловно должен следовать правилам, закрепленным в ст. 130 СК АР [4, с. 182]. Не претендуя на всестороннее освещение этих указаний, следует отметить, что в них указывается на грядущую опасность разрушения устоев социума посредством кровосмешения (инцеста). В ст. 12 СК АР «Обстоятельства, препятствующие заключению брака», в пункте 12.0.1. дается перечень близких родственников, с которыми запрещено заключение брака. Не надо быть обладателем большого

ума, чтобы понять, что при соблюдении вышеуказанных пунктов СК АР об усыновлении (удочерении) есть вероятность заключения брака между единокровными братьями и сестрами, поскольку при изменении документальных данных усыновленного (удочеренного), если у его кровного отца имеется или в будущем появятся другие дети противоположного пола, нет формальных препятствий для их брака.

Существующий во всех цивилизованных странах запрет браков между близкими родственниками (кровосмесительных браков) объясняется как физиологическими, так и моральными соображениями. Очевидна необходимость ликвидации возникших пробела и коллизии в семейном праве Азербайджанской Республики, когда безусловное исполнение статей 125–127 и 130 СК АР, может повлечь за собой нарушение запрета, указанного в пункте 12.0.1. статьи 12 того же СК АР. В этом процессе, кроме того, нами предлагается дополнить ст. 12 СК АР «Обстоятельства, препятствующие заключению брака» пунктом о запрете вступления в брак между отцом и бывшей женой его сына и, наоборот, между сыном и бывшей женой его отца.

Этот пункт присутствует и в законодательствах развитых западных стран, например, во Французском Гражданском Кодексе (ФГК; ст. 161–164) [5, с. 202]. В европейском законодательстве существуют и другие ограничения и запреты на брак. Таков, например, запрет женщине вступать в новый брак после смерти мужа, развода или признания брака недействительным в течение установленного в законе «траурного» срока, во Франции и Швейцарии – 300 дней (ФГК, ст. 296; ст. 103 Гражданского кодекса Швейцарии), в ФРГ — 10 месяцев (параграф 1313 Германского гражданского уложения). Цель подобных запретов — стремление предотвратить возможные споры об установлении отцовства и о наследстве [5, с. 203].

Естественно, что, обращая внимание на необходимость исправления данного положения в законодательстве, преследуется цель как обеспечения правомерного поведения наших граждан, так и предотвращения возможности будущих человеческих трагедий, связанных с мерзостью кровосмешения. Кроме того, исследованием вопросов семейного права как в позитивном праве Азербайджана обеспечивается безопасность нравственных устоев (духовно-нравственная безопасность) общества как системы защиты от разрушения национального менталитета азербайджанского народа в виде морально-нравственных основ нации, основанных на них традиций и обычаев, представлений о справедливости и т. д. Несовершенство законодательства, правоприменительной деятельности, наличие большого количества пробелов и коллизий в законодательстве неизбежно сказываются на сбоях в нравственных ориентациях и в нравственных отношениях и, подрывая уважение к праву, оборачиваются значительными нравственными потерями. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Гулиев А. И. Основы государства и права. Баку : Ганун, 2005, 51 с. (на азербайджанском языке).
2. Конституционный Закон Азербайджанской Республики «О нормативных правовых актах» от 21.12.2010.
3. Семейный Кодекс Азербайджанской Республики от 28.12.1999.
4. Оруджов Э. З. Семейное законодательство и его применение. Баку : Чинар-Чап, 2004, 215 с. (на азербайджанском языке).
5. Зенин И. А. Гражданское и торговое право зарубежных стран, М.: Юрайт, 2011, 247 с.

Систематизация в правотворчестве: современный взгляд

Апт
Людмила Фальковна
ведущий научный сотрудник
Российской академии
правосудия,
заслуженный юрист
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

***Аннотация:** В статье дается анализ разных форм систематизации актов федерального и регионального законодательства. Основное внимание уделено информационно-правовому понятию «текущая редакция»: ее составлению и возможностям применения. Рассматриваются возможности и приемы проведения в настоящее время систематизации понятийного аппарата федерального законодательства и актов субъектов Федерации.*

L. F. Apt

Systematisation in law-making: today's view

***Abstract:** An analysis of different forms of systematisation of acts of the federal and regional laws is presented in the paper. The main consideration is given to such an information technology law notion as “current wording”: how it is drawn up and how it can be used. Possibilities and ways to carry out the systematisation of the conceptual framework of federal laws and legal acts of subjects of the Russian Federation are considered.*

В разные годы государственная потребность в систематизации законодательства бывает различна. Когда в течение многих лет накапливается большой объем нормативного правового материала, действует значительное число актов (норм), принятых в разное время и к тому же частично дублирующих или противоречащих друг другу, действующих не полностью или попросту фактически утративших силу — систематизация законодательства становится особенно необходимой. Основной причиной ее проведения является потеря контроля над политико-правовой ситуацией и управлением правотворческими процессами.

Подобная ситуация, можно сказать, налицо, а потому вопрос о пути проведения систематизации является на сегодняшний день задачей актуальной. Выбор метода проведения упорядочения результатов правотворчества напрямую связан с раскрытием смысла этого непростого явления.

Поводом для написания данного материала явилось различное понимание в современной действительности форм систематизации законодательства и практики ее применения. Но прежде чем проводить работы по систематизации законодательства, необходимо было бы разобраться с теоретическими ее основами — задачами систематизации и проанализировать традиционные формы проведения систематизации с учетом изменившегося предмета — законодательства постсоветского времени, а затем сосредоточить свое внимание на строго определенном массиве актов и попытаться рассмотреть, так сказать, технологию в действии.

Систематизации предшествует правотворчество, она проводится в рамках соответствующей системы законодательства и имеет в некотором смысле вторичное значение, являясь тем итогом, к которому приходит законодатель на определенном этапе правотворческой деятельности.

Правотворчество — это перманентный процесс, законодательство не может оставаться в каком-либо застывшем состоянии. Постоянно меняющиеся нормативные правовые акты, принятие новых актов и отмена фактически устаревших требуют упорядочения всего массива действующих нормативных правовых актов, приведение их в определенную систему, издания различного рода сводов, сборников и собраний законодательства. Вся эта деятельность по приведению нормативных правовых актов в единую упорядоченную систему и составляет содержание систематизации законодательства различного уровня.

Систематизация законодательства необходима в первую очередь для дальнейшего его развития. Анализ и обработка действующих актов осуществляется, как правило, с помощью соответствующих приемов, таких как формирование тематической схемы, а также составление собрания всего нормативно-правового материала, который представляет объект систематизации и очерчивает ее границы.

Обычно в понятие систематизации законодательства включаются следующие самостоятельные формы — *кодификация* и *инкорпорация*.

Учет нормативных правовых актов является основой этих форм систематизации, при этом кодификационные службы государственных органов, других учреждений и организаций обеспечивают сбор действующих нормативных правовых актов, их обработку и расположение по определенной системе, а также выдачу справок, сведений для заинтересованных органов, учреждений, отдельных лиц по их запросам.

Не затрагивая методологии проведения кодификации, которая существенно отличается от инкорпорации, а главное — за годы своей реализации мало в чем изменилась, подвергнем анализу упорядочение норм в пределах действующей законодательной системы Российской Федерации.

Известно, что итогом работы по кодификации является кодекс или иной кодифицированный акт. Итог работы при инкорпорации всецело зависит от материала, подлежащего упорядочению, от того, кто проводит работы по инкорпорации — государственный орган или иной субъект, от задач, стоящих перед специалистами, проводящими эти работы.

При инкорпорации нормативные правовые акты объединяются полностью или частично (извлечения в различные сборники или собрания в определенном порядке: хронологическом, алфавитном или предметном). Однако нормативно-правовое содержание актов при этом, как правило, не меняется. Приемы, обеспечивающие проведение инкорпорации, отличаются большим разнообразием. Инкорпорация не сводится к простому воспроизведению ранее принятых актов. В частности, возможно изменение формы изложения отдельных нормативных актов. При составлении собраний по решению органа, призванного осуществлять инкорпорацию, вносятся частичные изменения в содержание актов. Меняется редакция структурных единиц нормативного материала, подчас изменяются наименования органов, со временем переименованных, о которых говорится в текстах.

Примером подобной инкорпорации может служить Свод законов Российской Империи, Своды законов СССР и РСФСР.

Под инкорпорацией локального характера — скажем, в пределах одного акта — понимают объединение предписаний основного нормативного правового акта с текстом положений последующих официальных изменений. Именно этот вид инкорпорационных работ получил в настоящее время большое распространение в информационно-правовом обслуживании, а потому заслуживает отдельного рассмотрения.

Качественной чертой современного правотворчества и, в частности, законотворчества, является внесение большого количества изменений и дополнений в нормативные правовые акты¹.

¹ Количество изменений (дополнений), вносимых в законы Российской Федерации и федеральные законы, столь велико, что, например, в 2004 году почти 70% федеральных законов касались внесения изменений в ранее принятые законы (или их полной или частичной замены).

В юридической литературе и информатике подобный вид инкорпорированного текста получил наименование «текущей редакции». Как правило, подобные редакции составляются на неофициальной основе² с использованием средств вычислительной техники. Прообразом текущих редакций послужили контрольные экземпляры текстов актов на бумажных носителях, используемые в процессе учета нормативного правового материала. Технология составления текущих редакций заключается в том, что в текст основного акта вносятся нормативные правовые положения из актов, которые изменяют и дополняют основной акт, а также могут удаляться отдельные нормативные предписания, статьи, пункты и другие структурные единицы нормативного материала, например, заголовки разделов, статей, пунктов, которые утратили силу, изменены или отменены. Выполнение подобной задачи требует особой тщательности и указания отметок о таких изменениях. Система отметок очень сложна и требует от составителя текущих редакций профессионализма, опыта и знания принципов как системы права, так и законодательной техники.

Информационный подход к праву в целом и рассмотрение законодательства как одного из основных видов правовой информации позволили выработать научные и практические рекомендации по подготовке текущих редакций. Эти рекомендации основаны на правилах юридической (законодательной) техники, приемы которой обычно содержатся в правилах, инструкциях, методиках по разработке различного рода нормативных правовых актов [1].

В юридической практике следует отметить отсутствие единой методики составления текущих редакций, а это часто приводит к тому, что в инкорпорированных текстах, представленных в различных справочных компьютерных системах, существуют отличия в представлении информации о нормативных правовых актах.

Составление текущих редакций законодательных актов преследует, в первую очередь, потребительские цели — облегчить правоприменителю (пользователю, гражданину) понимание того круга нормативных правовых предписаний, которые изложены в нескольких актах, но имеют сходное содержание и представляют собой, по сути, проведение работ по инкорпорации на неофициальной основе в строго ограниченных пределах. По существу, проводится работа по инкорпорации информации об актах.

Чем квалифицированнее составлен основополагающий акт и акты, вносящие в его предписания изменения и дополнения (имеются в виду формы выражения и изложения нормативных правовых предписаний), тем в меньшей степени будет проявляться субъективность составителя. Отметка об изменении текста нормативного правового акта должна содержать указание на форму изменяющего акта, дату его принятия, номер и источник официального опубли-

² В отличие от издания «новой редакции», «следующей редакции» самим законодателем на основании соответствующего нормативного предписания во вновь принимаемом нормативном акте.

кования. В связи с нечеткостью структурного состава основополагающих и изменяющих актов, регулирующих сходные общественные отношения, основным структурным элементом текущей редакции выбирается нормативное правовое предписание. Под ним в теории и практике правотворчества, как и в информатике, понимают соответствующий текст статей, пунктов или других грамматически и логически завершенных частей нормативных актов [2, с. 34—37].

Выбор этот обусловлен тем, что именно нормативное правовое предписание представляет собой непосредственную форму выражения правовой нормы, которая является основой правового регулирования. Почему возникает вопрос об основном элементе текущей редакции закона, которая совпадает с элементом нормативного правового акта? Дело в том, что необходимо выбрать такой элемент структуры, который всегда присутствует в нормативном правовом акте и всеми одинаково понимается. Нормативное правовое предписание в достаточной степени формализовано и, как правило, самостоятельно может регулировать общественные отношения. Его структурные элементы — правовые положения, а в редакционной терминологии — абзацы, начинающиеся с прописной буквы, самостоятельного регулирования, как правило, не осуществляют.

Имеются определенные трудности, связанные с проставлением отметок в текущих редакциях обычных, текущих законов, где недостаточно точно определены структурные элементы на уровне части статьи, пункта, подпункта и т. д. Причиной этого можно считать отсутствие типизации структурных единиц нормативных актов системы законодательства.

Выбранный критерий или прием расстановки (размещения) отметок после каждого изменения нормативного правового предписания обусловлен тем, что он дает возможность проследить историю частей (пунктов) статей закона при предыдущих изменениях и дополнениях. Например, при изменении одновременно двух частей, как правило, из двух нормативных правовых предписаний одной их статей закона отметку об изменении логично поставить после второй части новой строки с заглавной буквы. Однако такой прием не всегда удобен, так как часто между этими частями последующими законами вводятся (вводится) новые части или изменяется текст одной из частей. Поэтому в этом случае отметки придется проставлять заново, так как имеющиеся не дадут правильной картины.

Следует отметить, что инкорпорированные тексты текущих редакций могут являться основой для официального переиздания законов и других нормативных правовых актов с последующими изменениями, дополнениями и подготовки систематического собрания законов, законодательных актов (сводов).

В практике инкорпорации законодательства применяется такой прием как консолидация, с помощью которого разрозненные нормативные правовые акты группируются по одному какому-либо вопросу, с отметкой соответствующих частей соединяемых актов (возможно, преамбул), но без внесения изменений в правовые положения в регулирование данных общественных отношений.

Обычно консолидация трактуется в юридической литературе как самостоятельная форма систематизации, при этом никогда не приводятся формы итоговой деятельности по консолидации. Подобных форм в действующем правотворчестве не наблюдается³. Прием консолидации использовался в масштабных работах при подготовке Свода законов СССР и Свода законов РСФСР, когда законодательство имело по-настоящему системный характер.

При выполнении работ по систематизации законодательства важно различать официальную и неофициальную инкорпорацию. Под первой понимают утверждение соответствующих подготовленных собраний, сборников инкорпорированных актов государственными органами, издающими эти акты и проводящими работу по их упорядочению.

Неофициальную инкорпорацию вправе осуществлять любой орган, учреждение, организация, физические и юридические лица, не имеющие на то специального полномочия. В настоящее время неофициальная инкорпорация локального характера повсеместно ведется производителями компьютерных баз данных по законодательству.

Кроме двух названных форм инкорпорации, следует указать еще и официозную инкорпорацию, то есть издание собраний и сборников инкорпорированного законодательства специально уполномоченными на то государственными органами, например, Министерством юстиции Российской Федерации.

На наш взгляд, официозной инкорпорацией можно считать упорядочение, которое осуществляет государственный орган в отношении издания своего кодифицированного акта, в который внесено большое количество изменений, путем его переиздания без предварительного утверждения (принятия) новой редакции; например, в Регламенты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации внесено множество поправок, в результате чего они переиздаются отдельными изданиями, самими же палатами без дополнительных переутверждений их текстов и вне источника официального опубликования (Сборник законодательства Российской Федерации).

Никакую инкорпорацию нормального материала нельзя провести без квалифицированного учета нормативных правовых актов, который выступает как бы предпосылкой работ по систематизации.

Обычно учет первоначально ведется на бумажных носителях в фондах нормативных правовых актов, а затем с помощью компьютерных справочно-правовых систем.

При инкорпорации тексты нормативных правовых актов и извлечений из них приводятся в собрании или сборнике по определенной тематической схеме в алфавитном или хронологическом порядке. Точно так же в компьютерном банке данных по законодательству различные структурные единицы

³ Автор около 20 лет проработал в структурах высшего законодательного органа, занимавшихся вопросами учета и систематизации законодательства.

нормативных правовых актов могут быть представлены, в зависимости от проектных решений справочных правовых систем, в любом, требуемом пользователю порядке.

Информационно-правовые потребности современного общества привели к широкому использованию компьютерных баз данных, а вместе с тем к правовому регулированию понятия учета. При этом следует подчеркнуть, что подобные базы данных содержат не тексты актов законодательства, а только информацию об этих текстах, так как, обычно такая информация не носит официального характера, нередко содержит разного рода ошибки. Но основные принципы ведения классификаторов и традиционных тематических картотек учета легли в основу формирования отраслей законодательства и установления индексов тематических рубрик в компьютерных системах по законодательству.

При рассмотрении вопросов, связанных с составлением текущих редакций, отмечалось, что их прообразом явились контрольные тексты нормативных правовых актов. Контрольный экземпляр фонда представляет собой идентичную копию акта на бумажном носителе, куда подклеиваются все последующие изменения и дополнения с указанием их реквизитов. Таким образом, по контрольному экземпляру можно наглядно отследить всю динамику изменений нормативного правового акта — правовых предписаний, заголовков, преамбул, подписей и т.д.

Существуют различные методики ведения контрольных экземпляров нормативных правовых актов, но все они базируются на том, что никакие элементы, и в первую очередь предписания, не уничтожаются, не выбрасываются из поля зрения правоприменителя (пользователя). Они перечеркиваются (если отменяются), в них вписываются или зачеркиваются отдельные слова, фразы (если меняется редакция), подклеиваются новые редакции статей, частей, пунктов и т. д., но на контрольном экземпляре должна быть запечатлена вся правотворческая судьба акта.

Для юристов, осуществляющих систематизацию законодательства, контрольные экземпляры являются основным документом для работы, которые никакие текущие редакции заменить не могут. Подобная практика учета имеется в зарубежных странах, например, в Канаде. Контрольные экземпляры текстов законов ведутся на бумажных носителях специалистами правовых управлений палат Федерального Собрания Российской Федерации, Прокуратуры Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации и других органов государственной власти, на основании которых вносятся изменения в информационные документы компьютерных систем.

Основываясь на сказанном, можно утверждать, что упорядочение нормативных правовых актов, то есть приведение их в систему, является главной задачей систематизации, тогда как информационная сторона этой деятельности, по существу, отпала и не играет той роли, которую она играла ранее, так

как сведения о действии или утрате силы того или иного акта (нормы) являются общеизвестными. Именно в этих обстоятельствах прослеживается непосредственная связь систематизации правовых норм с правотворчеством.

Законодательство переходного периода представляет собой информационный массив с постоянно изменяющимися нормативными предписаниями, ориентироваться в котором сложно, а полномасштабно упорядочить на данном этапе не представляется возможным. В отечественном законодательстве можно выделить нормативный правовой материал, обладающий относительной стабильностью, — положения, входящие в понятийный аппарат нормативных правовых актов: понятия (термины) и их определения. Они должны подлежать дополнительному анализу и, как нам представляется, в будущем стать объектом его систематизации.

Вопросу дефиниций в юридической литературе посвящено немало исследований (достаточно назвать, например, [3]). Их значение весьма важно в законодательной системе, на всех уровнях власти они играют существенную роль, которую образно охарактеризовал В. М. Баранов: «С известной долей условности можно констатировать, что «борьба в праве» в значительной мере есть «борьба законодательных дефиниций» [3, с. 36]. Потому процесс систематизации следует начать с упорядочения дефинитивных предписаний.

Формирование дефиниций в федеральном законодательстве складывается в постперестроечный период в ходе создания и реформирования правовой системы российского государства. Этот процесс не был запланирован, протекал спонтанно, в отсутствие теоретических и методологических разработок. Проводить систематизацию законодательства в полном объеме можно только в условиях стабилизации правотворческой деятельности. Все известные в дореволюционной России и Советском Союзе работы по систематизации — созданию сводов, собраний действующего законодательства, кодексов, основ, а также упорядочения ведомственного правотворчества — в переходные периоды не выполнялись. В качестве одного из путей решения этой проблемы на данном этапе можно рассматривать только систематизацию понятийного материала, используемого в актах законодательства Российской Федерации, — этого объединяющего и связующего элемента системы законодательства.

Систематизацию понятий (терминов) и их определений в ранее изданных актах и актах текущего правотворчества можно рассматривать и как непременную составляющую правовой реформы в субъектах Российской Федерации.

Систематизация дефиниций так же сложна, как и упорядочение регулятивных нормативных правовых предписаний, и в этом случае необходим учет дефиниций⁴. Упорядочение дефиниций может производиться и на осно-

⁴ Такой учет в виде банка дефиниций проводился ранее до 2012 года отделом систематизации законодательства Правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

ве словарей-справочников понятий, терминов, определений в российском законодательстве, в которых собран базовый массив определений. С помощью тематической схемы из них можно формировать тематические собрания дефинитивных предписаний, которые могут являться предшественниками свода.

По сути, этот прием традиционен для систематизации законодательства, которое в прошлом состояло в основном из регулятивных предписаний. Им в свое время воспользовался М. М. Сперанский, вначале составивший Собрание законодательства Российской Империи, на основе которого был сформирован Свод законов. Не был он чужд и советским ученым-юристам, которые на основе Собрания действующего законодательства СССР подготовили Свод законов СССР (на основе систематического собрания действующего законодательства РСФСР был подготовлен Свод законов РСФСР).

Цель создания подобного тематического собрания — дать специалистам, проводящим систематизацию, достаточно полное представление о понятийном аппарате действующего законодательства, его терминологическом составе и сформировать базу для одного из направлений его систематизации. Если структура в правотворчестве консолидирует предписания акта, законодательства в целом, то тематическая схема, наоборот, дает возможность анализа отдельных единиц актов, законодательства в целом.

При формировании тематического собрания необходимо охватить все представленные в тексте актов, подлежащих систематизации, определения различных видов. В основу отбора понятий (терминов) должен быть положен логический критерий, согласно которому любая правовая материя, рассматриваемая как определение, подлежит включению в собрание. Так, в него, наряду с определениями понятий, отображающими их качественные черты, должны быть включены дефиниции понятий (терминов), предусматривающие правовую характеристику, правовой статус или их объем. Отбирают также характерные для правовой материи определения, в которых законодатель, используя императивные формулировки, устанавливает содержание и объем понятий, исходя из своих целей и задач, например, «В настоящих Правилах термин «военнослужащие» означает граждан, проходящих военную службу в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и воинской службе».

В собрании дефинитивные предписания помещают в виде словарных статей со всеми реквизитами текста нормативного правового акта, из которого оно взято, аналогично тому, как обычно делают в любых тематических собраниях законодательства.

Расположение определений, относящихся к одному и тому же понятию (термину), подчинено определенным правилам систематизации законодательного материала:

- приведение текстов в соответствие с иерархией актов;

- приоритетность кодифицированных актов перед актами текущего нормотворчества;
- соблюдение хронологии, то есть определения из нормативных правовых актов одинаковой юридической силы располагаются согласно времени их принятия.

Информация о дефинитивных предписаниях федерального массива подчас указывает на неизбежную избыточность этих норм, их дублирование, в отдельных случаях несоответствие и даже противоречивость, некорректность и ошибочность формулировок, а в актах исполнительной власти — не всегда правомерную конкретизацию понятия, употребляемого в законе. У законодателя и, соответственно, тех, кто применяет законодательство, не всегда присутствует четкое понимание взаимосвязи дефинитивных норм в системе законодательства в целом и в различных его институтах, отраслях, отдельных нормативных правовых актах.

Подобный прием позволяет посредством тематических рубрик в процессе систематизации:

- выявить системные и межотраслевые понятия законодательства и упорядочить их дефиниции с учетом применения в международно-правовом аспекте (или международно-правовых документах);
- понять, что сформированный массив законодательного материала в целом носит разносторонний характер, во многих аспектах крайне противоречив, а потому нуждается в систематизации;
- считать собранные для систематизации определения понятий законодательства, в которые вносились изменения (дополнения), информацией, не носящей официального характера.

В то же время компьютерная версия тематического собрания дефиниций может использоваться как структурный элемент информационной системы законодательства в качестве поискового языка. Можно предположить, что наряду с тематическим поиском (по рубрикатору системы) будет использоваться терминологический, представляющий словарь понятий и их определений. Эта часть компьютерной системы может быть упорядочена на основе алфавита.

Рассматриваемые технологии применимы для упорядочения понятий и определений в актах субъектов Российской Федерации.

Тематическое собрание дефинитивных норм регионального законодательства позволит провести его систематизацию на основе лексического анализа федеральных актов либо самостоятельно. Таким образом, легальные правовые дефиниции федерального уровня создают условия для упорядочения и совершенствования всего понятийного аппарата законодательства Российской Федерации, являющихся в современных условиях основой, связующим элементом всего нормативного массива.

Систематизация понятийного аппарата актов субъектов Российской Федерации во многом связана с отсутствием единых системных требований к формированию понятийного аппарата законодательства на этапе его становления и проведения правовых реформ. При создании в девяностых годах массива регионального законодательства в ходе переговорного процесса не были заложены системные составляющие, в числе которых как отражение иных качественных инструментов, присущих законодательству новой эпохи, обязательно должна была присутствовать и концепция формирования понятийного состава, служащего связующим элементом для регулятивных предписаний. Ориентирами служили конституционные принципы и не вполне оформленный набор понятий и определений федерального законодательства.

Понятийный состав регионального законодательства складывался постепенно, по мере необходимости. Дефиниции, помещенные в федеральном, российском и даже советском законодательстве РСФСР и СССР, носили разновременный характер, причем федеральные не отличались достаточной определенностью (чем они грешат и до настоящего времени). Субъекты Федерации должны были конкретизировать, по-своему трактовать значение понятий, даваемое федеральным законодательством (правоустановителем), приспособив их к региональным особенностям с учетом данных им полномочий, а иногда даже опережать федерального законодателя (правоустановителя), давая толкование понятиям, не представленным в федеральном законодательстве. Изменение дефинитивных предписаний федерального законодательства приводило к отмене или изменению региональных норм. Иногда такое обновление проводилось своевременно, иногда не совсем.

Использование дефинитивных предписаний в региональном законодательстве осложнено также различием между содержанием законодательных определений и тем смыслом, который придается отдельным понятиям в актах федеральных органов исполнительной власти, а также между определениями понятий системы российского законодательства и тех актов международного права, которые являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Негативные последствия этого явления особенно заметны в законодательном регулировании предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Кроме того, такие далеко не простые вопросы не всегда сопровождаются квалифицированной юридической экспертизой.

В сложившихся условиях понятийный аппарат регионального законодательства нуждается в упорядочении. Разобраться в нем сложно, а применять подчас невозможно даже с помощью профессиональных юристов.

Систематизацию понятий (терминов) и их определений в ранее изданных актах и актах текущего правотворчества следует рассматривать как непременную составляющую правовой реформы в субъектах Российской Федерации, а также в органах местного самоуправления, которые полностью используют понятийный аппарат регионального законодательства.

В качестве одного из путей решения проблемы, связанной с несовершенством регионального законодательства, на данном этапе можно рассматривать систематизацию понятийного аппарата, используемого в актах законодательства субъектов Российской Федерации. Это относится к определениям понятий (дефинициям) — предписаниям, в которых разъясняется смысл понятия, термина самим законодателем (правоустановителем).

Для проведения работ по систематизации дефинитивных норм регионального законодательства также необходим их полный учет. В соответствии с общепринятыми национальными методиками систематизации нормативных правовых актов, возможно создание собрания определений понятий (дефинитивных предписаний). Оно оформляется на основе проведенного методом сплошной выборки учета всех помещенных в нормативных правовых актов дефиниций. Далее учтенные дефиниции должны быть помещены в соответствующие рубрики тематической схемы понятийного аппарата регионального законодательства. Формирование тематической схемы — наиболее сложный процесс, так как речь идет не о тематике актов (с присущими им идентификаторами в виде заголовков), а о тематике дефинитивных норм, которые далеко не всегда ее отражают. Распределение дефиниций по рубрикам на основе схемы проводится путем индексирования каждой дефинитивной нормы. Оформление рассматриваемых норм в собрании также имеет свою специфику.

Создание собрания дефиниций законодательства субъектов Российской Федерации может служить базой для создания свода дефиниций регионального законодательства. Нельзя создать свод, не имея всей полноты материала, который должен подвергнуться упорядочению, включающему отбор наиболее значимых дефинитивных норм с учетом правоприменения, сокращения количества дефиниций путем исключения условно-синонимических понятий и их определений, сравнение с федеральными понятиями и использование их значения в правотворчестве субъектов Российской Федерации и т. д.

Помимо собрания дефиниций понятий действующего федерального законодательства, для проведения работ по систематизации большое значение имеет наличие теоретических разработок по определению природы легальных дефиниций, описанию их видов, разновидностей, отличительных черт, признаков и динамики изменений. Пока же следует отметить, что дефиниции рассматриваются в основном как объект теоретического изучения, а поскольку в законотворческой деятельности эти предписания имеют прикладной характер, возникает необходимость их выделения, отбора и упорядочения по определенным методикам.

Предполагаемая систематизация понятий и определений отечественного законодательства как самостоятельная форма проведения упорядочения российского законодательства может быть осуществлена двумя традиционными путями:

официальным, что предполагает осуществление систематизации специально уполномоченными на то государственными органами законодательной или исполнительной власти на основе издания в отношении ее проведения актов (акта);

неофициальным, что предполагает проведение систематизации органами, организациями, научными и иными учреждениями, не имеющими специальных полномочий, а также отдельными лицами, например, научными профессиональными работниками, специалистами.

Возможными результатами как официальной, так и неофициальной систематизации могут быть тематические и хронологические собрания, своды законодательства разного статуса и характера.

При неофициальной систематизации возможно и желательно издание разнообразных сборников, словарей-справочников, перечней дефиниций, подготовленных творческими коллективами, специалистами разных областей знаний.

Официальная систематизация понятий и определений всегда является предпочтительной, так как обеспечивает более высокий уровень проведения подобных работ. Исходя из их содержания, приоритет со всей очевидностью следует отдать формированию систематического собрания, сводов законодательства, поскольку хронологическое собрание вряд ли будет отвечать указанным целям.

Почему перспективна такая форма систематизации, как упорядочение понятийного аппарата? Дефинитивные предписания — наиболее стабильная часть законодательства по сравнению с регулятивными нормами, которые в условиях кризиса могут меняться непредсказуемо.

Упорядочение содержания дефинитивных предписаний дает возможность пересмотра регулятивных норм, с ними системно связанных. Этот процесс может происходить как при работах по систематизации, так и в процессе текущего правотворчества.

Проведение работ по формированию тематического собрания понятий и определений российского законодательства потребует создания соответствующих методик по отбору дефиниций, их учету и приведению в контрольное состояние, а также рекомендаций по составлению тематической схемы распределения отобранного правового материала.

С помощью тематического собрания дефинитивных норм возможно их дальнейшее упорядочение, предполагающее инвентаризацию материала, выявление и устранение норм, носящих явно противоречивый характер. Подобное упорядочение проводится прежде всего в целях стандартизации лексического состава проектируемых, вновь принимаемых нормативных правовых актов разных уровней, а также единства понимания и применения понятий, употребляемых законодателем.

Задачи собрания этим не исчерпываются. В собранных тематических разделах дефиниции должны быть проанализированы на предмет эффектив-

ности действия, фактической утраты силы, несоответствия логической природе, неправомерной конкретизации в актах одинаковой и низшей юридической силы. Следует иметь в виду, что в собрании будут представлены как официальные тексты дефиниций из законов и подзаконных актов на федеральном уровне, так и текущие редакции отдельных определений понятий.

Текущие редакции, о природе которых речь шла выше и которые применимы и в отношении дефинитивных норм при официальной систематизации, например, при вхождении в свод, требуют их официального переутверждения органом, осуществляющим легальную инкорпорацию.

Что же касается формирования собраний дефинитивных предписаний (тематических, хронологических, алфавитных), то этот процесс представляет собой юридико-технические операции, которые не в полной мере отвечают правотворческому значению систематизации. При полномасштабной систематизации необходим стопроцентный просмотр понятийного нормативно-правового материала, имеющегося в собрании. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Апт Л. Ф., Ветров А. Г. Особенности составления текущих редакций законодательных актов в правовых базах данных // Информационные ресурсы России. — 1997, № 2.
2. Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. М. : Юриздат, 1967.
3. Законодательная информация: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы. Под ред. В. М. Баранова, П. С. Пацуркивского, Г. О. Матюшкина. Нижний Новгород, 2007 и др.

Концептуальное начало закона

Баумштейн
Антон Борисович

доцент кафедры
уголовного права
и уголовного процесса
Московского государственного
Машиностроительного
университета (МAMI),
кандидат юридических наук
E-mail: 5068896@list.ru

***Аннотация:** В статье раскрывается понятие и значение концептуального начала закона, описана дискуссия по нескольким направлениям в учении об источниках уголовного права, определением содержания и соотношения между собой понятий «уголовный закон», «уголовное законодательство», «источник уголовного права».*

A. B. Baumshteyn

The conceptual beginning of law

***Abstract:** The paper details the notion of conceptual beginning of law and its importance, and describes a discussion of the doctrine on the sources of criminal law which was held along several lines, including a definition of the content of and relationship between the concepts of “criminal law”, “criminal legislation”, and “source of criminal law”.*

Концептуальное начало закона в том видении, которое было предложено ранее, ориентировано на определение круга источников уголовного права и выдвижение к ним определенных требований.

Российское уголовное право принадлежит к так называемой семье романо-германского (или континентального) права [1, 2; 3, с. 3—6]. Одной из отличительных источниковых особенностей этой семьи является приверженность идеи кодификации уголовного права [4, с. 47—48]. Таким образом, уголовное право России концентрируется — и это аксиоматичное положение — вокруг уголовного закона, уголовного кодекса.

В современной науке уголовного права наблюдается интенсивная дискуссия по нескольким направлениям в учении об источниках уголовного права.

Одно из них связано с определением содержания и соотношения между собой понятий «уголовный закон», «уголовное законодательство», «источник уголовного права» и родственных им, «материальные и формальные источники уголовного права» и т. д. Исходя из положений общей теории права, специалисты пытаются корректно определить указанные понятия, что, несомненно, способствует уточнению теоретических положений уголовного права [5, с. 194—197; 6, с. 102—111; 7, с. 221—229].

Частным (специфическим) продолжением указанной дискуссии является обсуждение вопросов о точной классификации в системе источников уголовного права таких особенных источников, как

- конституционные нормы: являются ли они источниками уголовного права (хотя, надо признать, сама по себе постановка вопроса носит чрезвычайно отвлеченный и надуманный характер);
- нормы международного права: являются ли они источниками уголовного права, могут ли они применяться непосредственно судами при рассмотрении уголовных дел;
- иные федеральные законы: являются ли они источниками уголовного права, могут ли содержать материально-правовые предписания, как, например, УПК РФ;
- законодательство субъектов федерации: каковы пределы компетенции субъектов федерации в области уголовного права и не является ли, например, привлечение к ответственности за совершение преступлений, описанных в УК РФ с помощью бланкетной диспозиции, ссылающейся на такое законодательство, нарушением принципа законности и положений п. «о» ст. 71 Конституции РФ;
- подзаконные нормативные правовые акты: каковы пределы бланкетности уголовного закона;
- акты амнистии: какова их точная правовая природа;
- акты законодательного толкования: существует ли оно, и если да, то какова его роль;

— судебная практика: роль и значение актов Конституционного Суда РФ, разъяснений Пленума Верховного Суда РФ и судебной практики по отдельным уголовным делам.

Итогом рассуждений становится в самом общем виде уточнение значения этих источников (или не-источников, в зависимости от позиции того или иного автора) для уголовного права.

Наконец, в последние годы усилилось критическое направление уголовно-правовой мысли, связанное с негативной оценкой текущей редакции УК РФ и выдвижением предложений по ее совершенствованию, начиная от внесения масштабных поправок в УК РФ через создание его новой редакции и вплоть до принятия нового уголовного кодекса.

Указанные направления дискуссии несомненно важны и продуктивны, уточняют теоретические знания об источниках уголовного права, принципе законности и уголовном законе самом по себе. Однако в контексте концептуального начала закона можно предложить несколько иное видение указанных проблем, подняться на более высокий уровень теоретического анализа или в некоторых случаях проанализировать проблемы, до сегодняшнего дня остающиеся в тени внимания. Все эти проблемы связаны и логически вытекают из формулировки концептуального начала закона, которое в лаконичном латинизированном стиле может звучать как единство трех тезисов: *nullum crimen sine lege scripta, nullum crimen sine lege certa, nullum crimen sine lege praevia*.

Появление этих формул вполне справедливо связывается с классической школой уголовного права, хотя первые наброски будущих юридических максим встречаются уже в эпоху Просвещения. В частности, у Чезаре Беккариа уже встречаются тезисы о том, что «...наказания за преступления могут быть установлены только законом» [8, с. 72]; что «верховная власть, говорящая от имени всего общества, компетентна принимать законы общего характера, обязывающие всех» [8, с. 73]; что «нет ничего опаснее банальной истины, предписывающей руководствоваться духом закона...» [8, с. 76]; что «если законы кодифицированы и подлежат буквальному исполнению, ограничивая роль судьи рассмотрением деяний, совершенных гражданином, и оценкой их соответствия или несоответствия писаному закону, если норма, определяющая правомерность или неправомомерность каких-либо действий, которой должны руководствоваться все граждане от простолюдина до философа, не является предметом спорного толкования, а четко установлена, то в этом случае поданным не угрожает мелочный деспотизм большинства» [8, с. 78]; что «без писаных законов правление никогда не сможет осуществляться таким образом, чтобы власть исходила от всего общества...» [8, с. 81].

Формулирование ранее приведенных тезисов в их исходном варианте вместе с тем связывается с именем Ансельма Фейербаха и подготовленном

при его участии баварском уголовном кодексе 1813 г. Однако исторической справедливости ради стоит отметить, что лаконичные формулы появляются практически одновременно по всей Европе в конце XVIII — начале XIX вв.; возможно, где-то это было влияние Ансельма Фейербаха (как, например, в Уголовном уложении Царства Польского 1818 г.), а где-то — самостоятельное движение.

В частности, уже в § 1, открывающем так называемый *Constitutio Criminalis Josephina* (уголовный кодекс Австрии, принятый в 1787 г.), указывается: «Не каждый незаконный акт является уголовным нарушением...; и должны рассматриваться как уголовные нарушения только те незаконные действия, которые предусмотрены действующим уголовным законодательством в качестве такового». В ст. 4 французского уголовного кодекса 1810 г. предусматривалось, что «ни одно нарушение, ни один проступок, ни одно преступление не могут караться наказаниями, которые не были установлены законом до их совершения». Статья 1 Уголовного уложения Царства Польского 1818 г. [9] устанавливала, что «всякое свободное действие, запрещенное настоящим уложением, есть преступное деяние»; ст. 6 в дополнение указывала, что «только то действие должно быть признаваемо и наказываемо как преступление, проступок или полицейское нарушение, которое признается таковым в настоящем уложении».

Очевидно, созвучны этим положениям мысли Ансельма Фейербаха, формулировавшего следующие «начала» уголовного права: «Всякое причиняемое наказание предполагает закон наказательный. (*Nulla poena sine lege* — без закона нет наказания)» [10, с. 19]. В развитие этих положений при участии Ансельма Фейербаха был составлен и баварский уголовный кодекс 1813 г. [11], § 1 которого устанавливал, что «всякий, кто виновен в противоправном действии или бездействии, за которое закон угрожает определенным воздаянием, должен понести это воздаяние как свое наказание».

С течением времени эти максимы прочно вошли в научно-юридический обиход. Так, Н. С. Таганцев, комментируя тезис *nullum crimen, nulla poena sine lege*, указывал, что «это основное положение современного уголовного права вытекает из условий охраны гражданской свободы, требующей, чтобы деяния, нарушающие право и влекущие наказания, были с точностью определены» [12, с. 127]. Ссылаясь на это же положение, Франц фон Лист отмечал, что «только действия, за которые закон ясно угрожает наказанием, подлежат наказанию, и лишь в пределах, ясно установленных законом, может быть назначено наказание» [13, с. 89]. Наиболее же показательна в этом отношении позиция Н. Д. Сергеевского, указывавшего, что формулировать этот афоризм в кодексе отдельно нет никакой надобности: «Нетрудно видеть, что эти определения могут быть исключены вовсе из современных уложений, и от этого не произойдет в содержании последних ни малейшего изменения... Эти формулы, представляя собою чисто теоретическое, притом формальное, опреде-

ление преступления, не вносят, строго говоря, в уголовное уложение ни одной йоты содержания. Все их значение заключается в том, что они дают готовый и точный ответ на вопрос, который иначе и не может быть разрешен на почве действующего права. Самая форма их редакции — употребление в большинстве определений выражения: “никто, не, только” — указывает на их происхождение из борьбы, как отрицание прежде существовавшего порядка, когда суд придавал законам уголовным обратную силу и имел право, о чем именно говорилось почти во всех старинных уложениях, применять закон по аналогии к деяниям, в уложении не указанным» [14, с. 38—39].

Однако, как показали последующие события, точка зрения Н. Д. Сергеевского оказалась чересчур оптимистичной. И Россия, и Германия (из которой эти формулы пришли) в XX в. стали свидетелями возрождения аналогии и обратной силы уголовного закона. И поэтому имеющиеся в действующем УК РФ положения ст. 1 и 3 являются не просто реликтом уголовного права, а важными практически применимыми нормами, имеющими помимо прочего и символическое значение отказа от антиправового прошлого уголовного права.

Однако особо следует остановиться на месте часто встречающейся в контексте концептуального начала закона максимы *nulla poena sine lege*. Обращаясь к первоисточнику, т.е. работе Ансельма Фейербаха, можно заметить, что им формулируется три афоризма: процитированный ранее *nulla poena sine lege*, а также *nulla poena sine crimine* («причиняемое наказание зависит от бытия дела, против которого обнародовано угрожение... без преступления нет наказания» [10, с. 20]) и *nullum crimen sine poena legali* («деяние, в разсуждении которого последовало законное угрожение (законное предположение), служит причиной законного наказания... никакое преступление не должно оставаться без наказания законного» [10, с. 20]). В настоящее время положения *nullum crimen sine lege* и *nulla poena sine lege* рассматриваются как два относительно самостоятельных положения, с разных сторон отражающие принцип законности (ст. 3 УК РФ) [6, с. 34; 7, с. 71—73]. С этим и можно, и нельзя согласиться. Так, безусловно справедливо утверждение о том, что тезис *nulla poena sine lege* является составной частью принципа законности и концептуального начала закона постольку, поскольку наказания и иные меры уголовно-правового характера, а также порядок их применения должны быть зафиксированы в законе. Однако в этом смысле тезис *nulla poena sine lege* может быть включен в постулаты *nullum crimen sine lege scripta* и *nullum crimen sine lege certa*, поскольку любое преступление предполагает не только описание преступного деяния, но и санкций, следующих за совершение такого деяния. Поэтому первый тезис Ансельма Фейербаха (*nulla poena sine lege*) в настоящее время может быть развит (или переформулирован) именно в те три тезиса, которые приведены выше. В свою очередь, *nulla poena sine crimine* и *nulla poena sine lege* — это отражения концептуальных начал преступления и наказания.

Итак, как нам представляется, указанные ранее три формулы как нельзя более точно передают содержание концептуального начала закона в традиции классической школы уголовного права. При этом они наполнены особым содержанием, которое в преломлении современного российского уголовного права ставит некоторые проблемные вопросы. С течением времени эти вопросы могут изменяться, могут появляться новые, однако в целом концептуальное начало закона позволяет не только ответить на многие из ранее упомянутых вопросов, но и выявить иные сложные «точки» в источниках уголовного права. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. В. А. Туманов. М., 1996.
2. Кетц Х., Цвайгерт К. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: В 2-х т. / Пер. с нем. Том I: Основы. М., 2000.
3. Уголовное право зарубежных государств. Общая часть / Под ред. и с предисл. И. Д. Козочкина. М., 2003.
4. Есаков Г. А., Крылова Н. Е., Серебренникова А. В. Уголовное право зарубежных стран: учебное пособие. М., 2008.
5. Полный курс уголовного права / Под ред. А. И. Коробеева. Т. I: Преступление и наказание.
6. Общая часть уголовного права: состояние законодательства и научной мысли / Под ред. Н. А. Лопашенко. СПб., 2011.
7. Уголовное право России. Общая часть: учебник / Под ред. Н. М. Кропачева, Б. В. Волженкина, В. В. Орехова.
8. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / Чезаре Беккариа. Пер. Ю. М. Юмашев. — М.: Фирма «Стелс»: БИМПА, 1995.
9. Уголовное уложение Царства Польского 1818 года. Общая часть книги о преступлениях / пер. Ф. Тарановского; под ред. В. Есипова. СПб., 1895.
10. Уголовное право. Сочинение доктора Павла Анзельма Фейербаха. — СПб.: Медицинская тип., 1810—1811.
11. Strafgesezbuch für das Königreich Baiern. München, 1813.
12. Таганцев Н. С. Русское уголовное право. Часть общая. Тула, 2001.
13. Фон Лист Ф. Учебник уголовного права. Общая часть / Пер. Ф. Ельяшевич. М., 1903.
14. Сергеевский Н. Д. Русское уголовное право. Часть общая: Пособие к лекциям / Н. Д. Сергеевский. — 7-е изд. — СПб.: тип. М. Стасюлевича, 1908.

Судебная реформа Александра II

Гасанов
Арсен Магомедович
Заместитель председателя
правительства
Республики Дагестан,
кандидат юридических наук

Атагимова
Эльмира Исамудиновна
начальник научно-
исследовательской лаборатории
мониторинга правоприменения
и развития информационных
ресурсов ФБУ НЦПИ
при Минюсте России,
кандидат юридических наук

Исаев
Габидуллах Минетуллахович
Председатель Президиума
московской городской коллегии
адвокатов «Исаев и партнеры»

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению судебной реформы России 1864 г., являющейся значимой для последующего развития отечественного законодательства. В комплекс утверждённых уставов входили: Учреждения судебных установлений; Устав уголовного судопроизводства; Устав гражданского судопроизводства; Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. История осуществления судебной реформы тесно связана с деятельностью Министерства юстиции России, которое являлось одним из ее главных разработчиков. В результате реформы в основу нового судебного устройства положены были принципы бессловности суда, равенства всех граждан перед законом, полной независимости суда от администрации, что гарантировалось несменяемостью судей. Суд был установлен открытый и гласный с активным участием сторон; причем не только по исковым гражданским делам; но и по уголовным введен был состязательный процесс, в котором обвинение формулировалось, подкреплялось и поддерживалось прокурором, а интересы подсудимого защищались профессиональным адвокатом.

A. M. Gasanov, E. I. Atagimova, G. M. Isaev

The judicial reform of Alexander II

Abstract: *The paper is devoted to the consideration of the 1864 judicial reform in Russia that has been important for the further development of Russia's domestic laws. The set of regulations enforced included: the Establishment of Judicial Settlements, the Regulations of Criminal Proceedings, the Regulations of Civil Proceedings, and the Regulations of Punishments Imposed by Justices of the Peace. The history of implementing the judicial reform is closely connected with the activities of the Ministry of Justice of Russia that was one of its main developers. As a result of the reform, the following principles were taken as the basis of the new judicial system: there is one and the same court for all estates of the realm, all citizens are equal before the law, and the court is completely independent of the administration which was guaranteed by the irremovability of judges. It was established that the trial be open and public, with an active participation of the parties, moreover, adversarial proceedings were introduced not only for civil lawsuits but also for criminal cases where the charges were worded, supported, and prosecuted by the prosecutor and the interests of the defendant were protected by a professional defence attorney.*

Судебная система к середине XIX века была в самом скверном состоянии из всех органов в государственном аппарате. Структура дореформенной судебной системы состояла из разнообразных исторически сложившихся органов, была сложной и запутанной. Существовали особые суды для дворян, горожан, крестьян, специальные коммерческие, совестные, межевые и иные суды. Судостроительство отличалось прямой зависимостью суда от администрации, многообразием и многочисленностью судебных инстанций, формальным характером процесса, письменным и тайным судопроизводством. Старый суд, отмечал А. Ф. Кони, существовал для немногих и за немногое. Целая масса населения была неподсудна общему для всех разбирательству: претензии и проступки его подлежали рассмотрению специальных сословных и ведомственных судов (числом до двадцати) с неясными границами подсудности. В особенности широкое применение имело разбирательство чинов полиции и вотчинных владельцев, при котором понятие о судебном рассмотрении неизбежно переходило в понятие о бесконтрольном отношении к имущественным правам и к произвольной расправе. Суды общие находились в сильной зависимости от административной власти, вмешательство которой в приговоры и решения не сопровождалось ни служебной, ни нравственной ответственностью

и приучало общество не питать уважения к незыблемости закона и утешать себя уверенностью, что «на милость суда нет» [1, с. 1].

Судебная реформа 1864 года явилась следствием кризиса российского общества, в том числе кризиса «верхов». Из-за поражения в Крымской войне (1853–1856 г.) создалась революционная ситуация, поэтому Александр II понимал необходимость проведения в стране ряда преобразований. История осуществления судебной реформы тесно связана с деятельностью Министерства юстиции России, которое являлось одним из ее главных разработчиков и проводников по всей огромной территории страны с ее местными особенностями и проблемами.

Принятию Судебных Уставов предшествовала колоссальная работа российских реформаторов. Понимая необходимость коренных преобразований судебной системы в империи, граф Дмитрий Николаевич Блудов, Председатель департамента законов Государственного совета и главноуправляющий 2-м Отделением собственной его императорского величества канцелярии, еще в 1840-х годах XIX столетия начал подготовку к проведению реформы. Им были затребованы от членов судебного ведомства замечания «о доказанных практикою недостатках судебного законодательства» и на основании полученных сведений составлено «предположение» о некоторых необходимых его улучшениях [2, с. 51]. Был собран огромный фактический материал, который впоследствии использовали составители Судебных Уставов.

В начале 50-х годов XIX столетия при канцелярии Николая I были учреждены комитеты для составления проектов уголовного и гражданского судопроизводства. Однако работы этих комитетов в период его царствования не были закончены. С восхождением на царство Александра II в условиях начавшегося в обществе умственного и нравственного подъема сразу же произошло оживление работ по судебной реформе [3]. Уже в 1857 г. граф Блудов решительно высказался за необходимость не частичных улучшений судопроизводства, а коренных его изменений. В 1857–1860 годах им были составлены подготовительные проекты будущих уставов «сообразно требованиям непреложных начал юридической науки» [2, с. 53]. После предварительного рассмотрения этих подготовительных проектов в Государственном Совете было решено получить заключение практиков.

Провозглашение 19 февраля 1861 года акта о крестьянской реформе влило новые силы в ход судебно-правовых преобразований. Анализ поступивших «из разных концов России» [3, ч. 1, вводн. ст., с. I] практических замечаний на составленные графом Блудовым подготовительные проекты будущих уставов и разработку «главных основных начал» реформы был поручен Государственной канцелярии вместе с прикомандированными к ней юристами. Причем не просто чиновниками-«законооведами», а виднейшими представителями правовой науки, в числе которых были Н. А. Буцковский, Н. И. Стоянов-

ский, К. П. Победоносцев и др. [2, с. 55], чья деятельность затем была отражена в замечательной книге А. Ф. Кони [1].

Уже в 1862 г., после утверждения императором, основные положения Судебной реформы были опубликованы для всеобщего и всестороннего обсуждения. Несмотря на бедность тогдашней России юридическими силами, на разосланный проект предстоящей реформы «поступило 446 разных замечаний со всех концов России, не исключая и самых глухих закоулков Сибири и Закавказья» [2, с. 59].

Для составления подробных окончательных проектов уставов в развитие основных положений была создана новая особая комиссия, в которую были привлечены лучшие юридические силы, начиная от сенаторов и профессоров права и кончая представителями наиболее опытных практиков. Данная комиссия начала свою деятельность тоже с истребования мнений практиков. В ходе анализа значительного количества отзывов, замечаний и предложений с мест к осени 1863 г. были составлены окончательные проекты Уставов, которые сопровождались превосходными и обширными (по полторы тысячи и более страниц) объяснительными записками.

Представленные в таком виде осенью 1863 г. проекты поступили на заключение II отделения Государственной канцелярии и министра юстиции. Дейтельное участие в работе Комиссии по подготовке проектов Судебных уставов принял Д. Н. Замятин, министр юстиции — генерал-прокурор Российской империи, горячо сочувствующий делу судебной реформы.

Он не только сам предоставил весьма ценные замечания, составившие целый том в 500 страниц, но потребовал еще замечаний на проекты от сенаторов и обер-прокуроров [2, с. 60]. Замечания Минюста на проекты судостроительства и судопроизводства вошли в Судебные Уставы, утвержденные Указом императора Александра II от 20 ноября 1864 г. В Указе утверждалось, что задачей Судебной реформы является «водворить в Россию суд скорый, правый, милостивый, равный для всех подданных, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить в народе уважение к закону, которое должно быть постоянным руководителем всех и каждого, от высшего до низшего».

В декабре 1863 г. проекты Судебных Уставов вместе с поступившими многочисленными замечаниями снова были обсуждены в Государственном Совете при участии практически всего цвета отечественной юстиции, как ученых, так и практиков. Судебная реформа 1864 г. готовилась и проводилась при самом активном участии всей юридической общественности тогдашней России. В многочисленных и многосторонних обсуждениях проектов Уставов участвовали не только члены Государственного Совета, министры, сенаторы и профессора, но и представители всего юридического сообщества России, вплоть до секретарей уездных судов [3, ч. 1, вводн. ст., с. II].

В 1864 г. после длительной подготовки были утверждены Судебные Уставы, составившие в целом судебную реформу. В комплекс уставов входили: Учреждения судебных установлений; Устав уголовного судопроизводства; Устав гражданского судопроизводства; Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Судебные Уставы 1864 года обеспечивали целостность судебной системы Российской империи. Преодолев хаотичность сословных судов, они ввели стройную систему судебных органов со строго очерченной компетенцией: параллельно действовали система мировых судов и гражданских дел, замыкавшихся на уровне уезда, и система общих судебных установлений — окружные суды, охватывающие территориально несколько уездов, и судебные палаты, юрисдикция которых распространялась на несколько губерний. Венчал систему судебных органов Сенат — единственная в империи кассационная инстанция.

Согласно Учреждению судебных установлений (Закон о судоустройстве) судебная власть принадлежала мировым судьям, съездам мировых судей, окружным судам, судебным палатам и Правительствующему сенату — в качестве верховного кассационного суда. Мировые судьи решали дела единолично. Они находились при мировом округе, который включал в себя уезд и входящие в него города и делился на мировые участки, в пределах которых осуществлялась деятельность мировых судей. В мировом округе состояли также почетные мировые судьи, которые совместно с мировыми участковыми судьями данного округа образовывали высшую инстанцию — съезд мировых судей. В окружной суд, учреждавшийся на несколько уездов, входили председатель и члены суда.

Судебная палата учреждалась в округе, объединявшем несколько губерний или областей (по особому расписанию). Она делилась на департаменты, которые состояли из председателя и членов департамента. Для заведования судебной частью в Сенате были сохранены в качестве верховного кассационного суда кассационные департаменты по уголовным и гражданским делам. Прокурорский надзор вверялся обер-прокурорам, прокурорам и их товарищам и осуществлялся под наблюдением министра юстиции как генерал-прокурора.

Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, являлся кодексом, в который были выделены из Уложения о наказаниях уголовных и исправительных менее серьезные преступления (проступки), подведомственные мировым судьям.

Устав о наказаниях состоял из 13 глав, первая из которых содержала Общие положения: порядок замены взысканий, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, и др. Остальные главы, составившие его Особенную часть, содержали составы 150 проступков, разделенных в зависимости от объекта посягательств на 12 видов: проступки, посягающие на установленный порядок управления (гл. II), а также гл. V — «Нарушение Устава о паспортах», проступки, посягающие на общественный порядок (гл. III) — «проступки про-

тив благочиния, порядка и спокойствия», а также проступки, предусмотренные главой X «Против личной безопасности» и главой XI «Об оскорблениях чести, угрозах и насилии, проступки, посягающие на общественное благоустройство (гл. IV), проступки, предусмотренные главой VI «О нарушениях уставов строительного и путей сообщения», и др. [3, ч. 4].

Устав уголовного судопроизводства (уголовно-процессуальный кодекс) определял компетенцию судебных органов по рассмотрению уголовных дел, общие положения, порядок производства в мировых установлениях, порядок производства в общих судебных местах, изъятие из общего порядка уголовного судопроизводства.

Согласно уставу, мировой судья рассматривал уголовные дела в пределах отведенной ему компетенции, однако дела некоторых лиц (например, духовенства) подлежали ведомству других судов; из компетенции мирового судьи исключались дела таких лиц, привлечение которых к ответственности изменяло состав преступного деяния или влекло усиление наказания.

Основными стадиями в уголовном процессе согласно уставу были: предварительное расследование, предание суду, подготовительные распоряжения к суду, рассмотрение дела, исполнение приговора. Различались приговоры окончательные (которые подлежали пересмотру только в кассационном порядке, т. е. не по существу, а лишь по вопросу об их законности или незаконности) и неокончательные (допускавшие возможность пересмотра дела по существу, т. е. в порядке апелляции).

Устав гражданского судопроизводства (Гражданский процессуальный кодекс) различал судопроизводство гражданских дел в мировых и судебно-административных установлениях (в суде земских начальников и уездных съездов) и судопроизводство в общих судебных местах. В уставе, отразившем основные принципы буржуазного права, наиболее последовательно осуществлены начала состязательности, доказательства в нем должны были обеспечивать стороны. По гражданским делам установлено было две инстанции: окружной суд и судебная палата. Слушание дела происходило в открытом судебном заседании.

В основу нового судебного устройства положены были принципы беспристрастности суда, равенства всех граждан перед законом, полной независимости суда от администрации, что гарантировалось несменяемостью судей, причем им давалось достаточное материальное обеспечение, и судебный персонал должен был набираться из людей просвещенных и юридически образованных. Суд был установлен открытый и гласный с активным участием сторон, причем не только по исковым гражданским делам, но и по уголовным введен был состязательный процесс, в котором обвинение формулировалось, подкреплялось и поддерживалось прокурором, а интересы подсудимого защищались профессиональным адвокатом. Лишь при нарушении существенных форм и обрядов

судопроизводства и при неправильном применении судом закона стороны могли, подав кассационную жалобу, перенести дело (гражданское — из судебной палаты, уголовное — из окружного суда) в Сенат, который, в случае действительно допущенных в деле неправильностей (например, невыслушания судом стороны, невызова свидетелей и т. д.), не разбирая дела по существу, передавал его в другой суд или в тот же суд, но в другом составе для пересмотра с полным соблюдением закона [4, с. 109].

Судебные Уставы ввели суд присяжных и институт судебных следователей, была реорганизована прокуратура, учреждена адвокатура и провозглашены такие буржуазно-демократические принципы судопроизводства, как гласность, устность, состязательность. Некоторые судебные органы (мировая юстиция) стали выборными, была создана более четкая система судебных инстанций.

Судебная реформа 1864 года была наиболее продуманной, цельной, демократической и последовательной в ряду российских преобразований. Цель Судебной реформы — усовершенствование правовой системы — выражена в Манифесте о вступлении на престол Александра II — «Чтобы правда и милость царствовали в судах». В Судебных Уставах были закреплены основные принципы, на которых и сегодня основывается правосудие: независимость суда от администрации, создание всесословного суда, равенство всех перед судом, несменяемость судей, гласность, состязательность, право обвиняемого на защиту, презумпция невиновности, выборность мировых судей и присяжных заседателей.

Участие значительного количества высококлассных юристов обеспечило реформе прочный научный фундамент, причем науки не только отечественной, но и общеевропейской. Вполне справедливо было отмечено в первой части публикуемых Уставов, что принятые в ходе судебной реформы «новые законы истекают не от произвола, а от начал истины и справедливости, в той степени, в какой они выработаны наукою и опытом» [3, ч. 1, ввводн. ст., с. III]. При этом зарубежные опыт и достижения использовались не путем механического перенесения их в Россию, но исключительно творчески и критически, с учетом всех особенностей отечественной действительности. Сказанное признавали такие видные отечественные правоведы, как А. Ф. Кони, И. Я. Фойницкий, Вл. Случевский и другие. Признавали это и известные ученые Запада. Сравнивая, например, проект российского Устава уголовного судопроизводства 1864 г. с соответствующими законодательными актами Европы, немецкий правовед Карл Миттермайер писал, что «он стоит выше даже многих новейших законодательных работ» [5, с. 16]. То же следует сказать относительно остальных уставов.

Судебные Уставы произвели огромное впечатление на общество и составили эпоху в истории русского права. Это историческое событие первостепенной важности, так как именно оно юридически оформило создание в России суда, присущего любому развитому государству [6]. На историческом пути к цивилизованному обществу, правовому государству трудно переоценить зна-

чение Судебной реформы в России, проведенной с 1864 по 1899 г., и установление права как основы государственности.

Большую роль в оценке Судебных Уставов сыграл Анатолий Федорович Кони — правовед, чиновник в судебном аппарате царской России, который сумел сохранить незапятнанную репутацию и авторитет в глазах людей самого разного происхождения и политических воззрений, которого называли «стражем чистой и неустрашимой правды».

А. Ф. Кони в своей книге «Отцы и дети судебной реформы» отмечает: «Уставы были плодом возвышенного труда, проникнутого сознанием ответственности составителей их перед Россией, жаждавшей правосудия в его действительном значении и проявлении. Это был труд сложный, самостоятельный и многосторонний, в одно и то же время критический и созидательный, — труд, исполненный доверия к духовным силам русского народа и его способности принять новые учреждения с живым сочувствием и непосредственным в них участием. В этом смысле работа отцов Судебных Уставов — настоящий памятник их любви к родине» [1, с. 1].

«Судебная реформа, — считал Кони, — призвана была нанести удар худшему из видов произвола, произволу судебному, прикрывающемуся маской формальной справедливости. Она имела своим последствием оживление в обществе умственных интересов и научных трудов. Со старой судебной практикой науке было нечего делать» [1, с. 3].

Отцами судебной реформы 1864 года А. Ф. Кони называет таких правоведов, как Д. А. Ровинский, С. И. Зарудный, Н. И. Стояновский, Н. А. Буцковский, М. Е. Ковалевский, Д. Н. Набоков, В. А. Арцимович, Г. Н. Мотивилов, И. И. Шамшин, В. Д. Спасович, Н. Б. Неклюдов, К. К. Арсеньев, Ф. Н. Плевако, А. И. Урусов и др.

Судебная реформа в России — это уникальное явление в мировой практике. Российская империя в 1864 году вступила в эпоху коренных преобразований. Судебными Уставами было положено начало правовой унификации, которая призвана была сделать все слои российского общества подчиненными единым правовым нормам — то есть установить единое правовое пространство. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. А. Ф. Кони. Отцы и дети судебной реформы. К пятидесятилетию Судебных уставов 1864–1914.
2. Джаншиев Г. А. Основы судебной реформы: Сборник статей. — М.: «Статут»; РАП, 2004.

3. Судебные Уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны / В 5 выпусках. — СПб.: Изд. Гос. канцелярии, 1866.
4. Корнилов А. А. Александр II. Курс истории XIX века. Часть II. Лекции XX—XXVI. Часть III. Лекции XXVII—XXXVII (Великие династии России. Романовы) / М.: Мир книги, Литература, 2007.
5. Миттермайер К. Новый проект русского уголовного судопроизводства. — Журнал Министерства юстиции, 1864, том 22.
6. «Вестник Владимирского юридического института», № 4(9), 2008.

Закон должен быть обдуманым и гуманным

Гулиев
Агшин Исабала оглы

ведущий научный
сотрудник отдела
теории государства и права,
гражданского права и
гражданского процесса
Института философии и права
Национальной академии
наук Азербайджана,
доктор философии по праву
(кандидат юридических наук)

***Аннотация:** В статье исследуются политико-правовые воззрения великого азербайджанского мыслителя XIII в. Насирэддина Туси. Политико-правовые воззрения Туси представляют собой блистательные страницы истории общественно-политической мысли азербайджанского народа.*

A. I. o. Guliev

The law should be well-considered and humane

***Abstract:** The political and legal views of Nasiraddin Tusi, a great Azerbaijani thinker of the 13th century, are examined in the paper. Tusi's political and legal views take their place among the brilliant pages of history of socio-political thought of the Azerbaijani people.*

Пристальное внимание ученых мира всегда привлекало и привлекает как прошлое, так и настоящее азербайджанского народа, который вышел на историческую сцену с такими богатыми запасами духовных сил, что их проявлению не могла помешать даже обстановка, давившая порой всякую свободную мысль.

В IX—XII вв. Азербайджан дал миру ряд ученых и мыслителей, которые прославили себя и свою родину на весь Ближний Восток. Примечательно, что большинство научных трудов в области математики, астрономии, философии и логики и по сей день не утратили своей значимости. Что же касается трудов в области политики и права, то и в этой специфической области знаний мыслители Азербайджана имеют не меньшие заслуги.

Общеизвестно, что развитие азербайджанской политико-правовой науки особенно плодотворно шло в XIII—XIV веках. В этот период большую известность на Востоке получили азербайджанские философы-правоведы Мухаммед Урмави, Ахмед Хойлу, Ахвади Марагеи, Махмуд Шабустари. Они вынесли заметный вклад в развитие мировой философской, социально-политической и правовой мысли.

Но самым выдающимся представителем политико-правовой мысли Азербайджана XIII в. является великий философ-мыслитель Мухаммед Насирэддин Туси (1201—1274). Он обладал энциклопедическими знаниями.

Ему принадлежит разработка таких важнейших понятий, как государство и закон, рассмотрение вопросов государства и общества, государства и личности, религии и политики, права и нравственности, социальной справедливости, важнейших аспектов межгосударственных отношений, войны и мира, структурных вопросов государственного аппарата, финансовых ведомств, роли и места правителя, его советников и чиновников бюрократического аппарата и многих других [1, с. 124].

За свой практический ум и политическую мудрость Н. Туси пользовался непререкаемым авторитетом среди современников. В период Абага-хана в области науки четыре мыслителя приобрели мировую славу. Туси — один из них. Французский ученый Б. Бади в вышедшей в Париже книге «Политическая философия мусульманского эллинизма. Творчество Насирэддина Туси» отмечает выдающуюся роль Н. Туси в развитии политических наук, в том числе политической философии Востока. «Соединяя греческие и мусульманские представления о законе, — пишет Б. Бади, — Н.Туси выработал оригинальную систему мышления, которая является важным моментом в истории политической мысли» [2, с. 290].

В политико-правовых взглядах Туси, касающихся преступления и наказания, на передний план выдвигается человек, его личность, его судьба и достоинство. По мнению мыслителя, «человек — самое почетное существо в этом мире» [3, с. 49], и потому он предлагает признать человека в качестве высшей ценности. В связи с этим мыслитель ратует за то, чтобы уголовный закон был гуманным. И вообще, по мнению Туси, законодательство прежде всего должно быть проникнуто нравственными тенденциями и направлено на моральное воспитание народа.

В высказываниях ученого ясно прослеживается мысль, что в законе должно быть видно не только предписание и запрещение, но и основание,

которое стало причиной его издания. Необходимость мотивировки Туси объясняет тем, что иное являет собой чисто внешнее принуждение, опирающееся на силу правительства, и только. Но для обеспечения функционирования закона существуют два средства: принуждение и убеждение. Если закон глубоко мотивирован, на людей можно в основном воздействовать убеждением, если этого нет — только принуждением. Он не выступает за всепрощение, считая, что предупреждению проступков не способствует то, что они остаются безнаказанными. Мыслителя волнует другое: если законы непродуманны, несправедливы, «это может привести к порождению грязных интриг и козней» [3, с. 215].

По мнению Туси, непродуманные и несправедливые законы являются одной из причин преступности. Он выделяет три вида преступлений:

- 1) совершенное умышленно;
- 2) совершенное непреднамеренно;
- 3) совершенное по неосторожности.

Анализируя причины, порождающие преступность в обществе, мыслитель на первое место ставил экономический фактор: охрану общей прибыли и ее справедливое распределение. Туси писал: «Охрана общей прибыли способствует сохранению богатства, достатка и подобных вещей. В этом случае каждый человек будет иметь свою определенную долю из общей прибыли. Если же кому-то достанется распределение больше, а другому меньше, это приведет к угнетению... Право овладения товаром или утрата собственности на товар может быть позволенной — например, долги, дары; или же непозволенной — например: воровство, присвоение...» [3, с. 214].

Следует отметить, что мыслитель, исследуя причины преступности как явления общественной жизни, комментируя тот или иной факт, исходил не из сухого теоретизирования, а из своих знаний, обширного жизненного опыта или опыта других уважаемых в обществе людей.

Может быть, одним из первых среди ученых-правоведов Туси обратил внимание на воспитательную роль наказания за преступление, с целью устранения причин, порождающих преступность. «Наказания желательны только лишь в том случае, когда преступление уже совершено» [3, с. 214] — писал он, выделяя следующие виды наказаний:

- 1) арест — изоляция преступника от общества (лишение свободы);
- 2) ограничение прав — отлучение преступника от хозяйственных работ;
- 3) ссылка — лишение преступника права проживания в городе (месте проживания);
- 4) казнь [3, с. 213].

Проблема ответственности имеет давнюю историю, она всегда была одной из актуальных и дискуссионных в правовой мысли, в том числе в правовой науке. Ее значимость определяется той важной ролью, которую ответствен-

ность играет и в укреплении законности, и в защите прав личности. Свобода невозможна без чувства ответственности. Н. Туси говорит о необходимости выбора наказания в соответствии с содеянным. Он придавал большое значение гарантии справедливости при определении ответственности и выборе вида наказания, считая, что ответственность (наказание) допустима только в отношении лица, виновность которого доказана.

Это то, что ныне называется презумпцией невиновности — юридический принцип, имеющий основополагающее значение в деле обеспечения чести, достоинства, прав и свобод личности. Указывая на необходимость строгого соответствия степени тяжести наказания степени общественной опасности преступления, он пишет: «Тиранов надо наказывать. Однако наказание должно соответствовать злодеянию. Если наказание будет превышать степень злодеяния, то это будет жестокостью в отношении злодея. А если степень наказания будет ниже содеянного, то пострадает город (народ)» [3, с. 214].

Мыслитель призывает воздерживаться по мере возможности от такого вида наказания, как казнь, и рекомендует быть предельно внимательным и объективным при вынесении смертного приговора, столь частого в условиях средневековья. «Не надо стремиться казнить... разрушать здание, не веря в возможность его восстановления — это неблагоприятно» [3, с. 213]. Иными словами, гуманный мыслитель верит в то, что человека можно исправить путем перевоспитания.

Таким образом, Туси призывает законодателя и судей всесторонне подходить к судьбе личности, за общими делами, общими интересами видеть личность, независимо от того, кто перед тобой. Это необходимо и служителям Фемиды, которые должны помнить, что человек — высшая ценность. Довод весьма знаменателен. Сейчас, когда идет дискуссия о совершенствовании уголовного законодательства, его гуманизации, упор делается на признание свободы человека в качестве высшей ценности. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. История политических правовых учений / Средние века и Возрождение. М., 1986.
2. Бади Б. Политическая философия мусульманского эллинизма. Творчество Насирэддина Туси. Париж, 1977.
3. Н. Туси. Ахлаги-Насири. Баку, 1980.

Верховенство правового закона как принцип Конституции Российской Федерации

Исаева
Саида Муратовна
аспирант кафедры
теории государства и права
юридического факультета
Дагестанского
государственного университета
e-mail: muratovna743@mail.ru

***Аннотация:** В статье рассматривается верховенство правового закона как основополагающий принцип Конституции Российской Федерации. В статье также рассматриваются некоторые проблемы обеспечения верховенства правового закона и пути преодоления этих проблем.*

S. M. Isaeva

The rule of law as a principle of the Constitution of the Russian Federation

***Abstract:** The rule of law as a fundamental principle of the Constitution of the Russian Federation as well as some problems of securing the rule of law and ways to overcome them are considered in the paper.*

За последние годы в Российской Федерации развернулась активная деятельность по подготовке и принятию новых законов. С начала 90-х годов было издано огромное количество законов, причем больше половины из них о внесении изменений и дополнений в действующие законодательные акты. Принят массив законов, обеспечивающих крупные социально-экономические преобразования и демократизацию основных сфер жизни России.

Роль правового закона возрастает. Правовой закон становится основным и решающим инструментом, определяющим тенденции и направления регулирования общественных отношений, их охрану и защиту. Кроме того, неуклонно увеличивается «удельный вес» правового закона в общей системе нормативных актов [1].

Задача утверждения верховенства правового закона неразрывно связана с глобальной целью построения демократического правового государства.

Принцип верховенства правового закона впервые был четко зафиксирован в Конституции Российской Федерации 1993 г. В ч. 2 ст. 4 Основного Закона закреплено, что Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Верховенство правового закона является одним из важнейших принципов, составляющим основу правового государства.

Верховенство правового закона — это конституционный принцип демократического федеративного правового социального государства. Данный принцип предполагает приоритет правового закона в регулировании общественных отношений, направленный на охрану государственного суверенитета, организацию публичной власти, обеспечение законности и правопорядка, защиту прав и свобод человека и гражданина.

В отечественной юридической литературе признается безусловное верховенство Конституции РФ, которое указывает на ее неповторимую роль и место среди многочисленных и противоречивых нормативно-правовых актов. Это связано с высокой значимостью регулируемых Конституцией РФ общественных правоотношений.

Характеристика России в качестве демократического и правового государства имеет принципиальное значение. В концепции правового государства основным является ограничение власти государства правом. Верховенство права — это в первую очередь верховенство закона, которое выражается в том, что основополагающие общественные отношения регулируются именно Конституцией РФ.

Необходимость обеспечить единство, целостность и непротиворечивость всей системы российского права обуславливает верховенство Конституции.

Верховенство Конституции означает, что любой правовой акт, любое действие (бездействие) органа государственной власти или должностного лица должны соответствовать нормам Конституции и не противоречить их предписаниям.

Под правовым законом принято понимать нормативно-правовой акт правового государства, обладающий высшей юридической силой, адекватно отражающий в своём содержании правовую действительность, гарантии правовой законности, который закрепляет права, свободы, законные интересы и правовые обязанности граждан.

Но зачастую законы принимаются в спешке и с большим количеством грамматических и логических ошибок, что недопустимо для правового государства. В дальнейшем возникает необходимость внести изменения и дополнения, что затрудняет правоприменение на практике.

Президент РФ Путин В. В. в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации отметил: «Нам приходится принимать много законов, чтобы быстрее адаптироваться к изменяющимся условиям общественной жизни. Но это не может оправдать тот факт, что принятые законы часто друг другу противоречат. Будучи принятыми — не исполняются. Постоянно подвергаются изменениям, иной раз даже не вступив в силу».

Реальному утверждению принципа верховенства правового закона препятствует внутренняя несогласованность самого законодательства. До сих пор не определено место таких нормативных актов, как кодекс и основы законодательства. Очень часто один федеральный закон устанавливает свой приоритет перед другими.

Верховенству правового закона препятствует низкое качество законов, слабая координация правотворческой деятельности, правовой нигилизм, отсутствие должной правовой культуры у должностных лиц и граждан.

В последнее время многие российские исследователи и практики признают судебный прецедент, в частности, решения Конституционного Суда РФ источником права. В связи с этим стал актуальным вопрос о соотношении его с другими источниками права и его месте в правовой системе России.

Проблема устранения коллизий между законодательством Российской Федерации и ее субъектов является актуальной, несмотря на предпринимаемые уполномоченными органами (Конституционным Судом РФ, полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах) меры по устранению коллизий.

Для решения возникающих на практике противоречий, проблем обеспечения верховенства правового закона в России создан орган конституционного контроля — Конституционный Суд Российской Федерации.

На пути построения российской государственности много серьезных проблем. К их числу можно отнести следующие проблемы: негативное отношение к закону граждан, правовая неграмотность населения, отсутствие законов, регулирующих важные вопросы жизни общества и государства, противоречия, коллизии, пробелы в законодательстве и др.

Решение этих и некоторых других проблем является важнейшим условием формирования Российской Федерации как демократического и правового государства.

В условиях формирования правовой государственности для того, чтобы в полной мере использовать потенциал закона как основного источника права и гарантировать его реальный приоритет, необходимо изменить отношение к

закону со стороны всего населения и органов власти на всех уровнях. Без достижения этого доверия сложно добиться уважения к тем актам, которые принимают органы, закрепляя нормы права [2].

Для построения российской государственности на демократических устоях необходима активная совместная деятельность всех граждан, должностных лиц, органов местного самоуправления, органов государственной власти, общественных организаций.

Реализация конституционного принципа верховенства правового закона требует принятия общегосударственных программ развития законотворческой деятельности средне- и долгосрочного характера и постоянного мониторинга федерального и регионального законодательства.

Принцип верховенства правового закона, содержащийся в Конституции России, относится к числу ее несомненных достоинств. Но в настоящее время многие прогрессивные положения Конституции Российской Федерации носят декларативный характер. Между конституционными положениями и реальным состоянием законности и правопорядка в стране существует большой разрыв [3].

Принцип верховенства правового закона должен опираться на его высокий престиж, быть результатом социального компромисса, выражать волю различных социальных слоев населения. К разработке федеральных законов необходимо шире привлекать общественность и общественные организации (в частности, использовать общественные обсуждения и общественные экспертизы при подготовке значимых законопроектов).

К числу наиболее общих проблем, которые должны быть решены в процессе конституционно-правового развития страны, относятся следующие:

- 1) отсутствие теоретически обоснованных и понятных для населения концепции и стратегических целей развития общества и государства, мобилизующих граждан на их достижение;
- 2) отсутствие признанной обществом национальной идеи с соответствующей системой ценностей, закрепленных Конституцией РФ в качестве государственно и общественно значимых;
- 3) необеспеченность конституционных положений о верховенстве закона и равноправии граждан перед законом;
- 4) низкий уровень ответственности государства, государственных органов и должностных лиц за результаты государственного управления, государственного и общественного развития, обеспечение безопасности общества и государства, реализацию прав и свобод человека и гражданина, отсутствие развитых механизмов конституционно-правовой ответственности;
- 5) отсутствие реальных правовых гарантий и механизмов реализации прав и свобод человека и гражданина, из-за чего они в ряде случаев остаются декларацией;

- 6) существенный дисбаланс в закреплении прав и свобод человека и гражданина, с одной стороны, и его обязанностей и ответственности — с другой;
- 7) отсутствие разделения властей с реально функционирующими механизмами сдержек и противовесов между ветвями власти на федеральном, региональном и местном уровнях; независимость судебной власти [4].

Принятие государством правовых законов еще не обеспечивает того, что содержащиеся в них нормы права будут реализованы, что содержащаяся в них государственная воля воплотится в реальную ткань общественных отношений [5]. Необходимо создать условия, чтобы все субъекты, кому эти нормы адресованы, соблюдая содержащиеся в них правовые предписания и требования, обеспечивали законность. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Станкин А. Н. Верховенство федерального закона в Российской Федерации: конституционные вопросы. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.
2. Муртазалиев А. М. Повышение правовой культуры как актуальная задача современности // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия «Право». 2013. №2.
3. Колкарева И. Н. Проблемы теории правового закона правовой законности. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2002.
4. Муртазалиев А. М. Проблемы эффективности конституционно-правовых норм в современной России // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2013. № 4.
5. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. М. : Юристъ, 2001.

**Правовое обеспечение
защиты прав
и свобод граждан
при осуществлении
криминалистической
регистрации**

Калужина
Марина Анатольевна
ведущий сотрудник отдела
изучения отечественного
и зарубежного опыта,
истории уголовно-
исполнительной системы,
сравнительного анализа
пенитенциарного
законодательства НИИ
ФСИН России,
кандидат юридических наук
E-mail: kaluzhina.marishka@yandex.ru

***Аннотация:** Статья посвящена вопросам правовой регламентации криминалистической регистрации в Российской Федерации. Автор рассматривает криминалистическую регистрацию в сфере уголовного судопроизводства, публичный характер которого создает предпосылки для ограничения прав, свобод и законных интересов граждан, в том числе на доступ к правосудию. На основе изучения опыта геномной регистрации зарубежных стран автор формулирует предложения по её совершенствованию в Российской Федерации.*

M. A. Kaluzhina

***Legal framework for protecting citizens' rights and freedoms in carrying out
criminalistic registration***

***Abstract:** The paper is devoted to issues of legal regulation of criminalistic registration in the Russian Federation. The author examines criminalistic registration in the sphere of criminal justice whose public nature creates prerequisites for limiting citizens' rights, freedoms, and legitimate interests, including access to justice. On the basis of studies of the experience of genomic registration in foreign countries the author puts forward proposals for improving it in the Russian Federation.*

Конституция Российской Федерации относит Россию к правовому государству, в котором высшей ценностью являются права и свободы человека и гражданина, его честь и достоинство [1]. Проблемы прав и свобод человека, возникающие при этом вопросы их охраны и защиты все более актуализируются в российском обществе. Это объясняется рядом причин. Во-первых, происходит постоянное реформирование российского законодательства, в том числе в части регулирования прав и свобод. Во-вторых, создаются все новые органы государства, как на федеральном, так и на региональном уровнях, функциональной обязанностью которых является защита прав и свобод человека. В-третьих, Совет Европы постоянно «доставляет» не только законодательство, но и европейскую систему защиты прав человека все новыми институтами, знание которых является обязательным условием эффективной защиты прав и свобод.

Особенно актуальны эти положения в сфере уголовного судопроизводства, публичный характер которого создает предпосылки для ограничения прав, свобод и законных интересов граждан, в том числе на доступ к правосудию при регистрации. Криминалистическая регистрация представляет собой важную сферу государственных интересов, поскольку вторгается в область конституционных прав и свобод граждан. Правовое регулирование данной сферы деятельности не отвечает современным требованиям и потому нуждается в законодательном оформлении.

Исследователи отмечают, что «современная концепция прав человека исходит из того, что с одной стороны, права человека представляют собой объективные принципы, на которых базируется правовая система и государственное устройство в целом. Они определяют в позитивном смысле главные направления деятельности государства и его органов и ограничивают влияние государства на социальные процессы. С другой стороны, это субъективные права личности. Это означает, что каждая личность — субъект комплекса принадлежащих ей прав и сама решает, как ими пользоваться. При этом каждый человек вправе требовать от государства защиты своих прав» [2].

В настоящее время в теории криминалистической идентификации сформировалось новое направление — отождествление личности по генотипу, основанное на научных достижениях биологии в области генетики. Свойство относительной стабильности молекулы ДНК позволяет производить идентификацию даже по истечении длительного периода времени. Использование генетических способов идентификации подозреваемых в совершении тяжких и особо тяжких преступлений является одним из весомых аргументов применения геномной регистрации в органах полиции.

Метод ДНК-анализа занял лидирующее место в экспертно-криминалистической практике ведущих зарубежных стран: Великобритании, США, Германии. Опыт зарубежных коллег свидетельствует о высокой эффективности

данного анализа. Во многих зарубежных государствах создаются информационные базы признаков ДНК. Такие информационные массивы используются для идентификации жертв катастроф, исследования древних останков человека, установления без вести пропавших и неопознанных трупов. Кроме того, доказана перспективность их использования в оперативно-розыскной деятельности и при расследовании особо опасных преступлений [3].

Наиболее значимым с точки зрения применения получаемых результатов является использование базы признаков ДНК, существующих в Великобритании. Она насчитывает 2,7 млн проб и содержит сведения по задержанным лицам, обвиняемым в совершении преступлений, за которые предусмотрено лишение свободы. Наряду с этим, в ней хранятся профили ДНК лиц, добровольно предоставивших свои образцы, а также следы биологического происхождения, изъятые с мест происшествий. Каждый месяц она пополняется 30 тыс. образцов. В соответствии с информацией Министерства внутренних дел Британии, в базе ДНК находятся 5,2 % британского населения, по сравнению с 0,5 % в США [4]. Метод ДНК-анализа позволил значительно повысить раскрываемость таких видов преступлений, как кражи со взломом, грабежи, угон автомашин — всего 90 % раскрытых дел. По сведениям британских криминалистов, еженедельно раскрывается до 2 тыс. преступлений, по которым с места происшествия изымался генетический материал. С 1998 г. обсуждается вопрос о введении геномной паспортизации всего населения.

Создание автоматизированного банка данных профилей ДНК признано Генеральным секретариатом одним из важнейших направлений деятельности Интерпола. С целью развития отмеченного направления в рамках Генерального секретариата Интерпола, в соответствии с Резолюцией № 8, принятой на 67-й сессии Генеральной Ассамблеи Интерпола в 1998 г. в Каире, создано специальное подразделение Интерпола, занимающееся исследованием и анализом профилей ДНК (Interpol DNA Unit), а также экспертная группа (Interpol DNA Monitoring Expert Group).

В 2003 г. создана и введена в действие база данных ДНК “Interpol’s DNA Gateway”, функционирующая на основе стандарта ISSOL (Interpol Standard Set of Loci). База данных работает в автономном режиме и не связана с другими базами Интерпола. Представляемые ДНК-профили не содержат установочных данных о лице. Для доступа к базе данных страны члены Интерпола должны принять обязательства по исполнению договора “Interpol DNA Charter”, регламентирующего право доступа и требующего необходимых мер безопасности и защиты работы с подобного рода информацией. Страны-члены Интерпола могут направлять запросы непосредственно в централизованную базу данных Интерпола “DNA Gateway” через глобальную полицейскую систему обмена информацией I-24/7.

Многие страны-члены Интерпола в рамках расширения международного сотрудничества правоохранительных органов принимают активные меры по обмену информацией о данных профилей ДНК. В 2007 г. в целях сбора и систематизации информации в отношении тяжких преступлений, относимых к категории серийных, в том числе транснационального характера, был разработан проект «Скрим» (Scream). В рамках этого проекта в соответствующие базы данных вносятся отпечатки пальцев и ДНК-профили как установленных, так и не идентифицированных преступников.

Следует отметить, что Интерпол обеспечивает обмен поступающими сведениями, а не хранит именную информацию, связывающую ДНК-профили с конкретным лицом. В соответствии с Правилами Интерпола, страны-члены Интерпола оставляют за собой право собственности на ДНК-профили и осуществляют контроль передачи и доступа в соответствии с национальным законодательством этих стран. На международном уровне Интерпол обеспечивает максимум гибкости и безопасности в использовании ДНК-профилей в борьбе с преступностью.

В настоящее время базы данных ДНК-профилей используются правоохранительными органами многих стран мира. Правила, регламентирующие порядок их сбора, хранения и использования, существенно отличаются между странами. По мере развития научных технологий процесс секвенирования ДНК дешевеет, в перспективе многие страны планируют создание новых баз данных либо расширение существующих.

Таким образом, сделаем следующие выводы. Разделяя точку зрения большинства ученых, отметим, что приоритетными направлениями использования инновационных методов в регистрационно-криминалистической деятельности Российской Федерации должны быть следующие:

- использовать возможности зарубежных стран для обмена опытом работы по исследованию ДНК;
- на основе изучения зарубежного опыта по результатам исследования ДНК создавать национальные базы данных ДНК, при этом их техническое проектирование должно рассчитываться и определяться с учетом конфигурации базы данных профилей ДНК Международной организации уголовной полиции;
- продолжить практику создания учетов следов преступлений, изъятых с мест происшествий, также способствующих раскрытию и расследованию преступлений.

Работу по поиску, обнаружению, фиксации и изъятию следов, а также объектов, содержащих ДНК, следует осуществлять в соответствии с требованиями, обеспечивающими их успешное исследование экспертами. Функционирование картотек и следотек, содержащих информацию о преступлениях, должно соответствовать Европейским стандартам, используемым в качестве

образцов для сравнительного исследования. Совершенствование методик исследования ДНК способствует повышению доказательственной значимости результатов экспертных исследований ДНК биологических следов при раскрытии и расследовании преступлений.

При грамотном использовании генотипической информации о лице при раскрытии и расследовании преступлений имеются основания для привлечения к ответственности подозреваемых либо оправдания невиновных. Однако потенциальная опасность возникает в том случае, когда в базах данных ДНК образцы тканей физических лиц, компьютеризированные ДНК-профили и персональные данные хранятся неопределенный срок. Мы разделяем мнение правоведов, высказывающих опасения, что такая информация содержит потенциальную угрозу частной жизни и правам человека и членов семей, поскольку может быть использована противоправным образом.

В нашей стране до настоящего времени не были актуальны проблемы защиты прав, свобод и законных интересов граждан при осуществлении криминалистической регистрации. Построение правового государства меняет существующие подходы и предполагает укрепление правовых основ и усиление контроля законности. Становится все более очевидным, что отсутствие должного правового регулирования общественных отношений, сдерживает процесс дальнейшего развития криминалистической регистрации. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята 12 декабря 1993 года).
2. Рахманова Е.Н. Защита прав человека от преступности в условиях глобализации: дисс. ... доктора юрид. наук. СПб., 2010.
3. Дубровин И.С. Информационно-поисковые системы отечественных и международных служб правоохранительных органов в борьбе с преступностью: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
4. Британское правосудие хочет иметь образцы ДНК всех граждан страны. URL: <http://www.mk.ru/old/article/2007/09/06/82985-britanskoe-pravosudie-hochet-imet-obraztsy-dnk-vseh-grazhdan-stranyi.html> (дата обращения: 17 июля 2014 г.).

Проблемы юридической техники

Крапивина
Людмила Дмитриевна
начальник Управления
Министерства юстиции
Российской Федерации
по Камчатскому краю
E-mail: ru41@minjust.ru

***Аннотация:** В представленной статье рассмотрены вопросы применения юридической техники и терминологии. Проанализированы типичные правовые и юридико-технические дефекты, встречающиеся в нормативных правовых актах и возникающие в результате несоблюдения правил юридической техники (на примере нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления). Обоснована необходимость законодательного закрепления правил юридико-технического оформления нормативных правовых актов в Российской Федерации.*

L. D. Krapivina

Problems of legal technique

***Abstract:** Issues of using legal technique and terms are considered in this paper. Typical legal and legal technique flaws that can be found in normative legal acts and resulting from failure to comply with the rules of legal technique, as exemplified by normative legal acts of public authorities of subjects of the Russian Federation and local self-government bodies, are analysed. A justification for the need to legislatively fix the rules of legal technique for the execution of normative legal acts in the Russian Federation is presented.*

Вопросы применения юридической техники и терминологии в законодательстве обсуждаются на разных уровнях. В практическом смысле механизм обеспечения чистоты правового поля требует особого подхода и продолжает оставаться тем сегментом государственно-общественного устройства, который привносит порядок, предсказуемость, стабильность, транспарентность и справедливость существования общества и государства.

Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» на Министерство юстиции Российской Федерации и, соответственно, в том числе на его территориальные органы возложены задачи по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Правовая экспертиза осуществляется в целях выработки федеральными органами государственной власти в пределах их полномочий, вытекающих из положений пункта «а» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, мер по обеспечению соответствия конституций (уставов), законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Показателем качества нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, помимо их соответствия законодательству, является соблюдение правил юридической техники. На уровне субъекта Российской Федерации проводится правовая экспертиза законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, к которым относятся министерства, агентства, инспекции, службы.

Органы государственной власти и юстиции заинтересованы в эффективной подготовке нормативного правового акта и его правоприменения в практическом русле, при этом одним из показателей эффективности нормативного правового акта является, конечно же, его качество. Ведь принимаемые акты могут реально и эффективно влиять практически на все сферы деятельности, и это в значительной степени зависит от технологии составления акта (проекта), а также последовательного использования апробированных практикой правил применения техники разработки акта. Почему «практикой правил применения»? Потому что до настоящего времени на федеральном уровне не приняты правила, регламентирующие вопросы юридико-технического построения акта. Считаю, что такой акт просто необходим, поскольку должно быть единообразие при их подготовке, и тогда мы все будем работать в чистом правовом поле. Долгое отсутствие регулирования на федеральном уровне общепризнанных правил подготовки актов привело и далее будет приводить к многочисленным

юридико-техническим ошибкам в законодательстве, блокировать или снижать эффективность реализации норм права, что значительно подорвет авторитет юристов вообще.

Все мы знаем, что профессия юриста становится все более весомой и необходимой, а специальность юриста приобретает все больший авторитет в государстве. Зачастую именно от работы юриста зависят функционирование всей государственной системы, а самое главное — судьбы людей. Поэтому понижения авторитета специалистов в юриспруденции допускать просто нельзя.

Высокий уровень подготовки акта и его оформления, точность и ясность изложения норм придадут акту совершенную и эффективную форму, что обеспечит максимально полное и точное соответствие нормы нормативных предписаний их содержанию, легкую обозримость нормативного материала, доступность его для восприятия, исчерпывающий охват регулируемых вопросов и непротиворечивость системы законодательства.

Соблюдение правил юридической техники является важным фактором повышения эффективности принимаемых законов. Особенно это актуально для правотворчества субъектов Российской Федерации.

Нормативный правовой акт как целостный, единый документ должен разрабатываться в соответствии с определенными принципами; изученность данного вопроса позволяет говорить кратко, но позволим себе немного напомнить Вам об общепринятых правилах юридической техники.

Важнейшим и, быть может, главным правилом юридической техники является стремление к достижению наилучшего восприятия адресатом (правоприменителем) выраженных языковыми средствами правовых норм.

К общепринятым правилам юридической техники относятся, в том числе:

- определенность правового регулирования акта, требующая четкости всех его правовых положений и предотвращения как чрезмерно общих, так и слишком детализированных предписаний;
- связанность нормативного правового акта общим содержанием;
- логическая последовательность изложения;
- отсутствие противоречий внутри нормативного правового акта;
- краткость и компактность изложения нормативного материала;
- точность и определенность формулировок и терминов, используемых в нормативном правовом акте;
- четкое разграничение внутри нормативного правового акта различных положений и норм;
- единообразие и последовательность использования технических приемов правотворчества.

Правила юридической техники можно объединить в три группы: языковые, логические и гносеологические.

Языковые подразделяются на:

- общелингвистические (относятся к тексту законодательного акта в целом, призваны обеспечить точность, ясность и достаточность);
- терминологические (регулируют порядок конструирования юридических терминов, использования их, а также иных терминов в тексте законодательного акта);
- синтаксические (регулируют порядок построения структурных единиц текста, согласование членов предложения, пунктуацию);
- стилистические (определяют порядок использования специфических языковых элементов, присущих официально-деловому стилю, предотвращают использование архаизмов, неологизмов, вульгаризмов, просторечных и экспрессивных форм).

К основным критериям логического аспекта нормы нормативного правового акта можно отнести:

- определенность, которая предполагает, что в тексте нормативного правового акта все термины при повторении употребляются в одном и том же значении; для выражения одной мысли не могут быть использованы различные термины;
- непротиворечивость подразумевает, что текст закона свободен от внутренних противоречий самому себе.

Логическая структура нормативного правового акта должна состоять из трех частей: общей, основной и заключительной.

Третья, гносеологическая задача юридической техники обеспечивает адекватное отражение в тексте нормативного правового акта явлений объективной действительности. Так, гносеологические правила юридической техники призваны обеспечить единство связи между явлениями объективной действительности, т. е. общественными отношениями, составляющими предмет регулирования нормативного правового акта, логическими понятиями, эти явления отражающими, и лексическими средствами (в особенности терминами), служащими средством обозначения понятий.

Правила юридической техники тесно взаимосвязаны друг с другом. Несоблюдение языковых правил юридической техники влечет неоднозначность буквального толкования. Нарушение логических правил влечет необоснованное расширение или сужение предикативных характеристик указанного в норме субъекта/объекта. В свою очередь, нарушение правил определенности и непротиворечивости норм влечет принципиальную невозможность толкования и применения нормы в соответствии с общепризнанными целями и задачами права.

В процессе подготовки проектов актов часто не соблюдаются правила изложения и построения нормативного акта. Особенно это относится к органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. В нормативных правовых актах (проектах) отсутствует:

- 1) логически выстроенная структура;
- 2) простота и понятность норм права;
- 3) определенность, ясность и полнота правового регулирования;
- 4) единство терминов (один и тот же термин должен употребляться только в одном смысле);
- 5) использование определенных правовых понятий.

Приведем примеры из реальной практики, проанализировав правовые дефекты нормативных правовых актов, о наличии которых стало известно благодаря проведению правовой экспертизы.

При проведении правовой экспертизы и правового анализа акта специалисты-эксперты обращают внимание на наличие необходимого набора реквизитов, оценивается построение, правильность использования юридической техники. К сожалению, в актах федерального, регионального и муниципального уровней часто встречаются типичные ошибки. Хотелось бы на них немного остановиться, без разделения указанных уровней.

К несоблюдению правила ясности, в том числе предусматривающего исключение многозначности, можно отнести:

- неоднозначное указание реквизита применяемого акта в нормотворчестве. Например, Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», обозначается в следующих вариациях: «от 6 октября», «от 06 октября 99 года», «Федеральный закон Российской Федерации», «ФЗ № 184»;
- не указывается применяемая последняя редакция нормативного правового акта (федерального закона, постановления Правительства Российской Федерации). Например, в одном из актов обозначено: «в соответствии с положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ», а последние изменения, внесенные в указанный закон, не учтены, т. е. слова «(в редакции от 28.12.2013 № 416-ФЗ)» не указаны. Кроме того, отсутствуют ссылки на соответствующую статью (пункты, части статьи), что также может вызвать неоднозначность восприятия;
- делается ссылка на федеральное и региональное законодательство, которое не регулирует правоотношения, устанавливаемые соответствующим нормативным правовым актом (регионального и муниципального уровней), что приводит неосведомленного адресата (правоприменителя) в заблуждение относительно предмета правового регулирования данного акта;
- наблюдается наличие в правовых актах отсылочных норм на утратившие силу федеральные и региональные акты, а также на утратившие силу отдельные положения акта, что также влечет заблуждение воз-

возможного правоприменителя относительно тех или иных ключевых моментов, возникающих в практике применения данного акта;

- нарушается принцип сквозной нумерации и единообразия рубрикации текста, что выражается в неверной нумерации статей, частей, пунктов, технических ошибках, допущенных при обозначении элементов акта.

Помимо изложенного, нельзя не отметить еще один пример нарушения принципов ясности и точности юридической техники.

Так, в законе субъекта Российской Федерации «О Контрольно-счетной палате» определено, что «отчет направляется субъекту контрольного мероприятия и **иным лицам в соответствии с настоящим Законом**». Данная формула содержит неопределенность, допускающую произвольное толкование.

Также употребление в акте слов «информирует главного распорядителя бюджетных средств» без определения соответствующего порядка приводит к неопределенности как формы, так и самого порядка информирования.

Кроме того, в законопроекте определено, что одни и те же субъекты являются и главными распорядителями бюджетных средств, и субъектами контрольных мероприятий. Данное противоречие положений тоже можно отнести к юридической, правовой и технической недоработке.

В нарушение правил языковой группы юридической техники, в актах органов государственной власти субъектов РФ часто встречаются недостатки стилистического построения нормы, допускается применение слов и словосочетаний неясных и неблагозвучных, таких как «взаимная выгодность интересов», «добросовестность исполнения взятых партнерами на себя обязательств», «информационная открытость указанных отношений», «годовых остатков», «порученческий». В одном и том же акте употребляются термины «заявитель», «гражданин», «больной», «льготник», в связи с чем не представляется возможным установить, одно ли это лицо или речь идет о разных субъектах.

Во многих актах имеются недостатки по внешнему его оформлению (нарушены правила, способы и методы, используемые для внешнего оформления акта). Набор текста выполнен не общепринятым редактором, не соблюдены параметры текстового редактора, не соблюдены поля и установленный шрифт. Зачастую имеются значительные межстрочные интервалы и выделение отдельных сегментов текста и наименований актов, причем хаотичное. Некорректная расстановка пунктуационных знаков, выделение заглавными буквами числовых показателей в середине предложения.

Неправильно указывается наименование почетных званий, наименование актов, название органов. Например, Пленум Верховного Суда, Центральная Избирательная комиссия начинаются с прописной буквы.

Не единичны случаи синтаксических, лингвистических, грамматических, пунктуационных ошибок, опечаток, некорректного использования аббре-

виатур. При этом не учитывается, что технические аббревиатурные дефекты способны затруднить понимание юридических норм и повлиять на смысловое качество текста документа, например, в случае отсутствия расшифровки аббревиатур в текстах нормативных актов. Если учесть, что нормативный правовой акт выступает регулятором общего характера и адресован не только специалистам, то какие-либо сложности в понимании аббревиатур недопустимы.

Нарушение *логических правил* юридической техники можно проиллюстрировать на следующих примерах.

В актах ряда субъектов Российской Федерации органами государственной власти принимаются акты, которыми признается утратившим силу только основной нормативный акт без признания утратившими силу нормативных актов, которыми в текст основного нормативного акта ранее вносились изменения; в результате этого указанные изменяющие акты (в отсутствие основного акта) продолжают свое существование в базе данных о действующих нормативных актах. Кроме того, нормативные акты в перечне нормативных актов, подлежащих признанию утратившими силу, располагаются не в хронологическом порядке (не по дате их подписания). Имеются также случаи использования в действующем нормативном правовом акте отсылочных норм на акты временного характера, срок действия которых истек.

Помимо этого, в актах регионального и муниципального уровня допускается включение в нормативный правовой акт постоянного (точнее, неопределенно-длительного) действия предписаний временного характера и, наоборот, включение в нормативный правовой акт временного действия предписаний постоянного характера, что говорит о нелогичности данного акта.

К нарушениям гносеологической подгруппы правил юридической техники следует отнести:

- внутреннее противоречие норм акта, как, например, установление в одном из разделов административного регламента предоставления государственной услуги указания на то, что документы заявитель должен подать лично. При этом в разделе третьем того же регламента устанавливаются действия должностного лица, которое регистрирует поступившие по почте запрос и документы, а порядок действий при личном приеме документов отсутствует;
- в разделе первом указывается один перечень документов, которые должен представить заявитель. Вместе с тем в образце запроса, которое является приложением к регламенту, устанавливается перечень документов с совершенно другими включенными в него элементами;
- зачастую утвержденный актом уполномоченного органа перечень документов, предоставляемых заявителем для получения той или иной услуги, не является исчерпывающим (указывается «и иные документы»). Еще один пример из категории нарушения гносеологических правил.

Законом субъекта Российской Федерации «О внесении изменений в Закон субъекта Российской Федерации «О мерах социальной поддержки специалистов, работающих в сельской местности и рабочих поселках по плате ими за жилое помещение и коммунальные услуги» были внесены изменения в основной акт, которые вступают в силу через 10 дней после официального опубликования и распространяются **«на правоотношения, возникшие с 1 января 2013 года. При этом новая редакция статьи также «распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2013 года.»** В такой ситуации возникает конфликтность между нормами, определенными в акте основном и изменяющем. Такое правовое регулирование дефектно в связи с невозможностью практического применения норм, касающихся предоставления мер социальной поддержки указанных специалистов, из-за наложения положений, не находящихся в смысловой взаимосвязи.

Для нормативных правовых актов регионального уровня специфическим и весьма важным требованием должно быть следующее: в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации должно быть обеспечено единство используемой в них терминологии и понятий с терминологией и понятиями, используемыми в федеральном законодательстве.

Важное значение для обеспечения точности и единства терминологии имеет нормативное определение терминов.

Так, в проекте закона субъекта Российской Федерации в наименовании и его тексте используется формулировка «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, **переданные под опеку (попечительство) в семьи граждан или воспитывающиеся в приемных семьях**». В Семейном кодексе (статьи 148, 150, 154, 155) используется формулировка «**дети, переданные в приемную семью**». В данном случае в законопроекте отсутствует терминологическое единство, что может привести к разночтению нормы и неправильному ее применению (в случае принятия законодательным органом).

К законодательным определениям как на региональном, так и на федеральном уровне надо подходить очень ответственно и осторожно. Нормативные определения целесообразно давать только в тех случаях, когда без них невозможно или затруднительно правильное понимание соответствующих терминов и, следовательно, нормативного правового акта в целом.

Встречается в региональном нормотворчестве и злоупотребление в нормативных правовых документах иноязычной терминологией, что создает трудности понимания юридических норм, предполагает обращение к словарям, иной справочной литературе, например, использование в законах субъектов о полномочиях того или иного государственного органа такого словосочетания с употреблением иноязычного слова «инициация»: «...Уполномоченный по правам человека *инициирует* действия комиссии...». При этом неясно, в каком контексте следует определять термин «инициирует» —

возбуждает, посвящает во что-либо, привлекает к действию или же служит причиной чему-либо.

Очень часто встречается подмена понятий. В текстах правовых актах встречаются слова «в сети Интернет», а согласно дефинициям, установленным в Федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», данное значение употребляется в следующей редакции «в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации следует формулировать на основе глубокого познания и оценки общественных потребностей; они не должны дублировать положения федерального законодательства. Федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации должны органично дополнять друг друга. Правотворческим органам субъектов Российской Федерации следует исходить из принципиального единства основных правил юридической техники при осуществлении правотворческого процесса.

Указанные проблемы с применением правил юридической техники, возникающие у органов государственной власти и органов местного самоуправления, свидетельствуют о необходимости обеспечения постоянной и непрерывной работы по изучению правил юридической техники и их практическому применению, что немислимо без нормативного закрепления данных правил, придания им общеобязательного характера.

Вместе с тем, действующее законодательство Российской Федерации неполно регулирует данную сторону правотворчества. До сих пор отсутствуют определения понятия и видов нормативных правовых актов, полномочий правотворческих органов, на уровне федерального закона не регламентирован порядок подготовки и оформления проектов нормативных правовых актов. Это осложняет взаимоотношения между участниками процесса правотворчества, отрицательно оказывается на качестве актов, оперативности их принятия, нарушает системные связи между ними и приводит к возникновению многочисленных юридических коллизий, негативно влияющих на процесс правоприменения.

Вопрос о разработке и принятии федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» стоит на повестке дня федерального законодателя уже не первый десяток лет. Впервые соответствующий законопроект был разработан депутатами Государственной Думы и внесен на рассмотрение 2 июня 1996 г. Спустя три года, 29 октября 1999 г., законопроект был возвращен на доработку в ответственный комитет, а 12 мая 2004 г. — отклонен и снят с дальнейшего рассмотрения. В те годы законодательное регулирование правотворческого процесса казалось многим излишним.

В настоящее время перед законодателем, прежде всего федерального уровня, стоит задача упорядочить систему действующих в стране нормативных правовых актов, создать научно-обоснованные стандарты, определяющие

содержание и форму правового акта, обеспечить законность в процессе принятия правотворческих решений. На законодательном уровне необходимо:

- закрепить понятие нормативного правового акта;
- установить виды правовых актов в зависимости от их юридической значимости и особенностей предмета регулирования;
- закрепить принципы планирования и координации правотворческой деятельности;
- законодательно закрепить правила юридико-технического оформления нормативных правовых актов.

В заключение хотелось бы отметить, что современное, успешное государство неотделимо от высокой эффективности правового регулирования общественных отношений, а в основе такой эффективности лежат единство и непротиворечивость правовой системы, строгая соподчиненность и взаимодействие нормативных правовых актов, высокий уровень их подготовки. ●

Определение третьих лиц в арбитражном процессе

Крипакова
Дина Равильевна
доцент —
заведующая кафедрой
процессуального права
ФГБОУ ВПО «Астраханский
государственный университет»,
кандидат юридических наук
E-mail: ravilm2004@mail.ru

***Аннотация:** в статье затрагивается проблема участия третьих лиц в арбитражном процессе. Обращается внимание на сложность их определения и выделения среди иных участников процесса, а также последствия неправильного определения третьих лиц.*

D. R. Kripakova

Determining third parties in the arbitration process

***Abstract:** The problem of participation of third parties in the arbitration process is touched upon in the paper. Attention is drawn to the difficulty of identifying these parties and singling them out among other participants of the process, as well as the consequences of a wrong identification of third parties.*

Теоретические обсуждения и споры по проблеме определения третьих лиц, реализация на практике положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) представляют безусловный интерес. Так, достаточно распространена ситуация, когда субъекты, занимающие идентичное в материально-правовом смысле положение, выступают по аналогичным делам в различном процессуальном качестве. Это характерно для дел по искам о признании права собственности, об истребовании из чужого незаконного владения, о понуждении к заключению договора купли-продажи, аренды, о признании недействительным договора купли-продажи [1].

АПК РФ предусматривает участие третьих лиц двух видов: третьих лиц, заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора (ст. 50) и третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования на предмет спора (ст. 51).

АПК РФ закрепляет право третьего лица, заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора, вступить в процесс до принятия арбитражным судом решения (ч. 1 ст. 50).

Вопрос о том, каковы последствия отказа арбитражного суда в допуске третьего лица, заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора, не нашел разрешения в АПК РФ. Как отмечают многие авторы, АПК РФ ничего не говорит о возможности обжалования определения арбитражного суда, которым лицу было отказано во вступлении в дело в качестве третьего лица, заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора [2].

К примеру, судебная практика Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа исходит из того, что лицо лишено права обжаловать такое определение, поскольку это право прямо не предоставлено третьему лицу ст. 50 АПК РФ [3]. Подобная судебная практика существует и в Московском округе [4].

Интересно отметить, что в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (ГПК РФ) этот вопрос решен иначе: в ст. 42 установлено, что определение об отказе в допуске третьего лица, заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора, в процесс может быть обжаловано.

С одной стороны, по мнению Е. А. Трещевой, такое определение отказывает третьему лицу во вступлении в процесс, но, тем не менее, у него не утрачивается возможность обратиться в суд в отдельном производстве [5].

С другой стороны, участие третьего лица в процессе, возникшем между истцом и ответчиком, способствует тому, что арбитражный суд быстрее и правильнее разрешает два требования, избегая вынесения противоречивых решений.

По нашему мнению, введение в АПК РФ правила о возможности обжалования определения об отказе в допуске в процесс третьего лица, заявляю-

щего самостоятельные требования относительно предмета спора, необходимо. Полагаем, что третьи лица, не заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, являются лицами, о правах и обязанностях которых принимается судебный акт.

Как отмечает Г. П. Чернышов, это прямо следует из определения таких третьих лиц, которыми являются лишь лица, на права и обязанности которых в отношении стороны спора (то есть истца или ответчика) судебный акт может оказать влияние [6].

Поскольку судебный акт может повлиять на права или обязанности таких лиц в отношении стороны спора, то он принимается о правах или обязанностях третьих лиц. Следовательно, лицо, которое должно было участвовать в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора, но не привлеченного к участию в деле, вправе обжаловать такой судебный акт в порядке ст. 42 АПК РФ.

Приведенные рассуждения позволяют вернуться к проблеме разграничения правового положения заинтересованных и третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора.

Итак, в соответствии со ст. 51 АПК РФ третье лицо, не заявляющее самостоятельные требования относительно предмета спора, выступает либо на стороне истца, либо на стороне ответчика. Заинтересованное лицо не может выступать ни на чьей стороне.

В-третьих, участие третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора, в основном связано с тем, что в дальнейшем к нему может быть предъявлено регрессное требование. В отношении заявителя такая возможность исключена. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Арифудин А.А. Неправильное толкование арбитражной оговорки привело к отмене решения арбитражного суда // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1993. № 3.
2. Ложников А., Чернышов Г.П. К вопросу о праве третьего лица вступить в процесс с самостоятельными требованиями // Судебно-арбитражная практика Московского региона. Вопросы правоприменения. 2005. № 3.
3. Постановления Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 20 февраля 2004 г. № А66-5117-03, от 29 октября 2003 г. № А66-7749-02, от 9 октября 2003 г. № А66-3234-03, от 6 октября 2003 г. № А66-6962-02, от 3 сентября 2003 г. № А66-6961-02. URL: <http://www.>

- arbitr.ru/ (дата обращения: 15 июля 2014 г.).
4. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 26 декабря 2002 г. № КГ-А40/8505-02 // СПС «Гарант» (дата обращения 14.04.2006 г.).
 5. Трещева Е. А. Субъекты арбитражного процесса: в 2 ч. Ч. 2. Самара, 2007.
 6. Чернышов Г. П. О третьих лицах по виндикационному иску // ЭЖ-Юрист. 2006. № 21.

**Проблема
системного подхода
к нормотворчеству
в конституционном
проекте И. А. Ильина**

Кудрявцев
Максим Александрович
научный сотрудник
сектора теории
конституционного права
Института государства и права
Российской академии наук,
кандидат юридических наук
E-mail: Olgaivanova505@mail.ru

***Аннотация:** В статье рассматривается предложенная И. А. Ильиным в его конституционном проекте концепция системного подхода к нормотворчеству и комплексного нормоконтроля, осуществляемого специальным органом — Сенатом, продолжающим традиции дореволюционного Правительствующего Сената Российской империи. Автор статьи приходит к выводу, что данная концепция может быть с успехом использована и в настоящее время, в частности, в рамках предполагаемой реформы Совета Федерации.*

M.A. Kudryavtsev

***The problem of systemic approach to norm-creating
in I.A. Ilyin's constitutional project***

***Abstract:** The paper considers the concept of systemic approach to norm-creating and of multidisciplinary norm control to be carried out by a special body, the Senate, which would continue the traditions of the pre-revolutionary Ruling Senate of the Russian Empire; the concept was proposed by I.A. Ilyin in his constitutional project. The author comes to a conclusion that this concept can also successfully be used today, in particular, within the framework of the prospective reform of the Federation Council.*

В 2013 году отмечалось 130 лет со дня рождения Ивана Александровича Ильина, а в 2014 году исполнится 60 лет со дня его смерти. И. А. Ильин был выдающимся представителем отечественной правовой и политической мысли. На протяжении своей жизни он органично сочетал в своей работе качества государствоведа и правоведа, политического и социального философа, религиозного мыслителя, а также ученого, преподавателя, публициста и общественного деятеля. Широту и разнообразие научных интересов И. А. Ильина наглядно демонстрирует обширный круг тем, нашедших отражение в его творчестве: от морально-этических оснований права, проблем развития народного правосознания и поиска оптимального для России политико-государственного устройства до религиозно-мистических идеалов русского православия и эстетического содержания классической русской литературы. Наследие И. А. Ильина и в наши дни остается объектом пристального внимания и изучения, а многие из поднятых им проблем не утратили своей актуальности.

Особое место среди работ И. А. Ильина занимает Проект Основного Закона Российской империи [1], разработанный им в 1936—1938 гг. и ставший своего рода антитезой «сталинской» Конституции СССР 1936 г. Этот сравнительно небольшой по объему, но емкий по содержанию документ, где И. А. Ильин изложил свое видение будущего России и оптимального для нее политико-государственного устройства, представляет собой квинтэссенцию социально-философского и политико-правового творчества И. А. Ильина. В указанном проекте автор сформулировал ряд весьма интересных и полезных идей, не утративших своего значения и в наши дни. К числу таких идей можно отнести необходимость системного подхода к правотворчеству, обеспечиваемого специальным независимым государственным учреждением, при активном участии в этом процессе юристов-профессионалов.

Вопросы права и правосознания были ключевыми для социально-политической философии И. А. Ильина, а потому он уделяет им в своем конституционном проекте значительное место. Право для этого философа — не только совокупность облеченных в юридическую форму волевых предписаний власти, но и важнейшее средство воспитания «здорового, живого и верного правосознания» как в каждом отдельном индивидуе, так и в народе в целом. Не случайно И. А. Ильин определяет Российское государство как «правовое единство, — священное, исторически преемственное, властное и действенное» [1, с. 61]. Российское государство мыслилось И. А. Ильиным как правовой союз, в котором «каждый русский гражданин имеет свои неприкосновенные права, свои установленные обязанности, свои ненарушимые запретности; все это устанавливается законами, ограждается властью и судом. Всякое беззаконие, превышение власти, вымогательство и произвол преследуются. Праву подчинены все без исключения. Основы правопорядка обязательны для всех» [1, с. 61]. А «единство и нераздельность» Российского государства обе-

спечивались не только единым составом населения, единой территорией и единой государственной властью, определенных законом, но и «единым сводом законов, в который включаются и все местные своды», т. е. единым правовым пространством.

Вопросы законодательства рассматривались И. А. Ильиным в специальном Разделе Четвертом «О законах» его конституционного проекта [1, с. 78—90]. В нем воспроизводится ряд положений соответствующих разделов Основных государственных законов 1906 г. [2, гл. 3] и Свода Основных государственных законов Российской империи 1906 г. [3, с. 24—26]. Однако И. А. Ильин устанавливает четкую иерархию источников права:

- 1) Основной закон или совокупность Основных законов, по сути — Конституция Российского государства, венчающая собой систему российского законодательства;
- 2) обычные законы (общие и специальные);
- 3) подзаконные акты — указы, административные распоряжения, циркуляры и приказы, которые издаются уполномоченными лицами в порядке, установленном законом, и не могут противоречить законам;
- 4) обычное право, восполняющее закон, но не отменяющее и не нарушающее его.

Желая обеспечить преемственность развития отечественного законодательства, И. А. Ильин считал необходимым сохранить субсидиарное действие Свода законов Российской империи и других источников права, действовавших в ней по состоянию на 1 января 1917 г. К этим актам надлежало обращаться во всех случаях, не предусмотренных Основными законами или обыкновенными законами новой эпохи, «почерпая в них указания и решения для применения их на практике в качестве обязательных» [1, с. 79—80]. Кроме того, философ считал необходимым ввести своего рода «юридический всеобуч» — преподавание российского законоведения во всех низших, средних и высших учебных заведениях, которое должно быть включено в качестве обязательного предмета в программу всех училищ и факультетов.

Необходимо сказать еще несколько слов о механизме государственного управления, предложенном в конституционном проекте И. А. Ильина. В этом документе Россия — не федеративное, а унитарное государство, состоящее из губерний (наместничеств), разделенных на уезды, во главе с наместниками (губернаторами) и уездными начальниками (с выделением в особые административные единицы губернских и уездных городов). Глава государства, наместники и уездные начальники составляли своеобразную «вертикаль власти», вышестоящие звенья которой назначали на должность нижестоящие. Что же касается центральной власти, то И. А. Ильин выделял в ее составе законодательство, управление, суд и контроль, а также командование (военное управление), «исходящие» от фигуры единоличного Главы государства.

Главой государства в конституционном проекте И. А. Ильина был выборный Верховный Правитель с десятилетним сроком полномочий без права переизбрания, которого в перспективе должен был заменить наследственный монарх из новой династии. Выборы Верховного Правителя осуществлялись Верховной Учредительной Палатой, составленной из членов высших государственных установлений. В функции данной Палаты как чрезвычайного временного учредительного органа, созываемого в случае необходимости, своеобразной «конституанты», входили также принятие решения о переходе к монархической форме правления, принятие Основных законов и внесение в них изменений и дополнений. Законодательная власть вверялась двум представительным законодательным палатам — Земскому Собору и Государственном Совету, обладающим равными правами, но несколько отличающимся по способу своего формирования. Главным органом исполнительной власти являлось правительство — Совет Министров. Судебная система не была подробно описана. В проекте И. А. Ильина затрагиваются лишь базовые общие вопросы суда и судоустройства и косвенным образом обозначается существование как минимум судов двух уровней — уездного и губернского, замыкавшихся на судебные департаменты Сената в качестве высшей судебной инстанции. Контрольная же власть распределялась между Советом Старейшин и Сенатом. Совет Старейшин ведал вопросами проверки законности и целесообразности всех проявлений государственной деятельности на всем протяжении Российского государства, осуществляемой по собственной инициативе или по инициативе Главы Государства, а также вопросами общей оценки ситуации в данной сфере, отражаемой в общих и специальных докладах. Контроль же за российским законодательством и приведение его в систему проект И. А. Ильина относил к ведению Сената, который становился не только судебным, но и юридическим учреждением, возрождая тем самым традиции дореволюционного Правительствующего Сената.

Проект И. А. Ильина отводил Сенату роль второго по значению после Совета Старейшин, но ничуть не менее важного контрольного органа, в компетенции которого абстрактный нормоконтроль за совокупностью всех источников российского права органично сочетался с судебным контролем. При этом статус Сената по проекту И. А. Ильина имел некоторые общие черты с дореволюционным Правительствующим Сенатом Российской империи, однако, тем не менее, весьма существенно отличался от последнего [4, т. 2, с. 269—382; 5, с. 36—48; 3, с. 152—207]. В своем проекте И. А. Ильин определял Сенат как «высшее государственное учреждение, состоящее при Главе Государства, ведающее правом и законом, а также верховным правосудием в пределах Российского Государства» [1, с. 116]. Из этого определения видно, что функция юридического контроля преобладала в его компетенции над судебной функцией. Впрочем, и дореволюционный российский Правительствующий Сенат,

несмотря на свою постепенную эволюцию в сторону судебного учреждения, тем не менее сохранял, помимо собственно судебных, некоторые административные и контрольные полномочия. Сенату посвящался Раздел Одиннадцатый конституционного проекта И. А. Ильина.

Сенатор должен был удовлетворять базовым общим требованиям для выборных должностных лиц, а сверх того, специальным требованиям — быть рожденным в российском гражданстве, иметь возраст не моложе 40 лет и законченное высшее образование. Состав Сената предполагалось назначать Главой Государства и пополнять выборными лицами: по одному от каждого юридического факультета страны, по двое — от Академии Наук, Синода Православной церкви и от Высшего Церковно-Исповедного Суда (высшего общественно-государственного органа в сфере вероисповедных и межконфессиональных дел), с последующим утверждением Главой Государства. Точного соотношения между назначаемыми и выборными сенаторами проект И. А. Ильина не устанавливал. Назначенные члены Сената имели пожизненные полномочия (с возможностью просить об отставке), не подлежали смещению или увольнению. Полномочия выборных сенаторов ограничивались трехлетним сроком. Сенаторы не могли занимать должности в других государственных установлениях, пользовались «невозбранной свободой слова» в заседаниях Сената и обладали депутатской неприкосновенностью. Право присутствия на заседаниях Сената с правом совещательного голоса предоставлялось также Министрам и членам Совета Старейшин.

По проекту И. А. Ильина, Сенат должен состоять из Общего Собрания Сената¹ и восьми Департаментов, не подчиненных друг другу, но соподчиненных Общему Собранию Сената². Кроме того, при Сенате предполагалось наличие особой контрольной комиссии, проверяющей правильность формирования Совета Старейшин на основании поступавших в нее копий материалов соответствующих «избирательных производств». Общее Собрание Сената должно было объединять деятельность сенатских департаментов, распределять между ними дела, заслушивать их общие и чрезвычайные доклады, а также принимать указания Главы Государства и передавать их департаментам по принадлежности. Кроме того, оно вырабатывало наказ (регламент) Сената и его ежегодную смету, заслушивало доклады Совета Старейшин и вырабатывало

¹ В дореволюционном Сенате Российской империи Общее собрание всего Сената практически перестало созываться уже в начале XIX в. С этого времени в Сенате действовали лишь несколько Общих собраний соединенных департаментов, выполнявших роль апелляционной вышестоящей инстанции по отношению к последним.

² В составе Сената Российской Империи в различные периоды его существования действовало от 5—8 до 12 департаментов. В последние годы существования этого органа он состоял из четырех основных департаментов: первого (административного), второго (крестьянского), герольдии и судебного и двух кассационных департаментов для рассмотрения гражданских и уголовных дел.

по ним свое суждение, занималось подготовкой законопроектов и вносило их в законодательные учреждения. Оно же должно было судить Министров, преданных Главой Государства суду Сената.

Судебная часть Сената была представлена департаментами с пятого по восьмой. Она состояла из двух кассационных департаментов (соответственно по вопросам гражданского и уголовного судопроизводства) и двух ревизионных департаментов (один по вопросам гражданского права и межевания, другой — по вопросам уголовного права). Нельзя не отметить, что в данном отношении проект И. А. Ильина сделал шаг назад по сравнению с дореволюционным Правительствующим Сенатом, где на рубеже XIX—XX вв. началось формирование административной юстиции (если не во всех учреждениях судебной системы, то, по крайней мере, на высшем ее уровне) в рамках Первого Департамента Сената, на развитии которой настаивали такие крупные отечественные государствоведы, как Н. М. Коркунов и А. Д. Градовский [6, с. 497—498; 4, т. 2, с. 301—302]. Следуя этой логике, в устройстве судебной части Сената надлежало бы предусмотреть как минимум еще по одному ревизионному и кассационному департаменту для дел административных. Однако в проекте И. А. Ильина этого сделано не было, а потому административные дела, видимо, как и сегодня, решались бы в порядке гражданского судопроизводства.

Судебные департаменты Сената должны были венчать собой судебную систему Российской империи. Их решения имели окончательный характер и не подлежали обжалованию. Допускались только мотивированные обращения к Главе Государства, рассчитанные не на изменение правового приговора Сената, а лишь на исключение из общих правил «в порядке христианской любви или особого снисхождения».

С точки зрения конституционного контроля представляют интерес первые четыре департамента Сената, на которые И. А. Ильин возлагал функцию абстрактного нормоконтроля. Среди них ведущую роль должен был играть Первый Департамент Сената, «ведающий общие основы права, на коих строится Российское Государство». В задачи этого департамента входили «установление и хранение общих начал права, правопорядка и правосудия, формулируемых и преподаваемых им в порядке циркуляров всем ведомствам, учреждениям и установлениям Российского государства» [1, с. 118]. Он должен был поддерживать «организованные и постоянные» взаимоотношения со всеми установлениями Российского государства. Особо оговаривалось право Первого Департамента Сената командировать своих членов в законодательные учреждения, где они выступают с совещательным голосом по каждому законопроекту (то есть возможность предварительного нормоконтроля за законами и участия в законодательном процессе). По проекту И. А. Ильина, этот департамент, помимо прочего, наблюдал за преподаванием права и законоведения по всей стране, а также за надлежащим воспитанием правосознания, имея полно-

мочия учреждать институты для подготовки преподавателей законоведения. Кроме того, в задачи данного подразделения входила предварительная подготовка законопроектов, предшествующая их вынесению на заседания Общего Собрания Сената.

Каждый из трех оставшихся Департаментов нормоконтроля должен был ведать свою «часть» источников права: законы, подзаконные акты и правовые обычаи. Следует особо подчеркнуть, что И. А. Ильин не считал нормы международного права частью национальной правовой системы. Напротив, он абсолютизировал идею государственного суверенитета и расценивал как принципиально недопустимое членство не только государства, но и отдельных граждан в публичных международно-правовых (интернациональных) объединениях, трактуя это как своего рода «измену родине», наподобие двойного подданства. Впрочем, во времена И. А. Ильина практически не существовало сколько-нибудь эффективных межгосударственных организаций, кроме доживавшей свои последние годы Лиги Наций. Существовали лишь гуманитарные организации типа Красного Креста или Международной Организации Труда и отраслевые — Всемирный почтовый союз, Международный Союз Электросвязи, Интерпол и др. Подлинная же эпоха международных организаций, таких, как ООН или Европейские Сообщества, а также эра международного права начались уже после Второй мировой войны.

Сама возможность применения норм международного права к внутригосударственным отношениям казалась этому правоведа недопустимым вмешательством во внутренние дела страны, ограничением ее суверенитета, чреватым возможностью нарушения национальных интересов государства. Поэтому вопросы соотношения международного и внутригосударственного права в проекте И. А. Ильина не рассматривались.

По проекту И. А. Ильина, Второй Департамент Сената должен был ведать *законодательную* часть русского права, в том числе сбор, хранение, согласование, кодификацию и внесудебное толкование законов, их опубликование, «приводящее их в жизненное действие», а также издание полных и частичных кодексов российских законов. Это подразделение осуществляло контроль за соблюдением правил процедуры законодательного процесса, поскольку «закон, изданный в порядке, не соответствующем Основным Законам, не подлежит обнародованию, а следовательно, и применению» [1, с. 79] (последующий конституционный контроль за законами по формально-процедурным признакам).

Оговорка о внесудебном толковании закона, сделанная применительно ко Второму Департаменту Сената, видимо, предполагала и существование особого судебного его толкования (впрочем, последнее в проекте И. А. Ильина не рассматривалось). Можно предположить, что автор считал возможным сохранить прежний дореволюционный порядок судебного толкования законов. В

дореволюционном российском Сенате судебные департаменты, рассматривая вопрос об отмене решения, ранее вынесенного по делу, могли официально опубликовать свое решение по этому вопросу в целях обеспечения единообразия судебной практики. Такие решения не имели обязательного характера и не служили прецедентами для последующих решений, но могли использоваться заявителем в юридической аргументации своей позиции [4, т. 1, с. 73—100]. Таким образом, толкование закона судебными департаментами дореволюционного российского Сената осуществлялось в форме, аналогичной современным отдельным судебным решениям или систематическим обзорам судебной практики, публикуемым в Бюллетене Верховного Суда РФ и Вестнике Высшего Арбитражного Суда РФ. Кроме того, судебные департаменты дореволюционного Сената принимали общие указы — правила делопроизводства и организации работы для судебных учреждений всей страны. «Руководящих» же постановлений пленумов и президиумов высших судебных инстанций, разъясняющих общие вопросы применения законодательства вне связи с конкретным делом, дореволюционная Россия не знала. В судебной системе, организованной по проекту И. А. Ильина, подобных разъяснений следовало ожидать от Первого Департамента Сената, а не от судебных департаментов этого учреждения.

Третий Департамент Сената должен был ведать *указную* часть российского права: собирать и хранить все подзаконные акты «высших и подчиненных» государственных установлений, судить о соответствии или несоответствии их законам, согласовывать их между собой, систематизировать, толковать, а в случае необходимости — опротестовывать (по-видимому, такое опротестование должно было осуществляться как в административном, так и в судебном порядке). Четвертый Департамент Сената ведал обычную часть российского права. В его задачи входили сбор и хранение юридических обычаев российского народа, их изложение, приведение в единство и в согласие с законами Российского государства. Проект И. А. Ильина наделял все Департаменты Сената правом созывать по своей специальности совещания и всероссийские съезды, издавать научные исследования, специальные журналы, кодексы, собрания своих решений и популярные издания для правового просвещения граждан.

Таким образом, И. А. Ильин в своем конституционном проекте высказал свои предложения относительно системного подхода к нормотворчеству, творчески развивая идею дореволюционного Правительствующего Сената Российской империи. Существенно усилив «юридические» функции данного учреждения по сравнению с судебными его функциями, ученый превратил это учреждение в своеобразную «палату юристов», основной функцией которой становится именно систематизация законодательства, находящая свое внешнее выражение в едином Своде законов Российского государства. На Сенат возлагались обнародование и официальное издание текстов правовых актов, их официальное разъяснение, а также задачи изучения российского законода-

тельства, мониторинга законодательства и практики его применения. А «чиновный» элемент в составе Сената дополнялся активным профессиональным юридическим компонентом в лице профессиональных юристов, избираемых от юридических факультетов страны.

Сенат собирает текущий законодательный материал, придает ему легитимный характер и сводит в единое целое, в систему, выполняя традиционную для подобного органа в дореволюционной России функцию «хранилища законов». Главным в работе Сената становился именно взгляд на законодательство в целом, подход к нему как к единому комплексу правовых актов, позволяющий обнаруживать в нем проблемы и коллизии. Но, в отличие от дореволюционного российского Сената, Сенат в проекте И. А. Ильина получил весьма широкие возможности устранения дефектов в праве: от опротестования подзаконных актов до участия в законотворческом процессе и даже до права законодательной инициативы. При этом Сенат не только получал возможность реального и эффективного контроля над нормотворчеством в Российском государстве, но и обретал определенную независимость по отношению к другим ветвям государственной власти, прежде всего — законодательной и исполнительной. Такое положение давало сенаторам определенную свободу в оценках и суждениях, а статус «независимого наблюдателя» выгодно отличал их от представителей законодательной и исполнительной власти, зачастую преследующих узкие ведомственные и корпоративные интересы либо сиюминутные, конъюнктурные цели и не способных подняться до целостного, системного подхода к праву. Сенаторы же в этом случае становились не безымянными «экспертами и специалистами», состоящими на службе в структуре органов законодательной или исполнительной власти либо привлекаемыми к работе в них, а реальными и активными самостоятельными участниками нормотворческого процесса.

Исходя из сказанного, представляется, что зафиксированная в проекте И. А. Ильина концепция Сената как своеобразной «палаты юристов» может быть использована и в наши дни. Не случайно в последнее время получили широкое распространение разного рода идеи и проекты более эффективного привлечения экспертов и специалистов, а также представителей общественности к участию в нормотворческом, и прежде всего — в законодательном процессе [7, с. 88—93]. Однако привлечение к подобной работе именно высококвалифицированных профессиональных юристов является предпочтительным, так как способно существенно оптимизировать нормотворческий процесс и улучшить его качество. Вместе с тем учреждение специального органа комплексного системного нормоконтроля по образцу предложенного И. А. Ильиным Сената могло бы устранить имеющиеся в данной сфере юридические лакуны.

Однако на пути реализации предложений И. А. Ильина о системном нормоконтроле по отношению к российскому законодательству в современных российских условиях существуют весьма серьезные препятствия, связанные

с содержанием положений действующей Конституции Российской Федерации. Она относит обнародование законов к полномочиям Президента Российской Федерации и четко очерчивает круг субъектов законодательной инициативы. Закрепление полномочий по комплексному системному контролю за состоянием российского законодательства за счет расширения полномочий высшей судебной инстанции невозможно, поскольку полномочия по судебному нормоконтролю в нашей стране на федеральном уровне распределены между Конституционным Судом и Верховным Судом, действующими отдельно друг от друга. А появление в современной России единой высшей судебной инстанции без внесения соответствующих изменений в Конституцию невозможно. При этом практика показывает, что существующие российские высшие судебные инстанции не очень активно пользуются своим конституционным правом законодательной инициативы, к тому же весьма ограниченным. Учреждение же «палаты юристов» в качестве полноценно функционирующего самостоятельного вневедомственного «вспомогательного» органа государственной власти, наподобие Счетной палаты, при наделении его правом законодательной инициативы также требует внесения изменений в Конституцию. Отсутствие же в тексте Конституции упоминания о таком органе в любом случае умаляет его авторитет и значение, превращает его в «неформальный» институт наподобие Общественной палаты, что, впрочем, может и не помешать его надлежащему функционированию при его правильной организации.

Но существует и другой, более простой способ реализовать предложение И. А. Ильина: непосредственная интеграция профессиональных юристов в процесс законотворчества посредством превращения в «палату юристов» верхней палаты российского парламента — Совета Федерации, что становится особенно актуальным в контексте обсуждения предполагаемой реформы данного учреждения. Для того чтобы осуществить эту идею, не нужно изменять Конституцию Российской Федерации. Достаточно на законодательном уровне установить соответствующие квалификационные требования к членам Совета Федерации: обязательное наличие как минимум высшего юридического образования, а лучше — ученой степени или ученого звания, в области права или стажа работы в юридических образовательных и научных учреждениях. Желательно также, чтобы лица, занимающие государственные должности или состоящие на государственной службе, могли стать членами Совета Федерации не ранее, чем через 5 лет после прекращения полномочий или службы во избежание возможных конъюнктурных назначений. Выдвижение же кандидатов на должности членов Совета Федерации на региональном уровне можно поручить высшим учебным заведениям, научным и научно-исследовательским организациям юридического профиля, а также профессиональным организациям юристов, действующим в соответствующем субъекте Российской Федерации. Таким образом может быть сформирован список кандидатов, из числа кото-

рых органы законодательной и исполнительной власти субъекта РФ смогут выбрать своих представителей в Совете Федерации. Здесь может быть использован опыт выдвижения представителей юридической общественности в органы судейского сообщества. Такой способ формирования превратил бы Совет Федерации в «палату юристов», юридический ОТК для законов, принимаемых Государственной Думой, и улучшил бы качество законотворчества.

Остается сказать, что реализация в той или иной форме идеи И. А. Ильина о «палате юристов», позволяющая вовлечь представителей профессионального юридического сообщества в процесс нормотворчества в качестве его непосредственных участников, могла бы внести в законотворчество необходимый элемент профессионализма и тем самым серьезно улучшить его качество. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Ильин И. А. Основы государственного устройства. Проект Основного Закона России. М., 1996.
2. Российское законодательство X—XX веков. В десяти томах. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994.
3. Государственный строй Российской империи накануне крушения: Сборник законодательных актов / сост. О.И. Чистяков, Г.А. Кутьина. М., 1995.
4. Градовский А. Д. Начала русского государственного права. В 2 т. М., 2006.
5. Вернадский Г. В. История права. СПб., 1999.
6. Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1899.
7. Либанова С. Э. Демокруция как способ эффективного народовластия и средство конституционализации России // Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы. Материалы секции конституционного и муниципального права V Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». М., 2014.

Вопросы совершенствования законодательства интеллектуальной собственности

Леонтьев
Борис Борисович
генеральный директор
Федерального института
сертификации и оценки
интеллектуальной
собственности и бизнеса (ЗАО
«СОИС»),
заместитель председателя
Комитета по интеллектуальной
собственности ТПП РФ,
эксперт WIPO, эксперт
НЦПИ при Минюсте РФ,
эксперт Фонда «Сколково»,
член-корреспондент РАЕН,
доктор экономических
наук, профессор
E-mail: info@sois.ru

***Аннотация:** В статье представлены основные замечания к законодательству, возникающие у специалистов по экономике интеллектуальной собственности в процессе научной и консалтинговой деятельности. Действующее законодательство, к сожалению, дает лишь основные понятия в сфере интеллектуальной собственности, но не развивает механизмы их применения, в частности, механизмы лицензирования, применения коммерческой концессии, технологий оценки и управления объектами интеллектуальной собственности, возможности расширения правоприменительной практики. Автор представляет десять основных замечаний к российскому законодательству по интеллектуальной собственности.*

B. B. Leontyev

Issues of improving intellectual property laws

***Abstract:** The main remarks on intellectual property laws on the part of experts in the field of intellectual property economics which arise in the course of their scientific and consulting activities are presented in the paper. Unfortunately, the legislation currently in force only gives the basic notions concepts in the intellectual property sphere but it doesn't develop any mechanisms for applying them, in particular, the mechanisms of licensing, using commercial concession, technologies for the evaluation and management of intellectual property objects, and possibilities for expanding law enforcement practice. The author presents submits ten main remarks on the Russian intellectual property laws.*

Россия — одна из немногих стран, где интеллектуальная собственность изначально регулируется единым законодательным актом — частью четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) [1]. Семь-восемь лет В. А. Дозорцев, автор этой идеи, боролся с Роспатентом и получал в свой адрес оскорбления и унижения. В конце концов, 24 ноября 2006 г. Государственная Дума приняла текст этого документа. Совет Федерации 8 декабря 2006 г. одобрил его, 18 декабря 2006 г. Президент подписал, и с этого момента он стал действовать. Затем в 2007, 2008, 2010 и 2011 годах были внесены некоторые незначительные поправки, облегчающие правоприменительную практику и позволяющие более справедливо решать конфликты в этой сфере. Однако этот перспективный интеграционный продукт должен постоянно совершенствоваться, развиваясь по вектору наивысшей экономической эффективности.

По этому вектору развития части четвертой ГК РФ следует отметить ряд весьма существенных недоработок. Это связано, по нашему мнению, с тем, что совершенствованием этого законодательного акта занимаются юристы, черпающие проблемную информацию лишь из судебной практики, но не в сфере экономики. Как известно, гений виден в системных решениях, а дьявол скрывается в мелочах, в деталях, в отдельных фразах, словах и даже в знаках препинания, расставленных в пользу нарушителя. Поэтому характер совершенствования происходит в таком вялотекущем режиме с позиции защиты от дьявола. В итоге текст части четвертой ГК разбухает и фрагментарно редактируется с позиции снижения количества и уровня конфликтов на российском

рынке. Но это, к сожалению, лишь одна сторона совершенствования законодательства, которая, как мы все видим, для системного и поступательного развития инновационной экономики дает немного нового и эффективного по сравнению с первоначальным текстом образца 2006 года. На качество экономики все это почти не влияет, поскольку все фрагментарно, а не системно.

Происходит это по причине того, что экономической экспертизе, по всей вероятности, этот документ никогда не подвергнется. По действиям Минфина, Минэкономразвития и Минпромторга и по отношению к этому документу мы делаем вывод, что этот документ для них малоинтересен и к его нормам там обращаются немногие, разве что для того, чтобы продемонстрировать, что он в поле их зрения и они держат руку на пульсе. В действительности этот документ их не интересует, поскольку на конференции и Международные форумы по интеллектуальной собственности они не ходят и не собираются в них участвовать.

Провозглашение Президентом и Председателем правительства РФ курса на инновации специалисты этих ведомств и, в первую очередь, первые лица ведущих министерств никак не связывают с законодательством по интеллектуальной собственности. К сожалению, это говорит об уровне компетентности наших ведущих экономистов, которые поглощены вниманием к колебанию курсов ценных бумаг и валют как текущих «игровых» ситуаций, показывающих слабость российского рубля. При этом институциональные проблемы, в частности, проблемы интегрированности российской интеллектуальной собственности в российскую экономику им изначально непонятны, а потому их как бы не существует.

Тем не менее, проблем множество, и увеличивающийся поток огромных бюджетных вливаний в инновационную экономику оказывается почти бессмысленным. Назовем лишь десять дефектов действующего законодательства, которые можно было бы быстро устранить.

Первое. Коммерческая концессия (ст. 1027—1040) находятся в части II ГК [2]. По сути, она описывает правооборот и технологию правоприменения франчайзинга, основанного на лицензионных отношениях. В нашем законодательстве эта тема выглядит весьма банально и примитивно, лишь как один из многих видов обязательств, включенных в часть II ГК РФ. К тому же это происходит и потому, что российским юристам механизм франчайзинга как специализированный в сфере интеллектуальной собственности инструмент мировой экономики неведом. А между тем это целая идеология формирования и развития инновационного бизнеса, альтернативы которой в мировом опыте нет. В США на этой основе возникает множество малых предприятий, часть из которых достаточно быстро превращается в средние, а некоторые — в крупные. И все это происходит на основе использования интеллектуальной собственности. И потому место этого инструмента в части IV ГК, а в части II он *должен обозначаться лишь индикативно*, как один из видов обязательств.

Именно по этой причине переход малых российских предприятий в средние, а средних в крупные не происходит. А ведущим российским экономистам этот инструмент в виде ст. 1027—1040 непонятен и не интересен ни как инструмент роста экономики, ни как ведущий институциональный инструмент мировой экономической идеологии. Именно поэтому с 26.01.1996 г. этот раздел законодательства не развивался, и до сих пор он выглядит лишь как незначительный вид сделки с товарными знаками. А между тем все наиболее ценное в мировом экономическом пространстве перераспределяется с его помощью. Им активно пользуются США, Япония, Германия, Великобритания, Франция и Южная Корея, но не Россия.

Второе. С начала перестройки и кардинального обновления законодательства новые его идеологи обнаружили устойчивую тенденцию игнорирования прав авторов изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, ноу-хау, программных продуктов и других результатов интеллектуальной деятельности (РИД). Сегодня мы читаем предложения некоторых юридических организаций об изъятии советских норм как последних гарантий авторских вознаграждений. При этом никакой замены им не предлагается. Геноцид творческого начала у российских авторов кому-то выгоден, чтобы окончательно загубить систему стимулирования для творчески активных ученых, изобретателей, инженеров, разработчиков НИОКР. К примеру, в США наблюдается тенденция нормативного усиления системы материального стимулирования авторов. Там понимают, что главное лицо в инновациях — это автор и разработчик, который в единственном лице способен данную инновацию развивать и адаптировать к новым условиям, поскольку только он глубоко погружен в данную проблему и в широкий междисциплинарный контекст данной инновации. Там, где авторов стимулируют и они сопровождают свои разработки, там достаточно активно и планомерно происходит смена модификаций технических систем. Там же, где этого не происходит, технические системы быстро устаревают и долго не обновляются, сами предприятия потихоньку деградируют и теряют рынок.

В части IV ГК РФ [1] давно следовало бы отдельно выделить раздел или даже главу «Вознаграждения авторов и правообладателей». Вместо этого мы видим там статью 1245 «Вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиопроизведений в личных целях», которая выглядит несуразно и скорее абсурдно среди других статей в этом разделе. Ясно, что такая глава до сих пор отсутствует в ГК, потому что юристам, занимающимся нормотворчеством, эта тема методологически не знакома и, чтобы не допускать к разработке законодательных актов экономистов, работающих в сфере интеллектуальной собственности, они готовы отказаться от этих важнейших норм.

Третье. Примерно то же самое мы видим относительно авторского надзора и сопровождения. Авторский надзор и авторское сопровождение сразу же

бесследно исчезли из российского законодательства после отказа от норм советского законодательства. Из-за этого они не применяются как обязательные нормы, и потому постоянно увеличивается объем используемых контрафактных деталей и узлов во всех технических системах. По этой же причине уже около двадцати лет и сегодня происходит множество аварий и техногенных катастроф. Российское правительство техногенные аварии относит к человеческому фактору, но механизм оздоровления человеческого фактора в сложных технических системах у нас юридически отсутствует. Не следует забывать, что требования к квалификации и стандарты безопасности изначально строятся на интеллектуальной собственности, которую регулярно должны проверять и обслуживать ее авторы и правообладатели. Ежегодные десятки погибших и миллиарды загубленных бюджетных средств никто не связывает с авторским надзором и, к сожалению, это мало кого волнует.

Четвертое. Ст. 130 части I ГК [3] «Недвижимые и движимые вещи» когда-то была весьма узко названа. Там, к сожалению, не рассматривается движимое и недвижимое имущество, что было бы более логично и ценно с юридической точки зрения. Понятие «имущество» существенно шире, чем понятие «вещи». Это устаревшее название создает весьма серьезные проблемы в оценочной деятельности, когда оценщики стараются применять одну и ту же методику или, наоборот, принципиально разные методологии для оценки движимого и недвижимого имущества применительно к оценке имущественных прав.

Во всем мире интеллектуальная собственность как имущественное право относится к категории движимого имущества, бухгалтерский, налоговый и управленческий учет которого нормативно устанавливается международными стандартами финансовой отчетности и стандартами оценки, которые плохо работают в российских условиях. Российский законодатель в данном вопросе слукавил, оставив понятные всем «вещи», он не стал замахиваться на непонятную категорию «имущество». Описывать в ст. 130 нужно не недвижимые и движимые вещи: корректно было бы ст. 130 назвать «Недвижимое и движимое имущество», где имущественные права нужно было бы включить в состав движимого имущества. Эта излишняя проблема для оценщиков, экспертов, аудиторов и налоговых органов исчезла бы как поле для уловок и больших споров, которых бы не стало. По стране эта неясность сегодня отнимает в год примерно миллион часов непроизводительных затрат, которых бы не стало, будь корректнее данная статья.

Пятое. В части четвертой ГК РФ [1] отсутствует отдельная статья «Неисключительные права», которые неотчуждаемы и сделки с которыми во всем мире признаются ничтожными. Отсутствие обобщенного системного юридического взгляда на неисключительные права в виде единой статьи создает большие сложности, когда наносится экономический ущерб и моральный вред автору произведения. Все неисключительные права весьма тесно взаимос-

вязаны и находятся в едином системном понимании для суда, прокуратуры, адвокатов, экспертов и оценщиков. Оценщики при оценке ущерба и морального вреда, нанесенного авторам, из-за этой юридической недоработки законодательной нормы часто путаются и используют подходы, противоречащие друг другу. Правоприменительная практика на примере этой законодательной недоработки остается весьма несовершенной, что сдерживает развитие отечественной методологии оценки экономического ущерба и морального вреда авторам. А это существенно снижает конкурентоспособность всего российского консалтинга и усиливает перетекание услуг в пользу западных компаний.

Шестое. Проблема множества малозначимых и весьма слабых патентов в сфере государственного финансирования НИОКР, где одним из обязательств является наличие заявки на новый патент, состоит в том, что в большинстве российских ведомств и государственных организаций в сфере науки вознаграждения авторам не выплачиваются. Такое, в частности, происходит в авиации, в оборонной и космической отраслях. В российской науке, промышленности, в сфере образования и бизнеса последние двадцать лет идет деградация управления НИОКР и инновационной деятельности, что мы хорошо видим по общим результатам. Менеджеры и чиновники без технического образования считают себя в этих сферах главными. Все вознаграждения в этой сфере научно-инновационной деятельности они предпочитают делить между собой, автор здесь оказывается не у дел. Его вознаграждения на один-два порядка ниже, чем у тех, кто их распределяет. Но известно, что если не платить автору, то свои обязанности он будет выполнять чисто формально и не будет стремиться к реальной мировой новизне своих изобретений. И это сегодня происходит повсеместно.

Законодатель таких тонкостей, как мы наблюдаем, уже двадцать лет не видит и не понимает, поскольку отраслевые министерства ликвидированы и отраслевиков в государственном управлении не стало. Отсюда наша промышленность продолжает деградировать и разрушаться, все больше отставая от технического уровня в других странах. Это видят многие, но немногие понимают, как это исправить.

Известный российский специалист по интеллектуальной собственности Михаил Юрьевич Аландаренко [4] на всех конференциях и семинарах уже два-три года предлагает весьма эффективную и практически правильную меру. Он предлагает внести в законодательство, в частности, в статью 1375 «Заявка на выдачу патента» дополнительный шестой подпункт. *В составе заявки должно быть также соглашение между автором и работодателем о гарантированной выплате авторского вознаграждения.* Работодатель в действительности обязан это сделать и как правообладатель и как работодатель, использующий результаты деятельности авторов и других правообладателей. Проблема в том, что под разными предложениями такие договоры с авторами изо-

бретений не составляются и вознаграждения массово не выплачиваются. Эту предлагаемую новую норму можно описать разными вариантами — от жестких мер до весьма мягких, как простое обещание и гарантированное намерение работодателя выплатить авторское вознаграждение в недалеком будущем при использовании авторского РИД. Такая мера могла бы со временем принципиально оздоровить отношения авторов и работодателей, что соответственно сказалось бы и на росте статистики и качества российских патентов. В условиях современной экономики авторам сегодня нельзя приказывать и заставлять их что-то придумать. Их можно стимулировать и четко измерять результаты их деятельности. Только так мы выявим гениев и начнем их воспроизводить массово.

Седьмое. Ноу-хау в хозяйственной деятельности год от года начинает обретать все большее значение, и оно все чаще становится товаром самостоятельным или в составе каких-либо технологий. Все чаще суды отказывают в признании ноу-хау на том основании, что данный РИД весьма неопределен. Порой мошенники, пользуясь этой нормой, под ноу-хау маскируют какое-то, якобы весьма ценное знание, которым они обладают. Поэтому весьма часто запрашиваются какие-либо дополнительные критерии, чтобы идентифицировать данный вид РИД. Об этой насущной проблеме написано очень много и всякого [5, 6, 7].

В оценочной практике нашего института СОИС мы используем свои оценочные критерии для расчета стоимости ноу-хау в конкретных условиях. Для нас одним из важнейших критериев наличия и ценности ноу-хау является его воспроизводимость в хозяйственной практике. Часто мы наблюдаем, что некое условное знание чего-то и о чем-то странным образом выдается за ноу-хау. Но это знание оказывается, во-первых, неявным и, во-вторых, невоспроизводимым, а потому для нас оно весьма сомнительно в качестве РИД.

Поэтому для собственной практики мы давно все ноу-хау разделили на две группы: технологические и профессиональные секреты. Технологические всегда являются частью каких-то технологий, которые в прошлом оформлялись как рационализаторские предложения. Они всегда достаточно точно воспроизводимы. Это знание отчуждаемо, и оно может передаваться в составе технологий. Другой вид ноу-хау — профессиональные секреты — достаточно часто оказываются неявными, неотчуждаемыми и невоспроизводимыми даже после их обстоятельной и, якобы, системной передачи другим лицам. Они оказываются в итоге непередаваемыми, так как эффективно применяются лишь лицом, создавшим его или полученным от кого-то, но весьма эффективно и сугубо индивидуально его освоившим. Строго говоря, такие ноу-хау не могут быть активами, поставленными на баланс предприятия, или товаром. Поэтому в ст. 1465 «Секрет производства (ноу-хау)» было бы весьма важным добавить еще один критерий — «точная воспроизводимость знания». Эта норма по меньшей мере вдвое сократила бы число ноу-хау, ранее заявленных их вла-

дельцами, и до минимума свела бы деятельность мошенников, активно и безнаказанно пользующихся этой весьма «сырой» нормой ГК РФ. Кстати, в нашей практике в качестве экспертов для судов и госорганов мы наблюдаем, что иностранцы вывозят из страны миллиарды долларов как вознаграждения за ноу-хау, которые весьма сомнительны.

Восьмое. Важнейшим элементом творческой и инновационной деятельности является этичность лиц, участвующих в этих процессах. Традиционно этические нормы не регулируются юридическими нормами. Но юридическими нормами регулируются обязательные требования к инновационным процессам и идентификации лиц, участвующих в этих процессах. Нежелание наших юристов вводить нормы ответственности за неэтичные действия приводят к росту мошенничества и «загрязнению» не только рынка, но и многих управленческих структур лицами недостойными, некомпетентными и случайными.

В советской практике разработки, внедрения и публикации результатов творческой деятельности во всех НИИ и на всех крупных предприятиях всегда нормативно предусматривались комиссии по этике, которые должны были оценивать творческие вклады соавторов и лиц, содействующих внедрению технологий в производстве. Эти комиссии создавались с привлечением самых уважаемых работников предприятия и института, известных и зрелых людей с совестью. И польза от деятельности таких комиссий была явной. Недостойные, но весьма активные и беспринципные граждане часто отсеивались. Но уже в 80-е годы и, особенно, с переходом на рыночные отношения их состав становился сомнительным и они стали исчезать вовсе. Сегодня ни на одном российском предприятии, ни в одном НИИ или вузе таких комиссий нет. Но зато активно работает административный ресурс, где неэтичность порой зашкаливает. Многие госчиновники и топ-менеджеры быстренько обзавелись степенями и званиями, а наиболее ретивые даже стали метить в академики и члены-корреспонденты. Реально самым ценным нематериальным ресурсом стали научные труды, из которых «вытекали» должность, партийность, ученые степени и звания, а порой даже награды Президента и Правительства. Тип деловых людей, желающих стать кем-то важным, стал в обществе доминирующим, если не главным в России. Борьба с этими карьерными людьми стало невозможно, тем более, что они очень быстро «сбиваются» в кланы и вытесняют независимо мыслящих, высококвалифицированных специалистов как своих главных конкурентов и главную угрозу. Именно они распространяют слух о неэтичности высококвалифицированных специалистов, особенно весьма известных и значимых.

В Америке такие негативные явления минимизируются рядом механизмов, где ведущее место занимают комиссии по этике, как было в СССР. Они категорически «очищают» авторские коллективы, прежде всего, от адми-

нистраторов и менеджеров. Именно по этой причине состав ученых во всех американских организациях гораздо «чище», достойнее и эффективнее, чем в современной России, где что ни начальник, то доктор или, минимум, кандидат наук. Именно поэтому эффективность российской науки в последние годы стала чрезвычайно низкой. Поэтому, чтобы оздоровить обстановку, нормативное введение комиссий по этике и учет их заключений должны быть отмечены в ГК РФ. И лучше всего это сделать в конце части IV ГК РФ. Было бы гораздо более ценным, если бы такие комиссии по этике были независимыми, вне подчинения директорам предприятий и институтов.

Девятое. Содействующие лица в инновационной деятельности играют порой решающую роль, особенно, когда запатентованное техническое решение недоработано автором, что является весьма распространенным дефектом многих патентов. Специалисты знают, что без содействующих лиц не создается ни одна инновация. Но нормы ГК РФ, к сожалению, не предусматривают привлечение к инновационной деятельности содействующих лиц и потому, когда они реально участвуют и помогают созданию каких-то инноваций или при пуске в производстве новых технологий, их творческий вклад никогда не бывает учтен, оценен и по достоинству оплачен. Изъятие лиц содействующих из проектных норм ГК РФ юристами и чиновниками, не работавшими на производстве, объясняется как избавление от коррупционной составляющей, когда в содействующие лица попадают все начальники конкретного предприятия, проекта, института.

Вместо того, чтобы повсеместно вводить нормы по созданию комиссий по этике и, соответственно, оздоровить этические отношения, вводя обязательную экспертизу соавторства и содействия в творческой сфере, юристы полностью «ликвидируют» *содействующих лиц* как участников инноваций. Это изъятие из инновационной деятельности ключевых лиц привело к массовому «вымиранию» российских инноваций.

Десятое. Известно, что глава 77 ГК РФ «Право использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии» намечена к исключению из Кодекса. Имея некоторые проблемы по учету единых технологий и, в частности, по вопросу неясности даты зарождения единых технологий, по вопросу использования их фрагментов, то есть, отдельных РИД в составе единых технологий, юристы института частного права предлагают ликвидировать эту главу в составе части четвертой ГК РФ.

Однако, оценка экономистов этой нормы — обратная. Они в ней видят множество достоинств обеспечения интеграционного характера и смыслового содержания, крайне необходимого в разных экономических системах и бизнесе. Преимущество единых технологий непрекаемо при оценке нематериальных активов и в целом высокотехнологичного бизнеса, при организации инжиниринга, при построении систем управления в науке, образовании, про-

мышленности и во всех отраслях экономики. Учет нематериальных активов и интеллектуальной собственности в процессе инвентаризации удобнее и правильнее вести в составе единых технологий. Поэтому специалисты института СОИС смотрят на эту проблему двояко. С одной стороны, эта прогрессивная юридическая норма должна развиваться как инструмент интеграции РИД и интересов участников инноваций, а не изыматься из ГК РФ. С другой стороны, мы не возражаем против изъятия этой главы из ГК РФ, поскольку с момента ее изъятия институт СОИС начнет добровольную регистрацию единых технологий силами своих специалистов. В рамках нашего института мы откорректируем действующие и создадим дополнительные стандарты в рамках нашей системы сертификации и оценки объектов интеллектуальной собственности (СООИС), где предусмотрим минимизацию тех коллизий, которые обнаружены юристами института частного права и Роспатента. Мы знаем, как устранить неудобства этой нормы, описанной в ГК РФ в главе 77, чтобы не наносить вреда авторам, правообладателям, работодателю и государству. Поэтому оба варианта судьбы главы 77 нас полностью устраивает. Мы ждем решения законодателя и Правительства, которые явно затянулись. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть четвертая.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть вторая.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая.
4. Аландаренко М. Ю. Программа семинара «Правовые вопросы эффективного использования интеллектуальной собственности на предприятии».
5. Сушкова О. В. Правовой режим ноу-хау в США / Журнал «Научные ведомости Белгородского государственного университета». Серия: Философия. Социология. Право. 2009. Том 16, выпуск 10.
6. Трунк А. Эффективная реализация прав интеллектуальной собственности в Европейском союзе: Директива от 29 апреля 2004 г. как инструмент для унификации гражданского процессуального права? // Интеллектуальная собственность в России и ЕС: правовые проблемы: Сборник статей / Под ред. М. М. Богуславского и А. Г. Светланова. М. : Волтерс Клувер, 2008.
7. Усольцева С. В. Добросовестность и разумность в российском законодательстве об интеллектуальных правах // Законы России: опыт, анализ, практика, 2010. URL: http://www.juristlib.ru/book_9962.html (дата обращения: 17 июля 2014 г.).

Присяжная адвокатура и судебная реформа в дореволюционной России

Магдилов
Мажид Магдиевич

доцент кафедры
теории государства и права
юридического факультета
Дагестанского государственного
университета,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: maglar@mail.ru

***Аннотация:** В статье освещены вопросы роли органов исполнительной власти в становлении и развитии адвокатуры, взаимоотношения адвокатуры с органами государственной власти и ее значение для осуществления правосудия, а также некоторые перспективы развития адвокатуры как института гражданского общества.*

M. M. Magdilov

Sworn lawyers and the judicial reform in pre-revolutionary Russia

***Abstract:** The paper highlights issues concerning the role played by the executive branch authorities in the formation and development of the institution of lawyers, the relationships of this institution with public authorities and its importance for the administration of justice, as well as some prospects for the development of the institution of lawyers as a civic society institution.*

Исторически адвокатура в России сложилась в ходе судебно-правовой реформы императора Александра II. В соответствии с «Учреждениями Судебных установлений», принятыми 20 ноября 1864 г., адвокатура была представлена как институт присяжных поверенных.

При обсуждении проектов судебной реформы 1864 г. Государственный совет, отмечая недостатки дореформенной адвокатуры, писал в своем журнале: «Одна из причин бедственного положения нашего судопроизводства заключается в том, что лица, имеющие хождение по делам, большей части люди сомнительной нравственности, не имеющие никаких сведений юридических ни теоретических, ни практических». В этой связи Государственный совет признал необходимым создание организованной адвокатуры, без которой, по его мнению, «невозможно будет ведение состязания в гражданских и судебных прениях в уголовном судопроизводстве с целью раскрытия истины и представления полной защиты тяжущимся и обвиняемым перед судом» [1].

По Судебным установлениям 1864 г. надзор за деятельностью присяжных поверенных был возложен на избираемый ими Совет присяжных поверенных, а высший надзор за их деятельностью осуществлялся судебной палатой и Правительствующим сенатом.

К концу 80-х гг. XIX в. из Судебных уставов 1864 г. были исключены многие демократические институты. Адвокатура также претерпела большие изменения и ограничения со стороны властей, было приостановлено образование новых советов присяжных поверенных и их отделений, строго контролировались существующие. Была предпринята попытка подчинить адвокатов непосредственно надзору Министерства юстиции, что фактически лишило бы их независимости.

Так как деятельность адвокатуры носит публично-правовой характер, непосредственно связанной с работой суда как органа, осуществляющего правосудие, она нуждается в четком законодательном урегулировании взаимоотношений адвокатуры и органов государственной власти.

История адвокатуры показывает, что в прошлом эти отношения регулировались не в направлении создания свободной и независимой адвокатуры, которая могла бы служить во благо общества, защиты их прав, свобод и законных интересов, а, напротив, подчинения ее государству.

Особенности адвокатуры советского периода были предопределены характером советского режима, который Конституционный Суд в постановлении от 30 ноября 1992 г. № 9-П охарактеризовал как «режим неограниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы коммунистических функционеров...» [2, с. 87].

Так, после Октябрьской революции Декретом № 1 о суде от 24 ноября 1917 года упразднили присяжную адвокатуру и создали коллегии обвинителей и защитников, которые находились в ведении местных советов. В 1922 году

принятыми ВЦИК Положениями об адвокатуре и о коллегии защитников предусматривалось право Народного комиссариата юстиции и судов осуществлять контроль и надзор за деятельностью коллегий защитников.

В соответствии с Законом об адвокатуре, одобренном 16 августа 1939 года Советом Министров СССР, наркомат юстиции СССР, действующий через народные комиссариаты юстиции (НКЮ) союзных и автономных республик и управления НКЮ союзных республик при областных и краевых советах депутатов трудящихся, имел полномочия по управлению выборами президиума коллегии, контролю за приемом в коллегии, установлению ставок оплаты, подготовке молодых адвокатов и дисциплинарному разбирательству.

В конце 70-х годов XX столетия были сделаны дальнейшие шаги в развитии института адвокатуры. В Конституцию СССР 1977 года была включена статья о коллегии адвокатов, на основании которой были приняты союзный закон «Об адвокатуре в СССР» от 30 ноября 1979 года и Положение об адвокатуре РСФСР от 20 ноября 1980 года, согласно которым коллегии адвокатов образуются с согласия Министерства юстиции.

Начиная с середины 90-х годов XX столетия, в стране происходили процессы демократизации различных общественных институтов и получили признание акты международных организаций, но это не коснулось адвокатуры.

В статье 9 Основных положений о роли адвокатов (принятых восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступлений в августе 1990 г. в Нью-Йорке) предусматривается, что государство должно обеспечить, чтобы адвокаты получали соответствующее образование, подготовку и знания.

Тем не менее, Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации 1992 года вообще не упоминает об отношениях государства и адвокатуры. В Положении 1993 года говорится лишь о сотрудничестве Министерства юстиции Российской Федерации с объединениями и организациями адвокатов в интересах развития правовой помощи гражданам и организациям.

Согласно Положению о Министерстве юстиции Российской Федерации от 2 августа 1999 года № 954, Минюст России осуществляет контроль за соблюдением коллегиями адвокатов законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность адвокатуры, вносит в президиумы коллегий адвокатов представления о возбуждении дел о дисциплинарной ответственности адвокатов, а также направляет в коллегии адвокатов предупреждения об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации.

Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» призван решить вопросы по взаимодействию органов самоуправления адвокатов с государственными органами, должностными лицами и гражданами, гарантировать их независимость как профессиональных некоммерческих организаций, а также стать су-

ществленным шагом вперед в деле обеспечения конституционных прав граждан и действенным институтом гражданского общества.

Целью Закона является расширение правовых и организационных возможностей адвокатов по оказанию квалифицированной юридической помощи физическим и юридическим лицам. Работа адвокатских кабинетов и бюро должна восполнить дефицит юридической помощи гражданам Российской Федерации, являющийся следствием недостаточности профессиональных юристов в этой сфере.

Данный Закон ориентирован на решение важных задач адвокатурой с помощью государства: реализация права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, провозглашенного в ст. 48 Конституции России; Министерству юстиции Российской Федерации и его органам на местах необходимо обеспечить доступность юридической помощи на всей подведомственной им территории; определить порядок и условия материально-технического обеспечения юридических консультаций, выделение служебных и жилых помещений для адвокатов, направленных для работы в юридические консультации, а также оказание финансовой помощи адвокатской палате для содержания юридической консультации, что должно быть определено законодательством субъектов Российской Федерации.

Принципиально важно то, что решения о присвоении, а в некоторых случаях и прекращении статуса адвоката отныне принимаются не внутри корпорации, а ее представителями совместно с представителями органов юстиции, законодательной и судебной власти, причем в субъектах Российской Федерации будет действовать лишь по одной квалификационной комиссии. Это, конечно же, обеспечит более объективный отбор кандидатов на присвоение статуса адвоката и более принципиальную оценку поведения членов сообщества при разборе конфликтных ситуаций. Ведь до появления нового закона кандидат, не принятый в одну коллегия адвокатов, мог предлагать свои услуги в другой, а клиент, обжалующий действия своего защитника или доверенного лица, оказывался при разборе жалобы один на один с коллегами адвоката.

Считаем также, что необходима четкость взаимоотношений органов юстиции с адвокатскими палатами, чтобы предупреждать возможные нарушения действующего законодательства, а также обеспечение контроля за соблюдением законодательства при проведении реорганизации коллегий адвокатов и иных адвокатских образований.

Реализация нового Закона ставит перед Министерством юстиции Российской Федерации и его органами на местах много задач. Наиболее актуальными являются:

- обеспечение оказания квалифицированной юридической помощи на всей территории РФ,
- оказание бесплатной юридической помощи гражданам РФ в случаях, предусмотренных законом,

- вопросы финансирования адвокатов, оказывающих юридическую помощь по назначению органа дознания, следствия, суда и при оказании бесплатной юридической помощи, а также
- работа адвокатов в юридических консультациях,
- вопросы участия адвокатов и их сообществ в законодательном процессе,
- укрепление статуса адвоката во взаимоотношениях с правоохранительными органами и судом,
- претворение в жизнь принципа гласности относительно форм и способов деятельности адвоката в части, не противоречащей адвокатской тайне.

От того, каким будет отношение государства, общества к адвокатуре, во многом будут зависеть как состояние правосудия, так и в целом результаты судебной реформы в России, начатой еще в 90-х годах XX столетия.

Таким образом, российское государство находится на этапе формирования нового правового обоснования деятельности адвокатуры, которая за время своего существования приобрела огромную значимость. Наличие в государстве лиц, способных грамотно и квалифицированно оказать юридическую помощь, является залогом гармоничного существования личности, государства и общества в целом. Конечно, нашей стране еще далеко до института адвокатуры западных стран, и во многом это проблема не только отсутствия квалифицированных, опытных адвокатов, но и отсутствия должного регулирования взаимоотношений адвокатуры с государством, связанных с созданием условий правового и финансового характера, гарантий независимости, при которых адвокатура могла бы заслуженно приобрести престиж и уважение в обществе, чтобы обеспечить законное, справедливое правосудие. В качестве основной задачей адвокатской деятельности должно стать выявление правды, соблюдение чести и осознание нравственной ответственности перед обществом, государством и доверителем. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Судебные Уставы 1864 г. Официальное издание 1864 г. Т. III. — М. : Эксмо, 2006.
2. Адвокатская деятельность и адвокатура в России. Введение в специальность. Часть I: учебник / под ред. И. Л. Трунова. — М. : Эксмо, 2006.

**Некоторые вопросы
предыстории внедрения
основ судебной реформы
Российской империи
на территории
Северо–Восточного
Кавказа
середины 50–х годов
XIX века**

**Магомедов
Магомед Баширович**
декан юридического факультета
Института (филиала)
ФГБОУ ВПО «Московский
государственный
машиностроительный университет
(МАМИ) г. Махачкала»,
доктор исторических
наук, профессор
E-mail: mag0med0v@mail.ru

**Магомедов
Башир Магомедович**
аспирант кафедры истории
государства и права
юридического факультета
Дагестанского государственного
университета
E-mail: boshir@mail.ru

***Аннотация:** В статье рассмотрены некоторые вопросы предыстории внедрения основ судебной реформы Российской империи на территории Северо-Восточного Кавказа середины 50-х годов XIX века. Исследованы процессы искоренения адатов и внедрение шариата, которые имеют некоторое созвучие с внедренным в регионе военно-народным управлением с 1860 года. Последнее принесло в исследуемый регион новшества реформ Российской империи второй половины XIX века, в том числе и основы судебных реформ 1864 года, которые здесь нашли свой резонанс с местными законами и определили свое вменение в обязанность.*

Рассмотрен процесс по некоторым преступлениям и наказание по ним в условиях Имамата. Обозначены мнения участников и современников событий, а также исследователей постимаматского периода.

M. B. Magomedov, B. M. Magomedov

Some issues concerning the background of the implementation of the foundations of the Russian Empire's judicial reform in the territory of the North-East Caucasus in the middle of the 50's of the XIX century

***Abstract:** The paper considers some of the issues concerning the background of the implementation of the foundations of the Russian Empire's judicial reform in the territory of the North-East Caucasus in the middle of the 50's of the XIX century. The processes of eradication of the adats and introduction of the sharia being somewhat in tune with the military-and-people's administration introduced in the region from 1860 are examined. The latter brought to the region the novelties of the reforms under way in the Russian Empire in the 2nd half of the XIX century including the basics of the 1864 judicial reforms that found their resonance with local laws and became mandatory for application. Trials on some offences and punishments for them under the Imamate are considered. The opinions of participants and contemporaries of the events as well as those of researchers of the post-Imamate period are mentioned.*

Опыт первых лет восстания горцев показал руководителям борьбы необходимость искоренения адатов в общественной жизни горцев как препятствующих их антифеодальной и антиколониальной борьбе и консолидации освободительных сил, как не соответствующих раскрепощению и охране прав и интересов личности.

Предводители борьбы вводили в обиход горцев на смену адатам новые нормы шариата, что было продиктованной историей необходимостью. Надо полагать, что имам настаивал не просто на внешнем их применении, а на искреннем следовании нормам высшего человеческого поведения и в решении дел по истинному шариату. Успехи Шамиля как имама на военной и государственно-правовой ниве объясняются настойчивостью, с которой он распространял шариат и утверждал его среди горцев на прочных основаниях. Так, например, по мнению Нейгардта, человека, которого вряд ли можно подозревать в симпатии к горцам [1], мы узнаем, что «со времени разделения Чечни на участки, Шами-

лем введено там правильное законодательство. Адат, как обычай, потворствующий слабостию своих постановлений страстям полудикого народа, уничтожен; вместо него введен шариат; и для разбирательства дел по шариату при каждом набе находится ныне постоянно по одному кадию; в настоящее время (на территории Северо-Восточного Кавказа. — Авторы) убийства, воровство, насилие и другого рода преступления сильно преследуются, и Шамилем приняты самые строгие меры к искоренению из нравов чеченцев зверского обычая кровомщения» [2, с. 403; 3, с.585—586].

Восстановление шариата было первой целью сторонников имама, к утверждению основ которого среди горцев Шамиль относился творчески. Преследуя с такой настойчивостью адат, он осознавал, что в учении шариата заключается также много всякого рода противоречий, способных обратиться в источник зла, чуть ли не сильнее в сравнении с тем, какое может породить адат. Дело здесь в том, что почти каждое постановление шариата имеет свои собственные толкования, «несколько своих собственных дорог» [4, с. 331]. Некоторые из этих постановлений, написанные более 1000 лет назад, не вполне соответствовали быту горцев и переживаемым ими историческим условиям. В процессе восстановления шариата Шамиль предполагал следующее обстоятельство, а именно: шариат принадлежал к фундаменталистскому толкованию накшбандийского тариката; в этом же Шамиль рассматривал противоположность и для искоренения адатов и, наконец, он иногда предопределял мусульманский образ жизни. Шариат, по мнению самого имама, имел свои пробелы и неясные или спорные выдержки, которые требовали интерполяции, интерпретации и соответственно выбора между конфликтующими точками зрения.

Понимая все это, Шамиль ясно видел, что при механическом перенесении шариата на регулирование общественных отношений среди горцев эффективность его применения представляется очень сомнительной. С одной стороны, при сохранении нескольких толкований положений шариата мусульманское духовенство будет блуждать, не находя наиболее верного. С другой, характер горцев давал право ожидать всяких злоупотреблений при малейшем послаблении закона, при намеке на самоуправство или насилие, а такие тенденции в шариате встречаются нередко. С учетом всего этого Шамиль дополнил и изменил некоторые положения шариата, сообразно действительным, как ему казалось, потребностям страны; имам ставил вопрос о более глубоком толковании норм и основ шариата, применительно к ситуации Имамата¹.

Все, что таким образом было составлено, в горах называли «низамом», применяя этот термин к реформам Шамиля во всех отраслях управления. Поэтому низамы «регламентировали всю административную, военную и быденную жизнь горцев» [5, с. 170].

¹ Имамат — официальное название государства, основанное Шамилем на территории Северо-Восточного Кавказа в середине 50-х годов XIX века.

Характерным принципом всей государственно-правовой политики Шамиля являлась гласность. В своей деятельности он опирался на поддержку широких слоев населения и поэтому его политика объективно не могла быть оторванной от интересов народа и скрытой от них. Шамиль не боялся разоблачения перед народом порочной практики управления им же назначенных наибов. Принцип гласности был характерен для процесса судопроизводства, введенного Шамилем. Судебное производство исполняли при всем народе. Тут же приводились в исполнение решения и приговоры суда. Гласность в судопроизводстве исключала волокитство дел в судах и вносила большой воспитательный заряд в правовое воспитание населения.

Военная, административная и духовная власть Шамиля была ограничена главным советом и съездом наибов и алимов, которые не всегда беспрекословно и целиком соглашались с указаниями имама. Если можно назвать Имамат монархией, то эта монархия, полагаем, была чрезвычайно своеобразная, где основные политические вопросы решались съездом, а законодательство и управление — Диван-Ханом. Общее развитие правовой системы Имамата усматривается из перечня законопроектов и других вопросов, обсуждавшихся и утвержденных на съезде народных правителей в 1847 году в Анди: «...6. Чтобы нам не выходить из пути людей добродетельных; 7. Чтобы оставить взаимную зависть, притеснения, и быть рукою (помощью) один другого; 8. Чтобы второй не повторил того, что сделал первый и чтобы приемник был с предшественником в тех же отношениях, в коих был до смены его; 9. Чтобы взвешивать все, дабы еще более не сбиться с прежнего пути как в сей, так и в будущей жизни» [6, вып. III, с. 15].

В своих низамах Шамиль старался претворить на практике провозглашенный им лозунг равенства всех членов общества перед Аллахом и законом. Низамы наделили членов общества равными правами и возложили на них одинаковые обязанности. Хотя все три имама² ориентировались на социальные приоритеты на подвластной им территории, но отклонения определенного порядка появились и в правотворческой деятельности Шамиля. Так, при общей прогрессивной политике в отношении женщин, в судопроизводстве показания двух женщин-свидетельниц приравнивались к одному мужскому. Род потомков пророка Мухаммеда — курейшитов — в Дагестане сохранил все свои привилегии, установленные шариатом в виде доли от военной добычи, хотя род этот в военных действиях участия не принимал. Неравное отношение закона к различным категориям населения продемонстрировал низам Шамиля «О наказаниях, коим подвергаются сотенные начальники, десятские и рядовые», принятый в 1847 году на съезде в Анди. В этом низаме определены различные наказания для наибов, низших начальников и рядовых за одни и те же проступки

² Три имама Северо-Восточного Кавказа 20—50-х годов XIX века: Гази-Магомед (1828-1832), Гамзат-Бек (1832-1834) и Шамиль (1834-1859).

и преступления. Данный низам знает только три вида наказания: понижение в должности, арест до 21 дня и наказание ударами палок до 39 раз.

Перечисленные виды наказания могли применяться как в отдельности, так и вместе в соответствии с указаниями низама при определенных составах преступления. При определении видов наказания за различные преступления законодатель руководствовался принципами гуманизации наказания и эффективности его для перевоспитания преступника. Так, например, низамы не предусматривают наказание членовредительства по шариату за воровство и заменяет его арестом и штрафом в доход казны за каждую ночь ареста. Аресту и штрафу подвергались также за уклонение от воинской повинности и умышленное прикосновение к женщине. При определении наказания низамы предусматривали также характеристику личности преступника. При отрицательной характеристике и при совершении повторного воровства преступника казнили, а при положительной — другие виды наказания, а казнили только после совершения третьего воровства. Более того, при квалификации вида преступления учитывались такие признаки преступления, как повторность, соучастие и умысел. При отмене членовредительства и введении штрафа как вида наказания законодатель руководствуется намерениями сократить число калек в государстве и пополнить казну поступлениями от штрафов [2, с. 404—405; 6, вып. III, с. 12—13; 3, с. 587—588].

Низамы предусматривали при определении наказания и отягчающие обстоятельства. Например, за ослушание и неповиновение старшему по положению в походе назначалась смертная казнь, а в мирных обстоятельствах — тюремное заключение или телесное наказание.

Наказания могли назначать наиб и его командиры сотен, за исключением назначения смертной казни, определение которой законодатель оставляет исключительно за имамом, что и служило дополнительной гарантией справедливости наказания. Смертная казнь, кроме как неисправимым преступникам, назначалась еще и за совершение особо тяжких государственных преступлений: измены, шпионажа, прелюбодеяния и других. Смертная казнь в Имамате была предусмотрена двух видов:

1. «почетная», когда виновный становился на колени, молился, потом сам раскрывал рубашку и после молитвы наклонял голову, которую ударом секиры палач отсекал;
2. «постыдная», когда голова снималась на плахе [7; 8, с. 52].

Что касается смертной казни в Имамате, Шамиль отмечал, что «хотя и привыкли горцы к зрелищу смерти, идя навстречу ей в сражениях или встречая ее каждый день неожиданным образом в своих беспрестанных ссорах, где иногда косою взгляд порождает смерть; но собственно казнь производит на них впечатление тяжелое, а вид отрубленной головы знакомого или незнакомого человека, воображение ожидания последней минуты, не оставляющей уже ни-

каких надежд, и мысленное приближение этого состояния лично к себе, все это представляет единственное и самое верное средство для образумления горцев» [9, с. 1405].

Много усилий Шамиль приложил для искоренения обычая кровной мести — настоящего «стихийного» бедствия в общественной жизни горцев, из-за которого веками продолжалась кровная вражда между родами, уносившая много жизней. Для искоренения обычая кровной мести Шамиль определил наказывать за оскорбление арестом и денежным штрафом вместо самосуда и убийства оскорбителя, в связи с чем и вспыхивала кровная вражда. Законодатель уравнивает шансы всех категорий населения в защиту своей чести и достоинства. С этой целью «...судебные власти предпринимали меры для розыска преступника» [10, с. 600], совершившего убийство. Хотя адаты и предполагали, что «если до 40-ка дней родственники похищенной убьют похитителя, то убийство не преследуется...» [11, с. 16], дополнительно к этому низамы всячески старались регулировать это обстоятельство, но практика показывала обратное.

Положения низама о запрете кровной мести тому, кто, защищая свою семью или имущество, а также честь и достоинство, нанес увечье или смерть другому лицу, в качестве альтернативы определяли денежное возмещение родственникам убитого. В случае мести виновный подвергался преследованию государством и наказанию, а потерпевший получал защиту со стороны государства. Низам о запрете кровной мести ставил вне закона практиковавшиеся до этого случаи самосуда среди горцев в конфликтных ситуациях, что становилось причиной возникновения кровной вражды между родами.

За менее опасные преступления и проступки также подвергали наказаниям. Шамиль впоследствии признавался, что за многие преступления он применил бы ссылку, но в условиях Имамата некуда было ссылать.

Издав низамы, Шамиль наказал населению неукоснительно следовать им: «Я должен привести этот низам в исполнение без всякого послабления и лени, — и нет по сему низаму пощады, заступничества и сострадания для тех, кои впадут в пучину этих наказаний» [6, вып. III, с. 13]. «Мы согласны, — ответили наибы, по [6], — во всем и все написанное обязываемся приводить в исполнение... Да поможет нам аллах привести в действие шариат и предписания, касающиеся религии...» [6, вып. III, с. 14].

Многих современников событий на Кавказе восхищала та ревностная последовательность и решительность, с которой Шамиль боролся за искоренение преступности в горах.

Убийцы, грабители и другие общественно опасные лица всенародно подвергались смертной казни.

По свидетельству официальных источников, после 1859 года в каждом селении Дагестана были избраны лица, в обязанности которых входил «...разбор дел по адату, и от шамилевского шариата оставалось только одно воспо-

минание в названии во времени его власти временем шариата, для отличия от прежнего времени, называемого временем адата» [6, вып. I, с. 7].

Несмотря на то, что сам Шамиль порой допускал некоторые отклонения от шариата для облегчения народу исполнения его постановлений и стремился к уничтожению суда по адатам, который жестоко, в основном смертью наказывал провинившихся, однако конечной цели он не достиг. И все же кратковременное «...господство достаточно было шариату для того, чтобы существенно повлиять на юридические воззрения дагестанских горцев» [12, с. 234].

Для контроля за исполнением его предписаний населением Имамата и органами власти Шамиль учредил институт мухтасибов, своего рода прокуроров. Мухтасибы гласно либо негласно надзирали за соблюдением законности и порядка во всех отраслях управления и общественной жизни, подчиняясь только имаму и «выходили с докладами прямо на имама» [13, с. 88]. Так, например, из сведений эпистолярного материала следует понимать, что мухтасибы по согласованию с Шамилем могли произвести перемещения в аппарате управления [14, с. 44—45].

Основными должностными лицами после имама являлись наибы, они исполняли приговоры по всем делам, касающимся безопасности и благосостояния наибства. Им было представлено военное управление, за исключением крупных военных операций, и гражданское управление, кроме введения новых административных мер, имевших форму и силу законов. Исключения эти вместе с правом утверждения наказания смертной казнью принадлежали исключительно имаму, как наиболее важные. Согласно низамам приговаривать к смертной казни мог не только имам, но и наибы, однако с ведома и разрешения Шамиля. Основания для применения такой меры наказания законодательно не определялись, что открывало возможности для произвола наибов. С течением времени наибы настолько использовали эту полноту власти и вызвали такое недовольство в управляемых ими массах, что «...имам провел передачу судебных функций из рук наибов в руки специально назначаемых судей — муфтиев» [15, с. 49].

Далее за наибами следовали муфтии и кадии, права и обязанности которых закреплялись низамам «О делах, подлежащих ведению муфтиев и кадиев» [6, вып. III, с. 11—12], также принятом в 1847 году на съезде народных представителей в Анди. Ведению муфтиев и кадиев подлежали все духовные и гражданские дела в наибстве и общинах. Исполнение судебных решений муфтия и кадия лежало на наibe. В каждом наибстве обычно находился один муфтий; его местонахождение было в том же селении, где находился наиб. Кадии жили в каждом отдельном селении. При вступлении в должность кадий обстоятельно знакомился с делами сельских властей, мечети, учебой муталлимов. Он должен был заниматься преподавательской деятельностью, выполнять различные обряды, решать вопросы наследственного права, рассматривать жалобы, к нему обращались при разборе различных тяжб.

Жители селения имели право непосредственно обращаться к муфтию, если не согласны с решением кадия [13, с. 86]. При апелляции несогласных с решением духовных лиц жалоба разрешалась имамом и немедленно приводилась в исполнение согласно его предписанию. Разграничение функций наибов и муфтиев приводит ст. 14 «Положения о наибах»: «(Наибы) должны оставить решение дел по шариату муфтиям и кадиям и не входить в разбирательство тяжб, хотя бы и были алимами. Им предоставляется вести дела только военные» [6, вып. III, с. 10]. В дополнении к ст. 14 Положения дается: «Сим низамом запрещается вручение одному лицу две должности (судебную и военную), для того, чтобы устранить всякое сомнение народа относительно наиба и пресечь всякие дурные и подозрительные помышления о нем. Виновный наказывается выговором при народе» [6, вып. III, с. 10].

Своим низамом Шамиль вменял в обязанность муфтиям и кадиям обучение населения грамоте и воспитание его на здоровых нравственных началах. Для этих целей в ведении духовенства сохранялись доходы мечетей от своих приходов.

Муфтии и кадии привлекались также к участию в военных походах. Так, например, в источнике это регламентируется следующим образом: «...чтобы каждый — законовед, ученый, муфтий и кадий — был готов, по первому же движению войска вступить в поход против неверных, если не будут сражаться руками, то пусть сражаются языками: наставляют, предостерегают, побуждают к тому, что Аллах обещал сражающимся». Скомпрометировавших себя хотя бы раз должностных лиц имам наказывал и запрещал им вторично занимать те же должности в тех же местах.

Организация государственной казны являлась существенным шагом при создании нового централизованного государства. Для обеспечения военных потребностей, общественных расходов, содержания армии и аппарата управления в Имамате была утверждена финансовая система, средства от которой стекались в общественную казну — байтулмал. Байтулмал состоял как из денежных средств, так и из государственных фондов земель, материальных ценностей, арсеналов оружия, поголовья домашних животных. Источниками составления байтулмала служили различные статьи доходов, которые Шамиль старался вводить, исходя из степени обеспеченности населения. Он законодательно «дифференцировал налоги с населения в общественную казну, чтобы бедные слои населения платили только по мере возможности» [16, с. 101], причем в виде налогов можно было вносить любые товарно-материальные ценности.

С состоятельных слоев населения налог был определен в следующих размерах: один баран из ста баранов в год натурой и в среднем 50 копеек с 10 рублей дохода в год деньгами. Большинство людей сообществ Хоточ, Хиндах, Тлох, Муну и Гуниб не знали тягот войны. Имам освободил их для заготовки селитры, наложил на каждую семью налог размером в полтора тумана (15 ру-

блей) наличными в год [13, с. 112]. По мнению А. Юрова, в большей степени от налогов страдали «зажиточные горцы..., а... их имения подвергались секвестру» [17, с. 43]. Беднейшим слоям населения сам Шамиль оказывал материальную помощь из фондов байтулмала, что является самым значительным предписанием шариата. Шамиль также давал соответствующие распоряжения по распределению закята между имеющими на него право, выявляя, кто из бедствующих нуждается более другого, и увеличивал его долю.

Низам определял также перечисление в байтулмал средств, пущенных в оборот в нарушение положений закона о гражданских делах. Села, освобожденные от воинской повинности, должны были сдавать в казну часть добытой соли и селитры. Кроме того, излишки этого товара они обязаны были продавать имаму по твердым ценам [9, с. 1398—1399]. Впрочем, фискальные обязанности, например, четырех сел Тушинского участка, плативших харадж аварскому хану, оставались прежними, единственное отличие заключалось в том, что теперь налоги поступали в байтулмал.

Главным источником доходов были:

1. закят — одна десятая часть с движимого имущества, узаконенный шариатом налог;
2. харадж — подать с горных пастбищ некоторых бывших ханских селений;
3. хамус — пятая часть военной добычи. Он увеличивался из года в год: в 1850 году он составил 100 рублей серебром, в 1851 году — 1613 рублей, а в 1852 году — 15230 рублей. В эту статью доходов входил выкуп за военнопленных. Так, в 1854 году за семейства князей Орбелиани и Чавчавадзе имам получил 40 тысяч рублей серебром;
4. различные денежные повинности;
5. имущество казненных за измену, беглых и умерших высших должностных лиц. Все эти средства расходовались строго по статьям, наиболее значительной из которых являлась статья военных расходов.

По официальным источникам, казна расходовалась главным образом:

- на ученых-арабистов;
- на бедных сирот;
- на инвалидов;
- на специальные расходы для нужд войны;
- на лиц, бежавших от царской армии (Российской империи. — Авторы) к Шамилю [18; 19, с. 74; 15, с. 369—371; 20, с. 345—346].

Доходы местных мечетей оставались в полном распоряжении духовенства и расходовались на содержание мечетей, школ при них и помощь калекам, сиротам, потерпевшим от военных действий. В этом Шамиль видел процесс нравственного воспитания населения.

Низам о содержании административных лиц распространялся на наибо, мазунов, муфтиев, кадиев и тателей — судебных исполнителей. На казенном содержании находились и определенные низамом категории военнослужащих. Твердое содержание для должностных лиц не было определено, источники содержания часто менялись, что приводило к частым злоупотреблениям судебным положением со стороны должностных лиц в корыстных целях. Против таких эксцессов была направлена ст. 8 «Положения о наибох»: «Должны удерживать себя и сослуживцев своих от взяточничества, потому что взяточничество есть причина разрушения государства и порядка. Взятка отбирается, поступок оглашается и виновный арестовывается на 10 дней и 10 ночей» [6, вып. III, с. 9].

Для дальнейшего развития вновь складывающихся общественных отношений необходима была крепкая хозяйственная основа, опирающаяся на соответствующую правовую систему. Но хозяйственная жизнь в Имамате в период установленной официальными властями экономической блокады была очень стесненной. Шамиль принимал все возможные меры для ее развития. Он привел в порядок законодательство о купле-продаже, обмене и залоге домашнего скота, определил срок предъявления претензий на купленную, променянную или проданную скотину в три дня.

Для развития торговых отношений и упрочения их Шамиль утвердил низам об обеспечении взаимных обязательств, суть которого сводилась к тому, что при возбуждении иска все, что находилось у хозяина дома, при нем или на нем, признавалось его собственностью от начала иска и до его конца. В торговле запрещалось сбывать неприятелю хлеб, железо и другие продовольственные товары. Для недопущения спекуляции хлебопродуктами в условиях их дефицита Шамиль ограничил цены на торговлю хлебом в Чечне уровнем урожайных последних сезонов.

Для активизации торговли он предписал «принимать тифлисское серебро в пределах... шариатского государства... для облегчения обращения в народе денежных знаков» [4; 14, с. 212; 15, с. 366—369], так как свои деньги у горцев не сложились, а имперских монет не хватало. Шамиль понимал, что собственные монеты Имамата не найдут должного применения в обороте и были бы невыгодны при покупке оружия, а также осложнят торговые отношения с территориями, подвластными официальным властям. Учитывая эти обстоятельства, Шамиль отказался от чеканки собственных монет, что является прямым свидетельством того, как экономика Российской империи влияла на экономику гор. В то же время при огромной нехватке имевшихся в обращении денежных знаков стали появляться фальшивые деньги, которые горцы чеканили под монеты Российской империи. Шамиль понял опасность этого явления для хозяйственного развития страны и предпринял все меры, которые были направлены на уничтожение фальшивых денег и принуждение торговцев

возмещать урон потерпевшему. Провинившийся мог быть наказан вплоть до смертной казни.

Все государственно-правовые мероприятия Шамиля подняли горские народы на качественно новый уровень общественного развития и оставили существенный след в истории Дагестана и Чечни.

Таким образом, как наглядно показывает положение на территории Северо-Кавказского региона, в исследуемый период назревала необходимость введения реформ, но они будут сюда принесены параллельно с введением военно-народного управления. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Магомедов М. Б. Кавказская война 20—50-х годов XIX века: историко-правовые аспекты: Дисс. ... док. ист. наук. — Махачкала, 2004.
2. Движение горцев Северо-Восточного Кавказа в 20—50-х гг. XIX века: Сборник документов / Сост. В. Г. Гаджиев, Х. Х. Рамазанов. — Махачкала: Дагкнигоиздат, 1959.
3. Россия и Северный Кавказ в XVI—XIX веках // Документальная история образования многонационального государства Российского / Ред. кол. Г. Л. Бондаревский, Г. Н. Колбая: В 4 кн. — Кн. 1. — М.: НОРМА, 1998.
4. Гржегоржевский И. Очерк военных действий и событий на Кавказе Ключи фон Ф. К. Ключенау // ВС. — Т. XIV. — 1876.
5. Шарафутдинов Р. Ш. Еще один низам Шамиля. Письменные памятники Востока // Ежегодник. — 1975.
6. Воронов Н. И. Из путешествия по Дагестану // Сборник сведений о кавказских горцах. — Тифлис, 1868—1870.
7. Центральный государственный военно-исторический архив. Ф. Военно-ученого архива, д. 6512, л. 3—74.
8. Хашаев Х. М. О. Общественный строй Дагестана в XIX веке. — М.: Изд-во АН СССР, 1961.
9. Дневник полковника Руновского, состоявшего приставом при Шамиле во время пребывания его в гор. Калуге с 1859 по 1862 гг. // Акты, собранные Кавказской археографической комиссией. — Т. XII.
10. Галицын Г. С. Адаты Дагестанской области и Закавказского округа. Судостроительство и судопроизводство. — Тифлис, 1899.
11. Руновский А. Записки о Шамиле. — М., 1989.
12. Ковалевский М. М. Закон и обычай на Кавказе. — Т. 1. — М., 1890.
13. Шихсаидов А. Р., Омаров Х. А. Памятники письменности Дагестана. Абдурахман из Газикумуха: Книга воспоминаний Сайида Абдурахмана, сына устада шейха тарикада Джамалуддина ал-Хусейни, о делах жителей Дагестана и Чечни. — Махачкала, 1997.

14. 100 писем Шамиля. / Сост., перевод с арабского на русский язык и комментарии Х.А. Омарова. — Махачкала, 1997.
15. Покровский Н.И. Кавказские войны и Имамат Шамиля. — М.: РОССПЭН, 2000.
16. Магомедов Р.М. Борьба горцев за независимость под руководством Шамиля. — М., 1939.
17. Юров А. 1843 год на Кавказе // КС. — Т. VI.
18. Центральный государственный архив Республики Дагестан. Ф. 133, оп. 2, ед. хр. 2, л. 21.
19. Гаджи-Али. Сказание очевидца о Шамиле. — Махачкала, 1995.
20. Романовский Д.А. Кавказ и Кавказская война. — СПб., 1860.

**Правовой мониторинг
в механизме
обеспечения единого
правового пространства**

**Магомедов
Шихтимер Баширович**
декан юридического факультета
Дагестанского государственного
университета,
заслуженный юрист Российской
Федерации,
доктор юридических наук, профессор
E-mail: kafedraconst@mail.ru

**Пирбудагова
Диана Шамильевна**
заведующая кафедрой
конституционного
и муниципального права,
руководитель Центра регионального
законодательства
при Дагестанском государственном
университете,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: kafedraconst@mail.ru

***Аннотация:** В данной статье рассматриваются проблемы обеспечения единого правового пространства в России. Особое внимание уделяется институту мониторинга законодательства и правоприменительной практики, как наиболее эффективному механизму обеспечения единого правового пространства РФ. Представлена модель Закона «О правовом мониторинге».*

Sh. B. Magomedov, D. Sh. Pirbudagova

Legal monitoring in the mechanism of ensuring a single legal space

***Abstract:** In this paper, problems of ensuring a single legal space in Russia are considered. Special attention is focused on the institution of monitoring*

of legislation and law enforcement practice as the most efficient mechanism for ensuring the single legal space of the Russian Federation. A model law "On Legal Monitoring" is presented.

Исследование проблем обеспечения единого правового пространства в последнее время стало одним из важных направлений развития современной юридической мысли. Так, все чаще в научной литературе встречается мнение, что единое правовое пространство является новой юридической категорией, понятийный аппарат, признаки, принципы и структура которой нуждаются в тщательной теоретико-правовой разработке.

Необходимость исследования рассматриваемых проблем также обусловлена отсутствием в юридической и других смежных науках характеристики соотношения категории единого правового пространства со смежными категориями государственно-правовой жизни, комплексного анализа общетеоретических проблем, в том числе связанных с определением роли и значения основных институтов государства и права, а также соответствующих механизмов на федеральном, региональном и местном уровнях по обеспечению единого правового пространства в современном российском государстве. Следует отметить, что обеспечение единого правового пространства как приоритетная задача государства, обусловленная прежде всего реализацией государственного суверенитета, характерна не только для России. В последнее время возрос интерес зарубежных исследователей к данной проблеме, который вызван складывающейся ситуацией в сфере национального законодательства ряда стран под влиянием процессов глобализации и, соответственно, необходимостью пересмотра подходов к вопросам обеспечения согласованного непротиворечивого законодательства, основанного на верховенстве национальной Конституции, а не права вообще, как это было ранее.

Следует констатировать отсутствие системного подхода к механизмам обеспечения единого правового пространства на всех уровнях государственной власти. При этом особого внимания заслуживает изучение правового мониторинга как наиболее эффективного механизма обеспечения единого правового пространства Российской Федерации. Правовой мониторинг как эффективный метод анализа правовых актов и правовой системы в целом применяется довольно часто и самыми различными субъектами. Причем в некоторых случаях использование мониторинга предусмотрено в законе.

В частности, правовой мониторинг упоминается многими международными соглашениями. Так, в Концепции согласованной социальной политики государств-членов Евразийского экономического сообщества, утвержденной решением Межгосударственного совета Евразийского экономического со-

общества от 18 апреля 2007 г., важнейшим механизмом реализации согласованной социальной политики признается мониторинг, а также эффективный контроль соблюдения и исполнения принятых международных документов, стандартов и нормативов в социальной сфере [1].

Кроме того, проведенный мониторинг конституций (уставов), законов, иных нормативно-правовых актов субъектов Федерации, входящих в Южный федеральный округ (ЮФО) и Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО), свидетельствует о насущной необходимости регулярного проведения правового мониторинга [2]. И если в ЮФО уполномоченные на это органы юстиции и прокуратура достаточно активны, то в СКФО, за некоторым исключением, осуществление правового мониторинга находится в «зачаточном» состоянии. В силу сложившейся ситуации деятельность инициативных субъектов, прежде всего научных организаций, осуществления правового мониторинга может стать катализатором процесса, направленного на совершенствование нормотворчества субъектов Федерации.

Сегодня сложилась объективная необходимость в комплексном, системном подходе к правовому обеспечению института правового мониторинга как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Вместе с тем следует отметить, что в современной правовой доктрине и правоприменительной практике правовой мониторинг получил свободную интерпретацию. На сегодняшний день в юридической науке отсутствует единый подход к пониманию сущности правового мониторинга и в соответствии с этим его целей и задач [3—7], несмотря на то, что мониторинг законодательства и правоприменительной практики является современным инновационным институтом государства, призванным решать самые различные задачи, а самое главное — задачу по повышению качества законов и их эффективной реализации [8]. В законодательстве девяти субъектов Российской Федерации нет определения термина «правовой мониторинг», не определены признаки, присущие правовому мониторингу, его задачи, цели, а также его правовые последствия.

Отсутствие в России на федеральном уровне нормативного правового регулирования организации и проведения правового мониторинга привело к восполнению данного пробела субъектами Федерации.

Так, в некоторых из них такая работа была проведена. Однако следует отметить, что нормативная основа правового мониторинга находится на начальном этапе своего развития и касается определения лишь статутных вопросов.

На основе анализа действующего законодательства предлагаем следующую модель Закона «О правовом мониторинге».

В нем должно быть отражено следующее:

- достижение понимания сути правового мониторинга как деятельности единства заинтересованных субъектов по анализу, оценке, обобщению содержания, формы нормативно-правовых актов и практики их реали-

зации в соответствии с базовыми принципами Конституции Российской Федерации;

- принципы осуществления правового мониторинга нормативных правовых актов следует разделить на базовые, общие и специальные;
 - к базовым принципам относятся принципы конституционного мировоззрения и гуманитарно-правовой экспертизы;
 - к общим принципам – разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, иерархичность, гласность, единство органов государственной власти;
 - к специальным принципам – полнота анализа нормативных правовых актов, достоверность, обоснованность, системность, целенаправленность;
- определение субъектов правового мониторинга как уполномоченных органов государственной власти, местного самоуправления, а также научных учреждений, общественных организаций;
- отнесение к объектам правового мониторинга
 - а) федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти,
 - б) нормативных правовых актов субъектов, содержащихся в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- проведение правового мониторинга по схеме: конституционная норма — закон — подзаконный акт — акты реализации правовых норм [2].

Обобщая вышеизложенное, заметим, что совершенствование законодательного регулирования порядка проведения правового мониторинга предполагает принятие базового федерального закона, о котором было сказано выше.

Не меньшее значение для создания системы мониторинга, на наш взгляд, имеет кадровое обеспечение ее функционирования. Если ранее высказывались рекомендации о необходимости юридического образования для участников законотворческой деятельности, то сегодня ставится вопрос о специальном виде профессиональной подготовки. В этой связи чрезвычайно важны научные методические разработки в области правового мониторинга, подготовка и внедрение в учебный процесс соответствующих направлений как в системе бакалавриата, так и магистратуры. Полезным будет и опыт организаций по проведению мониторинга законодательства, созданных на базе научных образовательных учреждений¹, что позволит научно обоснованно и методологически верно подойти к решению поставленных задач.

¹ Так, в 2011 г. при Дагестанском государственном университете создан Центр регионального законодательства, в числе основных задач которого – проведение мониторинга нормативных правовых актов субъектов, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ. Позднее были образованы филиалы Центра в Ставропольском и Краснодарском краях, Чеченской Республике.

Важность института мониторинга законодательства и правоприменительной практики подтверждается теми амбициозными целями, которые поставлены руководством России на ближайшие годы. Это требует серьезной проработки и развития всей системы мониторинга, ибо он должен стать важным инструментом наблюдения за развитием ситуации в целях корректировки и планирования всей законотворческой работы по обеспечению сверхзадач развития России на длительную перспективу, которую без единого правового пространства осуществить невозможно. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Никонов В. А. Мониторинг нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Законность. 2009, №7.
2. Обеспечение единого правового пространства Российской Федерации: мониторинг регионального законодательства: отчет о деятельности Центра регионального законодательства при ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет» / под ред. канд. юрид. наук, доц. Д. Ш. Пирбудаговой. Махачкала : ИПЦ ДГУ, 2011.
3. Балашов Е. Б., Наумов Е. А., Савин М. С., Потемкин О. А. О системе мониторинга законодательства и правоприменительной практики в научно-технической сфере и сфере инновационной деятельности. URL: http://www.innovbusiness.ru/content/document_r_DE94841C-26E1-404B-9101-AB71D6B37A06.html (дата обращения: 17 июля 2014 г.).
4. Тихомиров Ю. А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006, № 10.
5. Мониторинг права — важнейшее средство повышения эффективности государственного управления: сб. статей. Раздел 1 (Общие положения). // Совет Федерации, август 2004.
6. Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве (проблемы теории и практики): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008.
7. Пирбудагова Д. Ш., Азизова В. Т. Мониторинг конституционного законодательства в Северо-Кавказском федеральном округе и Южном федеральном округе // Юридический вестник ДГУ. 2011, № 4.
8. Магомедов Ш. Б., Магомедов М. М. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в механизме обеспечения единого правового пространства России // Юридический вестник ДГУ. 2012, № 3.

**Некоторые вопросы
становления
административной
юстиции в России:
губернские присутствия
смешанного
состава как органы
административной
юстиции на местах**

Рустамова
Светлана Мавлудовна
доцент кафедры
гражданского права
ФГБОУ ВПО «ДГУ», кандидат
юридических наук, доцент
E-mail: svetamavludovna@mail.ru

***Аннотация:** Статья посвящена вопросам становления и развития административной юстиции в России в пореформенное время. Особое внимание уделено формированию таких органов административной юстиции как губернские присутствия смешанного состава.*

S. M. Rustamova

Some issues of formation of administrative justice in Russia: governorate mixed-composition tribunals as local bodies of administrative justice

***Abstract:** The paper is devoted to issues of formation and development of administrative justice in Russia in the post-reform period. Special attention is paid to the forming of such bodies of administrative justice as governorate mixed-composition tribunals.*

Реформы, проведенные императором Александром II, достаточно радикально изменили административный строй Российской империи и создали такую систему органов управления в губернии, которая юридически и логически подводила к образованию местных органов административной юстиции. В отдельной губернии по этой системе можно было выделить три группы органов управления: правительственные (государственные); дворянские, земские и городские органы самоуправления [1, с. 83—103].

К числу правительственных органов относились:

- 1) губернатор, являвшийся представителем верховной власти на местах и хозяином губернии, осуществлявший надзор за всеми органами управления в губернии;
- 2) губернское управление, представлявшее собой коллегиальное учреждение с совещательной функцией и имеющее в составе вице-губернатора, советника, губернского врачебного инспектора, губернского инженера и землемера;
- 3) органы по управлению финансами и государственной собственностью: уездное и губернское казначейство, губернское акцизное управление, губернское питейное управление, наблюдавшее за законностью в области торговли спиртными напитками.

Важную роль в губернии играли органы самоуправления, такие как губернское дворянское собрание и губернский предводитель дворянства, уездное дворянское собрание и уездный предводитель дворянства, органы управления дворянскими делами — дворянская опека и отделение дворянского банка. В 60—70-х годах XIX века возникла необходимость создания новых органов самоуправления в губернии — земских и городских.

Образование органов крестьянского самоуправления и земских учреждений усложнило управление губернией, увеличило количество должностных лиц в уездах и губернии, привело к резкому росту нарушений субъективных прав крестьян и городских жителей.

По высказываниям современников, в деятельности названных органов было много недочетов, связанных с нарушением имущественных и публичных прав крестьян и городских жителей, что часто связывалось с недостаточно высоким профессиональным и нравственным качеством личного состава чиновников. Это же можно было отнести и к должностным лицам земских и крестьянских органов: им недоставало опыта управления и юридических знаний. В таких условиях личный надзор губернатора за законностью в деятельности администрации при содействии губернского правления оказывался недостаточным, что породило потребность в создании специального губернского органа надзора, который мог бы рассматривать жалобы граждан любого сословия на нарушения их прав со стороны государственной и земской администрации, отменять незаконные постановления. Впервые образ такого органа был дан

в исследованиях М. М. Сперанского в записке, которую он составил, будучи членом «Комитета 6 декабря 1826 года». Но наиболее четко идея создания самостоятельного органа в губернии для разбора жалоб и споров в целях защиты прав и законных интересов как органов местного самоуправления, так и граждан была выражена Д. М. Сольским. По его мнению, все жалобы граждан на незаконные постановления городских органов управления, нарушающие их права и интересы, необходимо подразделять на жалобы, которые нужно направлять в общие суды, и на те, которые нужно отправлять в подобный губернский судебно-административный орган для разбирательства.

Предполагалось, что это будет особое присутствие под председательством местного губернатора, из четырех членов: председателя казенной палаты и по одному члену от местного окружного суда, от губернского правления и от губернской земской управы [2, с. 483—484]. Такое губернское присутствие, рассматривая жалобу частного лица на незаконные постановления городских органов, должно было иметь право собственной властью утвердить или отменить обжалуемое решение, а решение губернского присутствия должно было немедленно приводиться в исполнение.

Государственный совет пришел к выводу, что каждое губернское присутствие по делам своей компетенции должно быть коллегиальным и смешанным по составу, т. е. в его состав должны входить представители администрации, представители судебных органов, представители населения, а также лица, являющиеся специалистами в той области, которой занимается данное присутствие. Первым, согласно Городовому положению 1870 года, было создано губернское по городским делам присутствие. Затем в 70—90-х годах в каждой губернии учреждаются особые судебно-административные присутствия для разбирательства жалоб частных лиц на правительственные, земские и городские власти.

В каждой губернии создавалось около 100—14 присутствий, каждое из которых рассматривало и выносило решения по подведомственному ему кругу дел. Можно говорить о следующих видах губернских присутствий смешанного состава, возникших в то время: по земским и городским делам, по крестьянским, фабричным и горнозаводским делам, квартирным делам, по промысловому налогу, по воинской повинности и т. д.

Остановимся на некоторых из них, в основном на тех, в которых наиболее четко проявилась природа органов административной юстиции и которые функционировали стабильно в конце XIX — начале XX веков.

Губернские присутствия по земским и городским делам были образованы по Городскому положению от 16 июня 1870 года для рассмотрения дел по жалобам о незаконности решений городского общественного управления. При этом данное присутствие, рассматривая дело, решало вопрос о том, соответствует ли постановление земских и городских органов закону, и давало заключения на дела.

Губернские присутствия по крестьянским делам предусмотрены были Положением о губернских по крестьянским делам учреждениях от 19 февраля 1861 года. В их компетенцию входило рассмотрение дел о поземельном устройстве крестьян, по надзору за взиманием складных сборов, дел по продовольственному вопросу. Характеризуя правовой статус этого органа, можно сказать, что оно осуществляло как функции административной юстиции, так и функции «активного управления».

Губернское присутствие по промысловому налогу было образовано в 1898 году, в его обязанности входило рассмотрение жалоб налогоплательщиков на неправильные постановления налоговых органов. Свои обязанности данное присутствие осуществляло в составе: губернатор в качестве председателя, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, управляющий акцизными сборами, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова, четыре человека из числа налогоплательщиков. Как видим, губернское присутствие по промысловому налогу отличались от других присутствий значительно бóльшим числом своих членов, что, вероятнее всего, было обусловлено тем, что при рассмотрении вопросов промыслового обложения требовалось знание не только финансового законодательства, но и местных условий. Жалобы должны были подаваться в месячный срок и рассматриваться в такой же срок, причем принесение жалобы приостанавливало исполнение обжалованного постановления.

Губернские по воинской обязанности присутствия были образованы в 1874 году, когда был принят Устав о воинской повинности. Им были поручены надзор за делами по воинской повинности и рассмотрение жалоб на нарушения прав, связанных с призывом на военную службу и несением воинских обязанностей. Особое значение имела функция контроля за уездными и городскими присутствиями по воинской повинности и рассмотрение жалоб на действия этих присутствий.

Губернские по фабричным и горнозаводским делам присутствия осуществляли контрольно-надзорную функцию за соблюдением законности фабричной администрацией и рабочими. Деятельность этих присутствий регламентировалась Уставом о промышленном труде 1893 года [3].

Оценивая деятельность губернских присутствий смешанного состава, можно сказать, что они сыграли положительную роль для своего времени как органы административной юстиции. В то же время их деятельность нельзя характеризовать как безупречную. Современники отмечали ряд типичных недостатков, таких как:

- 1) отправление административной юстиции на местах не имело одного общего органа;
- 2) не вполне объективное рассмотрение жалоб, поскольку судьи не всегда бывали беспристрастны;

- 3) члены присутствия не получали какого-либо вознаграждения за свой труд;
- 4) порядок их деятельности был плохо регламентирован процессуальными нормами.

Указанные недостатки свидетельствовали о том, что институт административной юстиции в России, в особенности на уровне губерний, находился в начальной стадии становления, что предполагало продолжение работы по ее совершенствованию. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Лохвицкий А. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. — Ч. 1. СПб., 1864.
2. Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в губерниях империи (Городовое положение 16 июня 1870 г.). — Т. 1. СПб., 1877.
3. Свод законов Российской империи. — Т. 11. Ч. 2. СПб., 1913.

**Особенности реализации
судебной реформы
1864 г. на уровне
местного самоуправления**

Савичев
Алексей Аркадьевич
ведущий юрисконсульт отдела
анализа и обработки
правовой информации
НЦПИ при Минюсте России
E-mail: usx7801@mail.ru

***Аннотация:** Статья посвящена проблемам реализации судебной реформы 1864 года на уровне местного самоуправления, особенностям взаимоотношений между органами судебной власти и органами местного самоуправления. Оценивается взаимное влияние судебной системы и системы местного самоуправления на фоне проводившихся реформ.*

A.A. Savichev

***Specific aspects of the implementation of the 1864 Judicial Reform
at the local self-government level***

***Abstract:** The paper is devoted to problems of the implementation of the 1864 Judicial Reform at the local self-government level, specifics of relationships between the judiciary and local self-government bodies. Mutual influence between the judicial system and the local self-government system against the background of conducted reforms is evaluated.*

К числу наиболее значимых реформ второй половины XIX столетия в Российской Империи, безусловно, относится судебная реформа 1864 г. Данное преобразование в качестве одной из своих целей имело упорядочение и систематизацию действующего законодательства. Следует подчеркнуть, что судебная реформа по времени практически совпала с началом земской реформы. В этой связи остановимся на некоторых вопросах реализации судебной реформы 1864 г. на уровне местного самоуправления и, соответственно, на отдельных аспектах взаимоотношений судебной власти с органами местного самоуправления.

Процесс введения судебных органов на местах занял несколько лет. Так, в Нижегородской губернии начальный структурный элемент судебной системы был укомплектован и приступил к выполнению своих функций к 1 октября 1869 г. [1].

Прежде чем перейти к вопросу о специфике осуществления судебной реформы 1864 г. на уровне местного самоуправления, рассмотрим некоторые особенности реализации соответствующей реформы на уровне местного административно-полицейского управления.

В дореформенный период XIX века губернатор как глава местной администрации был фактическим «хозяином губернии» (именно он возглавлял губернское правление — основное административное учреждение губернии, и руководил всеми делами вверенной ему административно-территориальной единицы). Но преобразования 60—70-х годов XIX века несколько ограничили власть губернатора (например, губернатор утратил право вмешиваться в дела судебных органов, отдельные административно-хозяйственные полномочия перешли к земствам). Судебная реформа 1864 г. фактически отделила судебную власть от органов административно-полицейского управления. Тем не менее, на деле влияние губернатора было достаточно сильным, и именно от его власти в определенной степени могла зависеть реализация судебной реформы на местах. Ход реформы во многом зависел от отношения губернатора к новым судебным органам. На практике губернатор мог как создать благоприятные условия для воплощения судебной реформы, так и, не вмешиваясь в деятельность судебного ведомства, существенно осложнить его работу. Ведь именно губернатор оставался председателем самых различных совещательных учреждений (комитетов, присутствий, в том числе, по земским, городским, крестьянским вопросам, по фабричным, статистическим, лесоохранным и иным делам). Как уже подчеркивалось, губернатор по-прежнему оставался главой губернии. Помощь со стороны представителей административно-полицейской власти новым судебным органам могла выражаться по-разному. Например, это могло быть содействие в подготовке помещения для суда или помощь в решении каких-либо других организационных вопросов [2].

Особое внимание заслуживает вопрос о соблюдении во взаимоотношениях суда и администрации принципа независимости судей. В большей степени данная проблема имела место именно в провинции. Далеко не все губернаторы готовы были согласиться с идеей независимости судей. Более того, уже в самом начале осуществления реформы этот принцип был серьезно нарушен. 31 октября 1866 г. министр юстиции Д. Н. Замятнин подписал циркуляр, обязывавший всех представителей судебного ведомства являться по вызову к губернатору.

Проблема независимости судебной власти в период реализации судебной реформы 1864 г. прослеживается и во взаимоотношениях непосредственно с органами местного самоуправления. Как отмечают исследователи, преобразования и в XIX, и на рубеже XX—XXI вв. предполагали расширение возможностей местных органов государственной власти и органов местного самоуправления. В результате статус органов местного самоуправления стал выше. За этим последовало закрепление расходов на содержание мировой юстиции за органами местного самоуправления.

На основании Судебных Уставов 1864 г. предполагалось достаточно активное участие земств в осуществлении судебной реформы. Они должны были формировать корпус мировых судей — судьи избирались на должность уездными земскими собраниями или городскими думами. На данные органы самоуправления возлагалось полное содержание мировой юстиции: они должны были выплачивать жалование судьям (от 1500 до 2200 рублей в год на усмотрение земства), канцелярским служащим и судебным приставам при мировых судах [3].

В такой ситуации можно в определенной степени говорить о том, что осуществление судебной реформы 1864 г. на местном уровне могло так или иначе «тормозить» развитие местного самоуправления на фоне реализации соответствующих преобразований (земской реформы 1864 г. и городской реформы 1870 г.). Это могло проявляться в увеличении расходов местных бюджетов, на которые и без того возлагалась огромная нагрузка по содержанию аппарата административно-полицейского управления, т. е. к расходам на содержание местной полиции (которые были гораздо больше расходов на местное благоустройство и развитие) добавлялись расходы на содержание соответствующих судебных органов. Такая ситуация могла наносить серьезный ущерб развитию местного хозяйства.

С другой стороны, нельзя отрицать важнейшего достижения судебной реформы 1864 г., которое было выражено, по крайней мере, в формальном отделении судебной власти от органов административно-полицейского управления, что можно оценивать как создание возможностей для повышения уровня законности, в том числе на местном уровне.

На основании изложенного можно также сделать вывод о том, что несоблюдение принципа независимости судебной власти на уровне местного

управления и самоуправления имело комплексный характер. Оно выражалось в следующем:

- 1) зависимость от губернатора (мог влиять на работу суда, вызывать к себе любого представителя судебных органов);
- 2) зависимость от органов местного самоуправления:
 - а) административно-организационная зависимость (судьи избирались на должность уездными земскими собраниями или городскими думами);
 - б) финансовая зависимость (мировая юстиция содержалась за счет местных бюджетов).

Следовательно, усиление роли местного самоуправления (в данном случае в отношении судебной власти) в таких условиях могло в той или иной мере отрицательно сказываться на развитии судебной системы в рассматриваемый исторический период (так как в такой ситуации о полноценной реализации принципа независимости суда речь не шла).

Таким образом, обобщая сказанное, можно предположить, что на фоне проводимых преобразований была достаточно высокой вероятностью того, что система местного самоуправления и судебная система могли создавать друг для друга взаимные препятствия на пути собственного развития:

- 1) судебная система могла существенно затруднять развитие местного хозяйства и благоустройства ввиду того, что создавала дополнительную статью расходов для местных бюджетов, которые при этом не освобождались от содержания административно-полицейского аппарата (в таких условиях расходы на нужды местного хозяйства и развития, в том числе, на образование, здравоохранение, благоустройство дорог, еще больше сокращались);
- 2) система местного самоуправления, в свою очередь, сокращала возможности для воплощения на практике принципа независимости суда, так как законодательство Российской Империи устанавливало зависимость судебных органов на местном уровне от органов местного самоуправления. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Биюшкина Н.И. Судебная реформа в Российской Империи 1864—1890 гг.: (На материалах Нижегородской губернии) / Н.И. Биюшкина, А.В. Киселева : Монография. — Н. Новгород: Гладкова О.В., 2007.

2. Попова А.Д. Фемида в эпоху преобразований: судебные реформы 1864 г. и рубежа XX—XXI вв. в контексте модернизации / А.Д. Попова; Ассоциация исследователей российского общества (АИРО-XXI). — М.: Новый хронограф, 2009.
3. Попова А.Д. Фемида в эпоху преобразований: судебные реформы 1864 г. и рубежа XX—XXI вв. в контексте модернизации / А.Д. Попова; Ассоциация исследователей российского общества (АИРО-XXI). — М.: Новый хронограф, 2009.

Подготовка и проведение Судебной реформы 1864 года

Сарапкина
Елена Николаевна
заместитель начальника
отдела анализа и обработки
и правовой информации
ФБУ НЦПИ при Минюсте России

Аннотация: В статье анализируются причины, цели и результаты судебной реформы 1864 г., процесс подготовки и принятия Судебных уставов.

E. N. Sarapkina

Preparing and carrying out the 1864 Judicial Reform

Abstract: The reasons, objectives and results of the 1864 Judicial Reform as well as the process of preparation and adoption of the Judicial Regulations are analysed in the paper.

Девятнадцатое столетие ознаменовалось рядом важных исторических событий для России, таких, например, как проведение судебной реформы и принятие Судебных уставов 1864 г.

Судебная реформа, наряду с крестьянской реформой 1861 г., имела огромное значение для усовершенствования в сфере судостроительства и судопроизводства и преобразования всей государственной системы России, а также заложила основу для последующих реформ (земской, городской, финансовой).

Причины проведения реформы связаны, прежде всего, с кризисом общественно-экономических отношений, кризисом в сфере государственного управления и развитием революционной ситуации в стране.

Интерес к судебной реформе проявлялся в 70—80-е гг. XIX в. и в начале XX в. в связи с введением в действие положений Судебных уставов 1864 г., а также в 1990-е гг., когда судебная реформа, проводимая в нашей стране, обострила интерес к истории становления национального правосудия [1, с. 85; 2, с. 27].

В литературе существуют разные точки зрения по вопросу о значении судебной реформы и принятых в процессе ее проведения Судебных уставов.

Авторы либерального течения с воодушевлением и восторгом отзывались о работе новых судебных учреждений, выступали в защиту основ судебной реформы и связывали успех в подготовке и проведении реформы с личностью императора Александра II и волей правительства на ее проведение [3, с. 32; 4, с. 204; 5, с. 6; 6, с. 70].

Шувалова В. А. [7] считает необоснованным утверждение, что судебная реформа явилась добровольным актом со стороны правительства и полагает, что в данном случае реформа рассматривается в отрыве от экономической и социально-политической действительности России.

«Судебная реформа 1864 г. явилась составной частью тех мероприятий, которые был вынужден проводить царизм в 60—70-х гг. XIX в. в результате развития капитализма в недрах феодально-крепостнического строя и под непосредственным влиянием революционной ситуации в стране» [7, с. 340].

Виленский Б. В. рассматривает судебную реформу как непосредственный результат революционного движения в стране [8, с. 3].

Основную цель судебной реформы ряд авторов видели в следующем: в упрощении судопроизводства, переустройстве его на началах устности, гласности, состязательности, отмене теории формальных доказательств; в усовершенствовании судоустройства, отделении власти судебной от административной, освобождении судебного процесса от инквизиционных черт.

Нет единства в определении начала подготовки судебной реформы.

Коротких М. считает, что судебная реформа прошла в своем развитии три этапа. Первый этап (1857—1860 гг.) связан с господством концепции Блудова о частичном изменении законодательства. Второй этап (1860—1861 гг.) характеризуется появлением двух противоборствующих концепций по подготовке судебной реформы. Третий этап (1862—1864 гг.) связан с разработкой программы «Основные положения судебной части в России» и принятием Судебных уставов [9, с. 56—57].

Галкин Ю. В., Воронихин А. В. отмечали, что подготовка реформы началась еще в 1857—1859 гг., когда лучшие законоведы России составили исходные проекты [10, с. 44].

Шувалова В. А. [11, с. 123—124] придерживается точки зрения, что подготовка судебной реформы началась с 30-х гг. XIX в., хотя проекты о необходимости судебных преобразований подавались в правительство и ранее. Она выделяет два периода по подготовке судебной реформы. Первый период (с 30-х гг. XIX в. и до отмены крепостного права). Второй период подготовки проектов преобразований в области судопроизводства проводился после отмены крепостного права и до принятия Судебных уставов.

Смыкалкин А. отмечает, что история подготовки судебной реформы уходит своими корнями в первую половину XIX в. и связана с работами Сперанского М. М. по совершенствованию судебной системы [12, с. 39].

Основные работы по составлению проектов судебного преобразования проводились в начале XIX в. Поэтому первый период подготовки судебных преобразований можно отнести к 1801—1826 гг. В это период было принято несколько указов, направленных на ограничение произвола полиции, отмену специальных судов за государственные преступления, учреждение комиссии по составлению законов.

С 1801 г. началась подготовка к реформированию судебного законодательства. На первоначальном этапе было решено покончить с многочисленностью судебных инстанций. Плетнев В. отмечает, что этот план судопроизводства является первой по времени серьезной попыткой установить прочную определенность в числе инстанций [13].

Комиссии по составлению законов было поручено заниматься исправлением и приспособлением старых порядков, а не коренной реформой существующей системы.

В 1826 г. было создано II отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, которое должно было заняться кодификационными работами по подготовке проектов судебных преобразований.

Можно отметить, что работа по подготовке судебных преобразований шла медленно и безуспешно. Представленные на рассмотрение проекты лишь уточняли и дополняли законы о судостроительстве и так и не были приняты.

В данный период были также разработаны другие передовые проекты, посвященные государственному преобразованию и судебной-процессуальной организации. Например, проекты М. М. Сперанского «Заметки об организации судебной системы в России» и «План государственных преобразований», «Конституция» Н. М. Муравьева, «Русская Правда» П. И. Пестеля, проект Балугьянского «Рассуждение об учреждении губерний» и др. Данные программы предлагали введение новых принципов организации судебной системы: отделение суда от администрации, сокращение судебных инстанций, введение равного для всех сословий суда, введение института адвокатуры и суда присяжных, установление широких гарантий для обвиняемых и подсудимых [7, с. 130; 8, с. 21, 114].

Многие положения представленных программ в дальнейшем были реализованы только после принятия Судебных Уставов 1864 г.

Неудачи в подготовке проектов по судебному преобразованию связывали с неподготовленностью общества к реформам и невозможностью введения новых прогрессивных принципов деятельности суда в эпоху реакционного монархического правительства [14, с. 450, 455; 13, с. 261; 7, с. 136; 8, с. 116—117].

Второй период подготовки судебной реформы можно отнести к 1830—1861 гг.

В данный период работа по разработке проектов судебного преобразования была возложена на II отделение. Указанное отделение работало совместно с Министерством юстиции. Все разработанные отделением проекты передавались в Министерство юстиции для корректировки и внесения замечаний, а затем направлялись для рассмотрения и утверждения в Государственный Совет.

В 1837 г. был разработан «Проект о следствии» в целях введения нового порядка расследования. Данный проект страдал рядом недостатков: был сохранен прежний инквизиционный порядок расследования, сохранялись формальная теория доказательств и письменный процесс [13, с. 274].

В итоге обсуждение данного проекта было отложено до общего пересмотра уголовного законодательства [15, с. 19].

Основная работа развернулась по созданию проектов гражданского и уголовного судопроизводства, но она осложнялась бесконечным диспутом с многократным обменом состязательных бумаг и окончательных заключений [15, с. 19]. Переписка и несогласованность между II отделением и Министерством юстиции затягивали подготовку проектов. Между ведомствами велась полемика по основным принципиальным положениям судоустройства. Основные разногласия сводились к решению вопросов о необходимости отделения суда от администрации, уничтожения обряда рукоприкладства, уменьшения судебных инстанций, сокращения частных производств, установления одной апелляционной инстанции, уничтожения докладных записок, о прокурорском надзоре по гражданским делам, о порядке решения дел в Сенате [7, с. 146; 15, с. 21, 23].

В 1852 г. создается Комитет по пересмотру гражданского законодательства, в состав которого вошли представители различных ведомств, в том числе Министерства юстиции и Сената.

Джаншиев Г. А. пишет: «Пределы судебной реформы строго ограничены были областью гражданского процесса, да и здесь реформаторы не имели полной свободы» [15]. Основной задачей комитета было составление Устава гражданского судопроизводства.

После длительного процесса согласования итогом работы Комитета в 1857 г. стал проект Устава гражданского законодательства, который по ча-

стям и с объяснительными записками к ним передавался на рассмотрение в соединенные департаменты законов Государственного Совета.

Экземпляры проекта рассылались прокурорам, председателям судов и другим специалистам с целью сбора замечаний и предложений.

В 1858 г. в Государственный Совет был внесен проект Постановления о присяжных стряпчих, в 1860 г. — проект Положения о производстве дел гражданским порядком сокращенным, проект Устава судопроизводства по преступлениям и проступкам, а в 1861 г. — проект Постановления о судопроизводстве по особым родам тяжб и исков.

В отношении проектов о судопроизводстве можно отметить, что в их положениях прослеживаются:

- попытки разграничения уголовного и гражданского процессов;
- стремление отделить суд от администрации;
- введение начал состязательности, гласности и публичности;
- выделение проведения расследования преступлений из ведения полиции и учреждение судебных следователей;
- введение новых форм обжалования (помимо апелляции, вводилась форма «отзыва» или просьба о сокращении дела и восстановлении права, а также кассационная жалоба);
- регламентация основания подачи кассационной жалобы;
- разработка вопроса о пересмотре окончательных судебных решений, о возможности вынесения заочных решений [7, с. 158, 247].

Проект устройства судебных мест, внесенный на рассмотрение в 1859 г., предлагал сокращение судебных инстанций и создание мировой юстиции [8, с. 122].

К недостаткам проектов можно отнести следующие положения:

- сохранение формальной системы оценки доказательств,
- сохранение сословных судов,
- введение новых судебных издержек и повышение судебных пошлин,
- сохранение старых институтов (присяга, сословные суды, рукоприкладство, право ознакомления с делом через докладную записку, требование канцелярской тайны в гражданских делах),
- отказ от сокращения сроков принесения апелляционных жалоб,
- частичное допущение гласности и состязательности в процессе,
- смешение состязательного и следственного процессов,
- смешение полицейской и судебной властей,
- отсутствие сокращенного порядка для разбора маловажных дел и др. [7, с. 160, 161, 247; 13, с. 289—292].

Плетнев В. отмечает, что проект Устава по уголовному судопроизводству не содержал в себе ни предложений о суде присяжных, ни устности, ни гласности судопроизводства в широком смысле и совершенно обходил вопрос о надлежащей независимости судей [13, с. 290].

Министром юстиции Паниным предлагалось введение проектов по судопроизводству в качестве «пилотных» в пределах Петербургской губернии. В связи с этим Джаншиев Г. А. пишет: «Так что если бы судебная реформа осуществлялась бы в первой половине шестидесятых годов, она едва ли пошла бы дальше частичного пересмотра гражданского процесса и ограничилась бы пределами одной губернии» [15, с. 28].

Таким образом, в проектах были сохранены многие дореформенные принципы судопроизводства, кардинального изменения в действующем процессуальном законодательстве не предполагалось, не было разработано общего плана судебных преобразований.

Джаншиев Г. А. отмечал, что наблюдается стремление сохранить прежнюю систему суда с незначительными изменениями в порядке предварительной процедуры [15, с. 71].

Работа по подготовке и рассмотрению проектов шла медленно. Причины медлительности рассмотрения проектов в Государственном Совете Джаншиев Г. А. связывает с обсуждением параллельно проектов освобождения крестьян, об учреждении судебных следователей и улучшении земской полиции [15, с. 84].

Третий период подготовки судебных уставов (1861—1864 гг.) связан с отменой крепостного права.

Многие исследователи указывают, что отмена крепостного права ускорила ход подготовки судебной реформы [11, с. 123; 13; 16, с. 72, 118; 17, с. 303; 18, с. 241].

Джаншиев Г. А. пишет: «Если бы в 1861 г. не состоялось освобождение крестьян с землею, то ни в каком случае не были 20 ноября 1864 года утверждены наши Судебные уставы» [3, с. 32].

В 1861 г. соединенные департаменты законов Государственного Совета приступили к дальнейшему рассмотрению проектов, посвященных судопроизводству.

На данном этапе задачи состояли в следующем: извлечение из старых проектов основных главных начал, передача работы по подготовке новых проектов в Государственную Канцелярию, привлечение к делу юристов-специалистов. Таким образом, инициатива по подготовке проектов переходила из II отделения в Государственную Канцелярию [3, с. 98, 100; 7, с. 252].

В 1862 г. были приняты и утверждены «Основные Положения преобразования судебной части в России». Они были опубликованы для замечаний и обсуждений.

Джаншиев Г. А. [15, с. 53] отмечает, что с опубликованием «Основных Положений судебного преобразования» можно было считать дело судебной реформы почти уже выигранным. Были заложены основы, которые получили одобрение со стороны не только русских, но и лучших иностранных юристов и публицистов.

Шувалова В. А. считает, что «опубликование «Основных Положений» в печати с целью их широкого обсуждения было своеобразным маневром правительства в годы подъема классовой борьбы после отмены крепостного права с целью отвлечения народных масс от революционных выступлений» [7, с. 332, 333].

«Основные Положения» были приняты в 1862 г. с правками, внесенными Императором Александром II, которые включали в себя статьи об основах судостройства, основах гражданского и уголовного судопроизводства. Это была программа будущих преобразований, на основе которой были впоследствии разработаны Судебные уставы 1864 г.

Проанализировав ряд научных работ, посвященных судебным преобразованиям в России [7, 12, 16, 19], можно сделать вывод, что «Основные Положения преобразования судебной части в России» утвердили новые принципы судопроизводства и создали новую систему судостройства:

- создан всеобщий суд;
- судебная власть отделена от исполнительной и законодательной властей;
- сокращено количество судебных инстанций;
- введен институт мировых судей (определен порядок назначения на должности судей и их компетенция);
- введен институт суда присяжных (установлен ценз для кандидатов в присяжные, утвержден порядок избрания, круг подведомственных вопросов, порядок отвода, порядок обжалования вердиктов);
- создана новая структура органов прокуратуры, основанная на строгой централизации (устанавливался порядок утверждения в должности прокуроров, уничтожена должность губернского прокурора, введены должности помощников прокуроров, расширены полномочия прокуроров в области надзора за предварительным следствием, им предоставлено право подавать протесты по некоторым категориям дел);
- разработаны основы деятельности адвокатуры (присяжных поверенных), в частности, установлена компетенция, условия замещения должности;
- в сфере судебного процесса установлены принципы гласности судопроизводства, устного рассмотрения дел в суде и публичности судебных заседаний, несменяемости судей, положено начало неделимости уголовных дел;
- определен порядок предания суду, отменена подсудность по сословиям;
- регламентирован порядок кассационного обжалования, установлены новые сроки подачи апелляционных и кассационных жалоб и протестов, отменена теория формальных доказательств (утверждена свободная оценка судьями доказательств, определен способ сбора и рассмо-

трения доказательств), отменено правило оставления в подозрении; предусмотрено обязательное участие адвоката в процессе;

- определена подсудность дел с участием присяжных заседателей.

К недостаткам положений можно отнести следующее:

- администрация сохранила частично свое влияние на суд (за губернатором было сохранено право проверки списка лиц, избираемых в мировые судьи и присяжные заседатели; решение вопроса о передаче суду должностных лиц предоставлено главам административных учреждений);
- частично сохранен принцип сословности в судостроительстве;
- не был четко проведен принцип несменяемости судей;
- сохранены некоторые феодально-сословные принципы (например, присяга);
- прокуратура не допускалась к широкому участию в решении гражданских дел [7, 12].

После утверждения Основных положений в 1862 г. комиссия при Государственном Совете приступила к составлению проектов Судебных уставов.

Итогом деятельности комиссии стало утверждение в 1864 г. Устава уголовного судопроизводства, Устава гражданского судопроизводства, Устава о взысканиях за проступки, подведомственные мировым судьям, Учреждение судебных установлений.

Устав уголовного судопроизводства был принят с учетом замечаний Министерства юстиции, которые вошли в положения данного устава (разграничение полномочий полиции и судебных следователей, исключение участия адвокатов при проведении расследования преступлений, расширение подсудность мировых судей).

В связи с проведением судебной реформы и принятием Судебных уставов в обществе развернулась полемика относительно значения судебной реформы и введенных ею институтов.

В отзывах на Основные Положения и Судебные уставы высказывались различные замечания и предложения еще на этапе опубликования и подготовки проектов Судебных уставов.

Одни представители общественности с воодушевлением и восторженностью приняли Судебные уставы [20, с. 156; 21, 3, 17; 6, с. 5; 22], другие выступали с критикой судебной реформы или отдельных введенных ею правовых институтов [23, с. 239; 24; 25, с. 195, 196].

Спорным также являлся вопрос о влиянии иностранного законодательства на Судебные уставы.

Критики судебной реформы говорили, что составители Судебных уставов перенесли к нам чужеземные судебные порядки [25, с. 195, 196].

Защитники Судебных уставов отрицали наличие прямого заимствования отдельных положений и институтов из европейского законодательства и доказывали самобытность вводимых институтов, самостоятельность их разработки с учетом изучения европейского опыта [7, с. 337; 26, с. 615; 6; 20, с. 43].

При подготовке Судебных уставов изучалось европейское судебное законодательство Франции, Англии, Германии, Австрии, Бельгии, Италии. Это было связано с тем, что ряд европейских стран являются родоначальниками многих принципов и институтов судопроизводства. В то же время отмечается, что русская научная литература была в бедственном положении до издания Судебных Уставов [6].

Существенную помощь при изучении вопросов судоустройства оказывали научные журналы, например, Журнал Министерства юстиции, который помещал ряд ценных работ в области исследования судоустройства, а также переводы исследований иностранных ученых [6].

Можно сделать вывод, что проведение судебной реформы имело большое историческое значение для России. Было провозглашено отделение суда от административных органов, частично ликвидированы сословные суды, реорганизована прокуратура, введены адвокатура, суд присяжных, проведены преобразования в гражданском и уголовном процессе.

В то же время, как отмечает ряд авторов, судебная реформа носила двойственный характер. С одной стороны, подчеркивается ее прогрессивный характер, а с другой — указывается на классовый характер преобразований, сохранивший ряд феодально-сословных принципов [7, с. 340—342].

Необходимо отметить, что судебная реформа проводилась медленно и поэтапно. В ряде губерний уставы были введены позднее и действовали не в полном объеме. Почти сразу после принятия Судебных уставов началась работа по их исправлению. Одну из причин внесения изменения в уставы видели в том, что с их введением суд стал опережать в своем развитии полицейские институты самодержавия и не вписывался в условия абсолютистского государства, а институт присяжных противоречил условиям самодержавной России и оказался для нее слишком радикальным нововведением [10, с. 46; 8; 27, с. 141].

В ходе «контрреформ»:

- была сокращена компетенция присяжных заседателей;
- внесены изменения в порядок производства дел по государственным преступлениям;
- фактически отменена независимость и самостоятельности судебного следователя;
- введен институт земских начальников, что нанесло удар по принципу отделения судебной власти от административной [12, с. 39—40; 21, с. 20].

Кони А. Ф. выступал как противник контрреформ, защищая основы судебной реформы. Он отмечал, что реакция против Судебных уставов проявилась не сразу, и констатировал, что дело не ограничилось одними исправлениями, несмотря на их очевидную необходимость [21, с. 15, 19].

Демичев А. А. характеризует период контрреформ как время кризиса российского суда присяжных в связи с выявленными недостатками этого института, к которым относит, например, несовершенство законодательства, большое количество оправдательных вердиктов, несоответствие материально-го и процессуального права и др. [27, с. 139, 140].

Демичев А. А. также отмечает, что большинство законодательных актов, принятых в период контрреформ, положительно отразилось на деятельности суда присяжных, были улучшены некоторые стороны устройства суда присяжных, принят ряд положений, расширяющих права их права и был улучшен состав заседателей [27, с. 143, 144].

В заключении можно отметить, что проведение судебной реформы и принятие Судебных уставов имело огромное прогрессивное значение для введения нового судоустройства и развития судопроизводства в России. Вместе с тем, непроработанность Судебных уставов и противоречия между некоторыми их положениями, затянувшийся процесс введения их на всей территории государства в условиях изменившейся политической и экономической ситуации в стране, отсутствие учета региональных особенностей при проведении работы по их подготовке — все это потребовало внесения в данные уставы поправок и исправлений. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Ефремова Н. Н. Судебная реформа в России: традиции, новации, проблемы. Государство и право. 1996 г. № 11.
2. Ефремова Н. Н. Судебная реформа в России: история и современность. Пресс-служба Минюста РФ. Российская юстиция. 1995 г. № 2.
3. Джаншиев Г. А. Основы судебной реформы (К 25-тилетию нового суда). Историко-юридические этюды. М., Типогр. М. П. Щепкина. 1891 г.
4. Готье Ю. Отделение судебной власти от административной. В кн.: Судебная реформа / Под ред. Н. В. Давыдова, Н. Н. Полянского. М., Объединение. 1915 г. Т. 1.
5. Гессен В. М. О судебной власти. В кн.: Судебная реформа / Под ред. Н. В. Давыдова, Н. Н. Полянского. М., Объединение. 1915 г. Т. 1.
6. Щегловитов И. Г. Влияние иностранных законодательств на составление судебных уставов 20 ноября 1864 г. Петроград, 1915 г.

7. Шувалова В. А. Подготовка судебной реформы 1864 г. в России. Дисс. к.ю.н. М., 1965.
8. Виленский Б. В. Судебная реформа и контрреформа в России. Приволжское книжное из-во. Саратов, 1969 г.
9. Коротких М. Судебная реформа 1864 г. в России. Социалистическая законность. 1989 г. № 5.
10. Воронихин А. В., Галкин Ю. В. Судебная реформа 1864 г. в России. Современное право. 2002 г. № 8.
11. Шувалова А. В. О сущности Судебной реформы 1864 г. в России. Советское государство и право. 1964 г. № 10.
12. Смыкалкин А. Судебная реформа 1864 г. Российская юстиция. 2001 г. № 5.
13. Плетнев В. Работы по составлению проектов судебного преобразования до 1861 г. В кн.: Судебная реформа / Под ред. Н. В. Давыдова, Н. Н. Полянского. М., Объединение. 1915 г. Т. 1.
14. Пыпин А. Н. Общественное движение в России при Александре I. Петроград, 1918 г.
15. Джаншиев Г. А. С. И. Зарудный и судебная реформа. Историко-биографический эскиз. М., 1889 г.
16. Титов А. А. Реформы Александра II и их судьба. М., 1910 г.
17. Набоков В. Работы по составлению Судебных уставов. В кн.: Судебная реформа / Под ред. Н. В. Давыдова, Н. Н. Полянского. М., Объединение. 1915 г. Т. 1.
18. Бочкарев В. Дореформенный суд. В кн.: Судебная реформа / Под ред. Н. В. Давыдова, Н. Н. Полянского. М., Объединение. 1915 г. Т. 1.
19. Берендтс Э. Н. Связь судебной реформы с другими реформами Императора Александра II и влияние ее на государственный и общественный быт России. Петроград, Сенатская типография. 1915 г.
20. Курс уголовного права / Под ред. И. Я. Фойницкого. Т. 1. СПб. 1884 г.
21. Кони А. Ф. Судебные уставы. Журнал Министерства юстиции. 1914 г. № 9.
22. Чубинский М. П. Современная борьба взглядов за и против суда присяжных и реформаторская попытка в этой области. Киев, 1897 г.
23. Чичерин Б. Н. Несколько современных вопросов о судебной реформе. М., 1862 г.
24. Фукс В. Я. Суд и полиция. М. Е. Т. I, II. 1889 г.
25. Скальковский А. Современная Россия. Т. II. 1890 г.
26. Строганович М. С. Курс советского уголовного процесса. М., 1958 г.
27. Демичев А. А. Периодизация истории суда присяжных в России. Журнал российского права. 2001 г. № 7.

Судебная реформа в России: итоги и перспективы

Сулейманов
Бигрузи Бухаринович
заведующий кафедрой теории
государства и права
ГОУ ВПО «Российская
правовая академия
Министерства юстиции
Российской Федерации»,
кандидат исторических наук,
доцент
E-mail: doktorb@yandex.ru

***Аннотация:** В статье анализируются преобразования судебной власти в новейший период отечественной истории. Раскрываются основные вехи судебной реформы. Особое внимание уделяется ее достижениям и просчетам. Автор выражает сомнение, что судебная реформа может быть завершена в ближайшей перспективе.*

B. B. Suleymanov

The judicial reform in Russia: results and prospects

***Abstract:** Reforms of the judicial power branch undertaken in the recent period of Russian history are analysed in the paper. The main milestones of the judicial reform are unravelled. Special attention is given to its achievements and failures. The author expresses his doubt that the judicial reform can be completed in the near-term.*

Как известно, судебная власть является основным и надежным гарантом прав, свобод и законных интересов человека. Однако в России судебные преобразования, как правило, не достигали главной цели: формирования независимого от других ветвей властей суда, осуществляющего законное, справедливое правосудие. Нынешний период не является исключением.

24 октября 1991 г. в России была принята Концепция судебной реформы [1]. В научной литературе по-разному относятся к этому программному документу. Для многих это, безусловно, положительный акт, соответствующий духу времени. Однако существуют и другие точки зрения. По мнению Е. В. Бурдиной, в рамках утвержденной Концепции отсутствуют теоретические основы формирования судейского сообщества и его органов, а единственным признаком судейской корпорации названо наличие особой профессиональной морали [2].

Концепция так определяла цели судебной реформы:

- создание независимой судебной власти;
- построение судейского процесса на основе принципов состязательности и равноправия сторон;
- совершенствование процессуальных механизмов осуществления правосудия;
- обеспечение доступа к правосудию на всех стадиях его осуществления;
- обеспечение граждан юридической помощью;
- повышение уровня исполнения судебных актов и др.

Прошло достаточно времени для подведения хотя бы первичных или промежуточных итогов. Безусловно, реформа еще не завершена. По мнению В. А. Терехина, за 20 лет судебной реформы сделано многое — от строительства новой судебной системы до многих аспектов её функционирования [3]. Но основными достижениями стали следующие: закрепление «на самом высоком юридическом уровне человека, его прав и свобод высшей ценностью, запоздалая легализация теории разделения властей и самостоятельного места суда в государственном механизме, четкое выделение главной — правозащитной функции суда, который к тому же получил статус власти» [3]. Были приняты важные нормативно-правовые акты о судебной реформе. Это, прежде всего, конституционные законы о конституционном суде, арбитражных судах и судебной системе Российской Федерации. Был возрожден институт мировой юстиции, создан Судебный департамент при Верховном Суде РФ, появились органы судейского сообщества [3].

Между тем перед продолжающейся судебной реформой стоят новые цели и задачи. Прежде всего, по словам В. А. Терехина, необходимо дальнейшее укрепление независимости судебной власти [3]. При этом основной упор делается на обеспечение финансовой независимости судов. В статье 124 Конституции РФ сформулировано положение, согласно которому финансирование судов должно обеспечивать возможность полного и независимого осу-

ществления правосудия. Констатируя данное правило, ст. 33 Федерального конституционного закона (ФКЗ) о судебной системе РФ предусматривает, что финансирование судов осуществляется на основе нормативов, утвержденных федеральным законом. Однако до настоящего времени такие стандарты не закреплены. Более того, вопреки Основному закону, процедуры Бюджетного кодекса прописаны таким образом, что самостоятельность судебной власти оказалась явно уязвимой, всецело зависимой от воли Правительства и его Минфина [3, 4].

Определенные опасения вызывает введение апелляционных инстанций в системе судов общей юрисдикции. Безусловно, введение указанной инстанции усилит гарантии защиты прав, свобод и законных интересов субъектов права, одновременно с этим исполняется требование международных организаций. Однако некоторые специалисты справедливо указывают на возможные неблагоприятные последствия. В частности, вызывает опасение «механическое вмонтирование» апелляции вместо кассации, что может существенно замедлить рассмотрение дел, усилить волокиту и увеличить финансовые издержки. В. А. Терехин предлагает использовать вариант, прошедший апробацию в системе арбитражных судов [3]. Думается, такое предложение необходимо учесть на уровне экспертов.

Важным элементом судебной реформы, хотя и далеким от полной реализации, является институт административной юстиции. Административная юстиция — это институт судебного контроля за действиями и решениями исполнительной власти, призванный обеспечить права и свободы человека и гражданина. Иначе говоря, данный институт связан с рассмотрением спора об административном праве, вследствие этого обязательным его участником выступает орган исполнительной власти; он нацелен, прежде всего, на защиту прав и свобод граждан [5].

Между тем первые шаги к созданию административного судопроизводства уже сделаны. 19 сентября 2001 г. Верховный Суд РФ внес в Государственную Думу проект Федерального конституционного закона РФ «О федеральных административных судах РФ», который был принят в первом чтении. 16 ноября 2006 г. Кодекс административного судопроизводства РФ был оформлен в виде законотворческой инициативы Пленума Верховного Суда РФ. Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. «О судах общей юрисдикции в РФ» предусматривает создание Судебной коллегии по административным делам в составе Верховного Суда РФ [6]. Думается, что административные суды являются необходимостью в условиях чиновничьего беспредела.

Выше мы указали на позицию некоторых ученых, согласно которой независимость судебной власти находится под угрозой. В частности, по мнению Т. Г. Морщаковой, независимость суда ограничивается со всех сто-

рон [7]. Прежде всего, судьи находятся в зависимости от своего руководства и квалификационных коллегий судей. Возможные последствия со стороны (и для) председателей судов очевидны. Поэтому некоторые правоведы предлагают установить выборность председателя самими судьями на срок не более трех лет и наделить их только организационными полномочиями. Другие авторы предлагают ограничить пребывание председателей судов на этом посту одним сроком продолжительностью 5 лет, а также распространить полномочия квалификационной коллегии на председателей судов [8, 9]. Это, в свою очередь, снизит зависимость председателя от администрации Президента РФ.

В научной литературе высказано мнение, согласно которому органы судейского сообщества РФ наделены беспрецедентными полномочиями, которые отсутствуют у аналогичных органов других государств [10]. Н. М. Селезнева справедливо отмечает, что квалификационные коллегии судей являются наиболее закрытыми корпорациями, которые «при наличии политической воли могут легко получить положительную рекомендацию на должность судьи «нужному» кандидату и лишит полномочий неугодного судью» [11].

На этом фоне в литературе указывается на слабую подготовку судейского корпуса. Известный ученый и судья в отставке Владимир Туманов отмечает, что «судей у нас никто не готовит. В других странах, например, во Франции и США, есть специальные правовые школы. У нас набирают в судьи тех, кто подвернется под руку, когда есть вакансия» [12]. Однако еще в дореволюционной России существовал институт подготовки и отбора лиц на судейские должности. Обучение претендентов проходило три-четыре года. По истечении первого года пребывания лица в должности «младшего кандидата» окружной суд подвергал его письменному испытанию, в ходе которого ему следовало продемонстрировать знание уголовного и гражданского права и умение грамотно составлять судебную документацию. Звание «старшего кандидата» на судебные должности, а потом и место помощника судебного секретаря или участкового следователя он мог получить, лишь проработав в судебных органах в течение некоторого времени [13]. По мнению некоторых специалистов, сложности наблюдаются и при переподготовке действующих судей. Р. И. Галимов отмечает, что остро стоит вопрос о повышении квалификации; этим занимаются только два вуза — Российская академия правосудия и Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. Он выступает за создание межрегиональных филиалов Академии правосудия, поскольку усилий указанных вузов недостаточно. Автор также предлагает внести в бюджет отдельную строку на осуществление мероприятий по повышению квалификации судей в размере 1 — 1,5 % от общих расходов бюджета [8].

Самой серьезной проблемой на пути реализации судебной реформы является низкий авторитет судебной власти. Мнение населения о деятельности

судей неудовлетворительное. По данным опросов общественного мнения, 80 % граждан не верят в справедливость суда. По данным «Левада-центра», в 2010 г. большинство россиян полагало, что российские суды (суды общей юрисдикции) значительно коррумпированы. 51 % опрошенных уверен, что служащие этих судов берут взятки «очень часто и «довольно часто» [11]. Другой социологический опрос, проведенный исследовательской группой «Циркон» совместно с OMI Russia 25 — 30 июня 2010 г., показал, что процессу модернизации мешает, в том числе, и мнение населения о судебной власти. Опрошенным предлагалось назвать пять признаков, по которым можно понять, идет ли модернизация страны. Граждане чаще всего называли искоренение коррупции (47 %) и сокращение чиновников (42 %). Третьим по важности критерием модернизации стало изобретение лекарства от рака (27 %). Среди политических критериев модернизации названо активное участие граждан в местном самоуправлении (18 %), возврат к прямым выборам губернаторов (10 %), независимость судов (20 %), обеспечение свободы митингов (10 %), обеспечение равного доступа к СМИ (9 %) [14]. Как видно, отсутствие независимости судебной власти многие признают в качестве барьера на пути к модернизации. Думается, с таким багажом судебной власти будет трудно осуществлять свои функции.

Кстати, стоит заметить, что судебная реформа 1864 г. пользовалась широкой поддержкой со стороны самых разнообразных слоев российского общества [15].

Подводя итог проведенному выше историко-теоретическому анализу, хотелось бы сделать определенные выводы.

Судебная реформа, проводимая в современной России, носит незавершенный и в какой-то степени противоречивый характер. Одни эксперты (например, В. А. Терехин) признают ее положительные результаты, другие оценивают их более чем скромно. В частности, А. В. Малько отмечает, что «попытки провести Судебную реформу в жизнь не увенчались успехом» [16].

Судебная реформа, официально объявленная в 1991 г., еще далека до завершения. Отдельные исследователи (В. Д. Зорькин, А. В. Малько и др.) указывают как ориентировочный срок ее завершения — 2020 год. При этом нет полного обоснования того, почему именно 2020 год и что же будет потом? Может, нужен будет еще какой-то промежуток времени? Уместно вспомнить, что Судебная реформа 1864 г. продолжалась до 1 июля 1899 г.

И даже после этого принимались программные правовые акты, в которых предусматривались изменения правил судостроительства и судопроизводства [17]. Эти планы были нарушены Октябрьской революцией. На наш взгляд, нынешняя судебная реформа не может быть завершена и в 2020 году. На такой вывод наталкивает состояние российского общества и судебной власти. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.
2. Бурдина Е. В. Место и роль органов судейского сообщества в структуре судебной власти // Судебная реформа в современной России: итоги и перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 20-летию судебной реформы (г. Пенза, 20—21 октября 2011 г.) / Под ред. А. В. Малько и В. А. Терехина. Пенза, 2011.
3. Терехин В. А. Об итогах и перспективах реформирования суда в современной России // Судебная реформа в современной России: итоги и перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 20-летию судебной реформы (г. Пенза, 20—21 октября 2011 г.) / Под ред. А. В. Малько и В. А. Терехина. Пенза, 2011.
4. Сысоев В. А., Чернявский В. С. О финансировании судебной власти в РФ // Государство и право. 2005. № 10.
5. Кряжков В., Стариков Ю. Административные суды — какими им быть? // Российская юстиция. 2001. № 1.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 898.
7. Интервью с Тамарой Георгиевной Морщаковой. 2008. URL: <http://polit.ru/article/2008/12/08/sud/> (дата обращения: 18 июля 2014 г.).
8. Галимов Р. И. Правовые проблемы судебной реформы в России // История государства и права. 2006. № 10.
9. Маами К. Судебные реформы в Казахстане и России. Сравнительный анализ // Российская юстиция. 2001. № 1.
10. Клеандров М. И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее // Волтерс Клувер, 2006.
11. Селезнева Н. М. Нерешенные задачи судебной реформы // Судебная реформа в современной России: итоги и перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 20-летию судебной реформы (г. Пенза, 20—21 октября 2011 г.) / Под ред. А. В. Малько и В. А. Терехина. Пенза, 2011.
12. Александра Самарина. «Судебная недостаточность» // «Независимая газета», 10.03.2011.
13. Пейсиков В. В. Судья в России и за рубежом. М., 2008.
14. Вобликов В. Ю. Основные направления компаративного анализа проблем модернизации современных государств // Правовая политика в условиях модернизации: сборник материалов всероссийской конференции. 19 ноября 2010 г. / отв. ред. В. В. Смирнов. М., 2011.
15. Виленский Б. В. Введение // Судебная реформа. Т. 8. / отв. ред. Б. В. Виленский. М., 1991.
16. Малько А. В. От концепции судебной реформы в РСФСР к концепции российской судебной политики // Судебная реформа в современной России: итоги и перспективы: Материалы Всероссийской научно-прак-

тической конференции, посвященной 20-летию судебной реформы (г. Пенза, 20—21 октября 2011 г.) / Под ред. А. В. Малько и В. А. Терехина. Пенза, 2011.

17. Немытина М. В. О судебной контрреформе в России // Государственный строй и политико-правовые идеи России во второй половине XIX столетия. Воронеж, 1987.

Фикции в Судебных уставах 1864 года

Танимов
Олег Владимирович
старший научный сотрудник
научно-исследовательской
лаборатории
безопасности правовой информации
и информационной поддержки
ФБУ НЦПИ при Минюсте России,
кандидат юридических наук,
доцент
E-mail: tanimov@mail.ru

***Аннотация:** В статье проводится анализ Судебных уставов 1864 г. императора Александра II на предмет использования в них юридических фикций. Дается краткое описание Уставов, небольшой экскурс в историю появления и развития юридической фикции, приводятся конкретные примеры применения фикций, выполняющих различные функции в процессе правового регулирования.*

O. V. Tanimov

Legal fictions in the 1864 Judicial Regulations

***Abstract:** An analysis of the 1864 Judicial Regulations of Emperor Alexander II with respect to using legal fictions in them is carried out in the paper. A concise description of the Regulations and a brief foray into the history of the emergence and evolution of legal fictions are presented, concrete examples of application of legal fictions fulfilling various functions in legal regulation are provided.*

В этом году Россия отмечает 150-летие введения Судебных уставов императора Александра II, которые были призваны «водворить суд скорый, правый, милостивый и равный, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить то уважение к закону, без коего невозможно общественное благосостояние и которое должно быть постоянным руководителем действий всех и каждого, от высшего до низшего» [1]. Очевидной представляется преемственность процитированных положений и задач, стоящих в современную эпоху перед отечественной судебной системой [2].

Судебные уставы в России и законодательные положения, принятые 20 ноября 1864 года, составили основу судебной реформы 1864 года.

Судебные уставы — в дореволюционной России официальное название законов, утвержденных 20 ноября 1864 года: «Учреждение судебных установлений», «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями», «Устав уголовного судопроизводства», «Устав гражданского судопроизводства». Судебные уставы оформили проведение судебной реформы 1864 года.

Судебные уставы ввели суд присяжных и институт судебных следователей, была реорганизована прокуратура, учреждена адвокатура и провозглашены такие буржуазно-демократические принципы судопроизводства, как гласность, устность, состязательность. Некоторые судебные органы (мировая юстиция) стали выборными, была создана более четкая система судебных инстанций [3].

Как отмечает С. В. Лонская, действие Судебных уставов 1864 г. в полном объеме распространялось далеко не на всю Российскую империю, а лишь на ее европейскую часть (и то не полностью) — губернии, управляемые на общем основании [4, с. 22—29]. Структурно уставы состояли из двух книг — общей и особенной. Последняя и регулировала правовой режим деятельности судебных учреждений на территории окраин. Дополнительно издавались специальные нормативные акты для отдельных территорий [5].

В рамках тематики данной статьи особый интерес представляет наличие *юридических фикций* в содержании текстов Судебных уставов 1864 г.

Фикция — абстрактное понятие, применимое к социальным явлениям разного рода, в том числе к различным аспектам, граням общественного бытия. Фикции не изменяют своей глубинной сути, проявляясь на разных уровнях социальной реальности [6, с. 5].

Фикция с глубокой древности являлась регулятором общественных отношений (мифы, сказания, легенды, баллады, саги и пр.), ее широко применяли древнеримские юристы.

Фикции были настолько необходимы для регулирования отношений в различных сферах деятельности людей того времени, что, как показала дальнейшая практика, путем рецепции римского права, нашли свое последующее

отражение в континентальной правовой системе на всем протяжении развития человеческой цивилизации [6, с. 82].

Фикции применялись и в Средние века, в т. ч. и в праве средневековой России. Известно, что в России в 1663 году был осужден за крамолу, наказан кнутом и сослан в Тобольск церковный колокол, известивший о восстании народа в Угличе [7, с. 217]. Но, в отличие от зарубежной правовой традиции, на Руси юридической фикции иногда придавался и негативный смысл. Соборное уложение 1649 года обязывало судей «своим вымыслом в судном деле никому по дружбе, или по недружбе сверх того, что в суде истец и ответчик говорили, ничего не прибавляти, ни убавляти...» [8, с. 101].

В главе XXI Соборного уложения 1649 г. регламентировалась такая процессуальная процедура, как пытка. Ее можно было применять не более трех раз, с определенным перерывом [9, с. 64]. Если подозреваемый после трехразовой пытки не сознался, то он *считался* невиновным. В данной ситуации определенной долей условности (фиктивности) определения виновности лица было количество применений пытки.

Отдельные правовые фикции, появившиеся в древнеримском праве, существуют и сегодня. Примером такой фикции является юридическое лицо — классическая фикция в праве.

На наш взгляд, фикция глубоко не изучена не только с позиций юриспруденции в частности, но и с точки зрения теории познания в целом. Примеров применения фикций в науке и практике великое множество. Часто, используя фикции и добиваясь ошеломляющего результата, мы не осознаем, что получить желанный итог нам помогла фикция [10, с. 35—41].

Как показала историческая практика, отсутствие категории «юридическое лицо» в праве затормозило бы весь процесс развития общества. Введение данной фикции позволило снять многие проблемы, возникающие при регулировании общественных отношений, как в древнем мире, так и на всех последующих стадиях развития человечества [6, с. 93]. Подтверждением этому является развитие учения о фикциях в эпоху Нового времени, сформировавшегося в целую научную теорию — теорию юридических фикций Ф. К. САВИНЬИ (1779—1861) [6, с. 94—110].

Развиваясь в Новейшем времени, юридическая наука сформировала несколько точек зрения в отношении фикций: фикция как прием законодательной техники является неизбежной, так как отражает внутренние свойства, присущие правовым нормам; и фикция — антипод закона, сущность которой состоит в отчуждении закона от интересов общества. Это характерные варианты фикции, сформированные предшествующей философско-правовой мыслью.

Можно с уверенностью сказать, что не существовало ни одной школы права, которая не проявила бы научного интереса к фикции как правовой категории, подчеркнув тем самым ее значение для юридической науки и практики.

Что такое юридическая фикция? Существуют различные подходы к рассматриваемому понятию, но в Судебных уставах 1864 г. фикция применялась именно как прием законодательной техники. С этой позиции осмелюсь предложить читателю следующее авторское определение: *юридическая фикция — это универсальный технико-юридический прием разработки и реализации норм права, состоящий в признании несуществующего положения существующим и наоборот, имеющий особое целевое назначение в механизме правового регулирования общественных отношений и являющийся одним из способов преодоления состояния неопределенности в правовом регулировании* [11, с. 102].

Какую же роль играли фикции в Судебных уставах 1864 г. и какое место они занимали в механизме правового регулирования? Рассмотрим это на конкретных примерах.

Учреждение судебных установлений (далее — УСУ). Согласно УСУ (закон о судоустройстве), судебная власть принадлежала мировым судьям, съездам мировых судей, окружным судам, судебным палатам и Сенату (верховный кассационный суд). Мировые судьи решали дела единолично. Они находились при мировом округе (уездном, городском), делившиеся на несколько участков. В мировом округе состояли также почетные мировые судьи, которые совместно с мировыми участковыми судьями данного округа образовывали высшую инстанцию — съезд мировых судей. В окружной суд, учреждавшийся на несколько уездов, входили председатель и члены суда.

Судебная палата учреждалась в округе, объединявшем несколько губерний или областей (по особому расписанию). Она делилась на департаменты, которые состояли из председателя и членов департамента. Для заведования судебной частью в Сенате были сохранены в качестве верховного кассационного суда кассационные департаменты по уголовным и гражданским делам. Прокурорский надзор вверялся обер-прокурорам, прокурорам и их товарищам и осуществлялся под наблюдением министра юстиции как генерал-прокурора.

Одной из основных целей применения фикций в праве и законодательстве является устранение неопределенностей. В ст. 336 УСУ содержится фикция, устраняющая неопределённость: «Старшина и члены совета судебных приставов выбираются по простому большинству голосов. При равенстве голосов, полученных несколькими кандидатами на звание старшины или члена совета, *избранным считается тот, кто прежде утверждён в должности судебного пристава*» (курсив мой — О. Т.) [12, с. 214].

Точно также устраняется неопределенность при избрании присяжных поверенных (ст. 360): «Избрание совершается по простому большинству голосов. При равенстве голосов, полученных несколькими кандидатами на одну и ту же должность, *избранным считается тот, кто прежде записан в список присяжных поверенных*» [12, с. 226].

Очередная фикция *приравнивает* кандидатов на должности по судебному ведомству к государственным служащим, о чем гласит ст. 412 УСУ: «Кандидаты считаются в государственной службе, но штатного жалованья не получают» [12, с. 230].

Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, являлся кодексом, в который были выделены из «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» менее серьезные преступления (проступки), подведомственные мировым судьям.

Устав состоял из 13 глав. Глава 1 содержала общие положения и перечень наказаний за преступления, предусмотренные уставами. Главы 2, 6—9 были посвящены мелким преступлениям против общественного и политического строя, проступкам против порядка управления и т. д. В главах 10—13 говорилось о проступках против личной безопасности, против семейной чести и т. д. [3].

К сожалению, в рамках одной научной статьи невозможно описать все грани феномена фикции. Она может выражаться не только с позитивной, имманентной закону стороны, но и нести негативный оттенок, быть антиподом закона. К таким фикциям относятся: фиктивный брак, фиктивный развод, фиктивное банкротство, фальсификация, обман, подлог и пр.

Устав о наказаниях являет собой пример законной борьбы с негативными фикциями. В XIX веке, как и сегодня, существовала проблема борьбы с подделкой продуктов питания, например, чая. Дополнительными средствами борьбы с фальсификацией чая должны были стать предусмотренные законом меры юридической ответственности. «За хранение в торговых заведениях или в неторговых, по соглашению с торговцами, поддельного чая, а также сходных с чаем по внешнему виду или заменяющих его продуктов (как, напр., листьев кавказской брусники и т. д.), в упаковке, употребляемой для настоящего чая, или с этикетками такового, — виновные, сверх отобрания у них найденных продуктов, подвергаются аресту не свыше трех месяцев или денежному взысканию не свыше трехсот рублей» [13].

Ст. 173 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, гласила: «За обмер и обвес при продаже, купле или мене товаров или иных вещей, а равно за другие обманы в количестве или качестве товара, или в расчете платежа, или же при размене денег, виновные, когда цена похищенного не превышает трехсот рублей, подвергаются заключению в тюрьме на время от одного до трех месяцев» [14, с. 77—78].

Устав уголовного судопроизводства (уголовно-процессуальный кодекс) определял компетенцию судебных органов по рассмотрению уголовных дел, общие положения, порядок производства в мировых установлениях, порядок производства в общих судебных местах, изъятие из общего порядка уголовного судопроизводства.

Согласно Уставу, мировой судья рассматривал уголовные дела в пределах отведенной ему компетенции, однако дела некоторых лиц (например, духо-

венства) подлежали ведомству других судов; из компетенции мирового судьи исключались дела таких лиц, привлечение которых к ответственности изменяло состав преступного деяния или влекло усиление наказания.

Основными стадиями в уголовном процессе, согласно Уставу, были: предварительное расследование, предание суду, приготовительные распоряжения к суду, рассмотрение дела, исполнение приговора. Различались приговоры окончательные (которые подлежали пересмотру только в кассационном порядке, т. е. не по существу, а лишь по вопросу об их законности или незаконности) и неокончательные (допускавшие возможность пересмотра дела по существу, т. е. в порядке апелляции).

В последнем случае, для улучшения правового положения подсудимого в ст. 867 Устава содержится фикция: «Срок не считается пропущенным, если до истечения его отзыв отправлен по почте» [15, с. 313]. Кроме того, фикции содержат нормы статей 133—141, включающие положения о заочных приговорах, выносимых мировым судьей при отсутствии обвиняемого, о последствиях неявки обвиняемого [16].

Устав гражданского судопроизводства (гражданский процессуальный кодекс) различал судопроизводство гражданских дел в мировых и судебно-административных установлениях (в суде земских начальников и уездных съездов) и судопроизводство в общих судебных местах. В Уставе, отразившем основные принципы буржуазного права, наиболее последовательно осуществлены начала состязательности; доказательства в нем должны были обеспечивать стороны. Низшей инстанцией являлся окружной суд, апелляционной — судебная палата. Слушание дела происходило в открытом судебном заседании.

Как отмечает А. Б. Степин [17, с. 2—4], по исследованиям Е. В. Васильковского [18] и П. П. Цитовича [19], следующей вехой в истории частного права стал Устав гражданского судопроизводства, вступивший в силу в 1864 году, основанный на идее частноправовой автономии. Право на защиту чужих прав и интересов закреплялось за лицами, которые обладали общей недееспособностью и характеризовались как лица-фикции, к ним относили различные государственные учреждения и общества: «Одни из таких лиц-фикций суть учреждения, между ними на первом плане государство, как казна в ее разветвлениях на различные управления и ведомства; за казною следуют учреждения земские, городские и сельские, наконец, учреждения церкви. Вторую группу лиц-фикций составляют частные союзы лиц с переменным составом (общества, клубы, кружки)». За указанных лиц в суде выступали ходатаи, которые являлись только процессуальными представителями. К таким лицам в соответствии с Уставом гражданского судопроизводства относились уполномоченные по договору товарищества, которые могли без доверенности вести дела в суде, бухгалтера городской управы и иные должностные лица. Уполномоченными могли быть «лица сельского общества, коим поручено ведение судебных дел

оного». При этом наделение их полномочиями осуществлялось общественным приговором, который не требовал специального удостоверения, в отличие от доверенности [18, с. 147; 19, с. 13; 20, с. 49].

Таким образом, явно видно, что Устав гражданского судопроизводства поддержал и продолжил учение о фингированных (вымышленных) лицах, носящее название «теория олицетворения», созданное Иннокентием IV и поддержанное авторитетом Савиньи с его теорией юридических лиц [21, с. 43—47].

В результате проведенного поверхностного исследования Судебных уставов 1864 г. можно с уверенностью утверждать, что в них зафиксированы юридические фикции различных видов, выполняющие различные функции:

1. Устранение пробельности в правовом регулировании (Учреждение судебных установлений).

2. Борьба с негативными фикциями — антиподами закона (Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями).

3. Влияние на правовое положение лиц-участников судопроизводства (Устав уголовного судопроизводства).

4. Закрепление и утверждение прав государственных учреждений и обществ, которые сегодня называются юридическими лицами (Устав гражданского судопроизводства). ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ императора Александра II Правительствующему Сенату об обнародовании Учреждения судебных установлений, Устава уголовного судопроизводства, Устава гражданского судопроизводства и Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (20 ноября 1864 года).
2. Информация Конституционного Суда Российской Федерации «Развитие судебной системы Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты» (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2012—2013 годов). (Подготовлена Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации; одобрена решением Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.2014) // Документ опубликован не был.
3. Судебная реформа 1864 года. URL: http://www.gosudarstvo_i_pravo/sudebnaya_reforma_1864_goda.html (дата обращения 14.05.2014 г.).
4. Лонская С. В. Мировая юстиция в истории Российской империи (1864—1917 гг.). Статья 9. Мировая юстиция на окраинах. Основные выводы // Мировой судья. 2013. № 11.
5. Положение о применении Судебных уставов 20 ноября 1864 г. к Закавказ-

- скому краю от 22 ноября 1866 г. // ПСЗ-2. Т. XLI. № 43880; Временные правила об устройстве мировых судебных установлений в губерниях: Виленской, Ковенской, Гродненской, Киевской, Волынской, Подольской, Минской, Витебской и Могилевской от 23 июня 1871 г. // ПСЗ-2. Т. XLVI. № 49750; О введении Судебных уставов 20 ноября 1864 года и Положения о нотариальной части 14 апреля 1866 года в области Войска Донского: Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 20 марта 1873г. // ПСЗ-2. Т. XLVIII. № 52034; Положение о применении Судебных уставов 20 ноября 1864 г. к Варшавскому судебному округу от 19 февраля 1875 г. // ПСЗ-2. Т. L. № 54401; Об изменении подсудности некоторых дел судебным установлениям Варшавского округа: Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 18 мая 1882 г. // ПСЗ-3. Т. II. № 891; Положение о преобразовании судебной части в Прибалтийских губерниях от 9 июля 1889 г. // ПСЗ-3. Т. IX. № 6188 и др.
6. Танимов О.В. Юридические фикции: история, предпосылки возникновения и развития / Москва : ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2012.
 7. Пионтковский А.А. Преступление. Курс советского уголовного права. Т. 2. М, 1970.
 8. Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Сборное уложение 1649. М.: Издательство Московского университета, 1961.
 9. Исаев И.А. История государства и права России: учебное пособие. — Москва: Проспект, 2011.
 10. Подробнее см.: Танимов О.В. Фикция как феномен научного познания и мировоззрения // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. 2011. № 6.
 11. Танимов О.В. Фикция как категория юридической науки / Саарбрюккен (Германия): LAP LAMBERT Academic Publishing. 2012.
 12. Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Второе дополненное издание. Часть третья. — Санкт-Петербург, 1867.
 13. Свод законов Российской империи, т. XV. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, изд. 1885 г.
 14. Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Второе дополненное издание. Часть четвертая. — Санкт-Петербург, 1867.
 15. Судебные уставы 20 ноября 1864 г., с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные государственной канцелярией. Часть вторая. — Санкт-Петербург, 1866.
 16. Об изменении и дополнении правил Устава уголовного судопроизводства о заочном разбирательстве: Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 15 февраля 1888 г. // ПСЗ-3. Т. VIII. № 5009.
 17. Степин А.Б. Актуальные вопросы истории развития частного права // Российская юстиция. 2012. № 2.
 18. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса. М., 1994.
 19. Цитович П. П. Гражданский процесс. Киев, 1890.
 20. Томилов А.Ю. Защита чужих прав и интересов общественными орга-

низациями в гражданском процессе // Российская юстиция. 2009. № 8.

21. Танимов О. В. Юридические фикции в Средневековье // История государства и права. 2013. № 22.

Система учета нормативных правовых актов: история и современность

Фадеева
Наталья Анатольевна
научный сотрудник
научно-исследовательской
лаборатории
НИО ФБУ НЦПИ
при Минюсте России

***Аннотация:** В настоящей статье рассматривается роль информационных технологий в механизме реализации конституционного права каждого на информацию при возрастающей роли и увеличении объемов правовой информации при формировании информационного общества. Представлен ряд систем учета, реализованных Министерством юстиции Российской Федерации, а также система государственного учета нормативных правовых актов в Научном центре правовой информации.*

N.A. Fadeeva

Normative legal act registration system: history and our times

***Abstract:** In this paper, the role of information technology in the mechanism of exercising the constitutional right of everyone to information, with due regard to the increase of the role and amount of legal information in the formation of information society is considered. A number of registration systems implemented by the Ministry of Justice of the Russian Federation as well as the system of government registration of normative legal acts at the Scientific Centre for Legal Information are presented.*

Общество сегодня переживает эпоху глобальных изменений — происходит его структурная трансформация. Количество, качество и степень использования информации становятся факторами, определяющими уровень развития государства и существенно влияющими на его статус на политической карте мира. Это означает, что появляется новый социальный порядок — информационное общество, в котором созданы все условия для удовлетворения информационных потребностей граждан, организаций и государства, а большинство работающих либо занято производством, хранением, переработкой и реализацией информации, либо не в состоянии выполнять свои производственные обязанности без этих процессов [1].

Переход к информационному обществу является наиболее значимым процессом в современном мире.

Проводимые в Российской Федерации в конце XX — начале XXI в. коренные изменения социально-экономических отношений затронули всю систему права, предопределили формирование новых объектов правового регулирования и разработку более совершенных механизмов нормативно-правовой регламентации, складывающихся общественных отношений, способствовали созданию многочисленных правовых институтов, обусловили обновление всей законодательной базы. В этих условиях появилась необходимость научно обоснованных рекомендаций для обеспечения эффективного правового регулирования. Указанные обстоятельства заставили по-новому провести оценку существующих положений действующего законодательства и, как результат — интенсифицировали все нормотворчество. Были подвергнуты пересмотру многие теоретические представления об общественных явлениях. Это объясняется тем, что принятые ранее правовые акты, несмотря на их позитивность, оказались несовершенными с точки зрения юридической техники. Самобытность и неординарность вновь создаваемых институтов породили проблемы в их законодательном обеспечении. Законодатель не отработал единой внутренней согласованности правовой системы, не обеспечил упорядоченности всего законодательного материала [2].

Россия, вслед за целым рядом других стран, приступила к строительству информационного общества [3]. Необходимость качественных изменений при работе с информацией признана на самом высоком уровне, и в этом направлении ведется активная работа.

Так, в 2002 г. Правительством Российской Федерации была принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия 2002—2010 гг.», которая дала мощный толчок развитию информационного общества в субъектах Российской Федерации; сейчас на смену ей распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р утверждена программа «Информационное общество» (2011—2020 гг.); также формируется структура электронного Правительства. В рамках реализации этих программ в 2010 г. запущен портал

государственных услуг, идет внедрение судебных информационных систем; регулярно проводятся эксперименты по организации виртуальных общественных приемных на сайтах органов государственной власти.

Компьютеризация и информатизация — неперенные атрибуты информационного общества — затрагивают все сферы социальной жизни и экономической деятельности, что влечет за собой неизбежность обогащения права вообще и правовой политики в частности целой палитрой отвечающих современным тенденциям развития средств, важнейшим из которых являются информационные ресурсы [3].

Сегодня, в связи с развитием глобального информационного общества, во всем мире особое значение приобретает вопрос доступности публичной информации и, соответственно, о разработке теоретических и методологических основ систематизации законодательства в Российской Федерации. Какова при этом организационная и методологическая роль государственных органов (включая и федеральные органы исполнительной власти) в обеспечении полноты, достоверности, транспарентности, и, таким образом, качества этой информации в целом? Общеизвестно, что соответствующие рекомендации содержатся в целом ряде международных правовых актов, и эти положения находят свое отражение в национальном законодательстве государств [4].

В Российской Федерации в 2010—2011 гг. произошел определенный прорыв, связанный с принятием ряда федеральных законов, направленных на правовое обеспечение доступа к информации. При этом роль правовой информации, ее место в общем огромном информационном массиве, который должен обеспечивать решение этих важных государственных задач, безусловно, имеет определяющее значение при построении правового государства в России. Направления развития системы правовой информации имеют общие цели для законотворческих, правоохранительных и правоприменительных органов. Это — обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, повышение уровня правовой информированности общества и преодоление правового нигилизма путем всестороннего обеспечения органов, должностных лиц и граждан полной и достоверной информацией о действующих в России законодательных и иных правовых актах, в том числе муниципальных, в условиях автоматизации информационных процессов при формировании информационного общества.

Для обеспечения решения задач по предоставлению государственных информационных услуг и по организации межведомственного взаимодействия органов государственной власти и создания единого федерального регистра необходимо совершенствование государственного учета и систематизации законодательства.

Деятельность органов государственной власти, в рамках нормативно установленных полномочий по сбору, хранению, обработке и предоставлению

гражданам, организациям, органам власти и местного самоуправления сведений об объектах, субъектах, юридически значимых событиях и действиях можно охарактеризовать как государственную учетную деятельность.

В настоящее время формирование целого ряда учетных систем осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, а также в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, создания соответствующих регистров и реестров, отнесенным к учетным системам федеральных органов государственной власти.

Более 35 лет назад в целях ведения государственного учета нормативных актов решением Правительства СССР от 25.06.1975 № 558 при Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства (ВНИИСЗ) был создан Научно-информационный центр, оснащенный необходимыми техническими средствами для обработки, поиска и выдачи информации, из которого впоследствии вырос Научный центр правовой информации (НЦПИ) Минюста России (ныне — ФБУ НЦПИ).

НЦПИ имеет самый богатый в России опыт работы по автоматизированной обработке правовой информации, самые крупные фонды нормативных правовых актов СССР, союзных республик и законодательства Российской Федерации.

Государственный учет нормативных актов СССР и союзных республик, введенный в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 июня 1975 г. № 558 «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства», осуществлялся в целях обеспечения государственных органов правовой информацией для дальнейшего совершенствования законодательства и ведомственных нормативных актов, а также практики их применения. Этот учет включал в себя централизованный сбор и регистрацию этих актов, создание и поддержание в контрольном состоянии их фондов и централизованную информацию о таких актах.

Наряду с государственным учетом нормативных актов в Центре, министерства юстиции союзных республик вели учет республиканского законодательства и нормативных актов министерств и ведомств республик, обязательных для других министерств, ведомств, общественных организаций и граждан. Также на Центр возлагалось оказание министерствам и ведомствам СССР методической помощи по вопросам государственного учета нормативных актов.

Государственному учету в Центре подлежали действующие акты, принятые (в том числе совместно с другими органами) Верховным Советом, Президиумом Верховного Совета, министерствами, ведомствами СССР и т. д., как опубликованные, так и неопубликованные нормативные акты (в том числе с грифами «для служебного пользования», «не для печати»).

Центр производил государственный учет нормативных актов:

- постоянного действия;
- временного действия со сроком год и более;
- временного действия со сроком менее года в случае последующего его продления. Такие акты направлялись для государственного учета одновременно с актами, продляющими срок их действия.

Не подлежали государственному учету:

- акты персонального характера;
- акты о созыве съездов;
- акты утверждающие планы, стандарты;
- акты о создании, реорганизации.

В Центр направлялись полные тексты нормативных актов со всеми приложениями, содержащими нормативные предписания, подлежащие государственному учету. На основе нормативных актов, принятых на государственный учет, в Центре были организованы:

- государственный фонд нормативных актов;
- государственные страховой и рабочий фонды нормативных актов на микроносителях;
- справочно-поисковый аппарат к фондам.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», Минюст России осуществляет регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Ведение банка данных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти НЦПИ осуществляет в соответствии с Уставом, утвержденным Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 15.11.2011 № 385 с изменениями, утвержденными Приказом Минюста России от 08.11.2012 № 202.

Центр обеспечивает своевременный ввод нормативных актов в фонды и их поддержание в контрольном состоянии путем оперативного внесения соответствующих изменений.

Четко налаженный учет законодательства необходим для квалифицированного применения правовых норм в повседневной практической деятельности исполнительных органов, администрации предприятий, учреждений, в работе фирм и т. д., он необходим для квалифицированной подготовки проек-

тов законодательных и иных правовых актов. Без надлежащего учета нормативных актов невозможно эффективное правовое просвещение, деятельность учебных и научных юридических учреждений.

Государственная учетная деятельность является существенной составляющей деятельности органов государственной власти, важной для перевода процессов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в электронный вид.

Систематизация законодательства, в целях которой осуществляется деятельность по ведению регистров нормативных правовых актов, требует теоретических и прикладных знаний о закономерностях, принципах и тенденциях построения автоматизированных информационных систем, создания государственных информационных ресурсов в целях информационного обеспечения интересов граждан, общества, государства.

Таким образом, очевидна необходимость законодательного закрепления вопросов о правовых последствиях включения в единый регистр нормативных правовых актов, принципах и правилах формирования единого регистра, об актах Союза ССР, продолжающих действовать на территории Российской Федерации, мероприятиях по систематизации и кодификации законодательства, его классификации и т. д. Эта работа в настоящее время нуждается в новых импульсах, глубоких научных исследованиях, и несомненна при этом координирующая роль Минюста России, учитывая его предшествующий опыт, а также и деятельность в современный период в Российской Федерации, связанной с модернизацией права.

Что касается предложений о введении правовых последствий, связанных с вступлением в силу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти только после государственной регистрации, включая и антикоррупционную экспертизу, и обязательного их опубликования, они имеют важное значение не только для правоприменительной практики, но и для совершенствования правотворческой деятельности.

Государственная учетная деятельность Минюста России ведется в рамках, установленных нормативными правовыми актами, в том числе Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 [5] полномочий по созданию и ведению регистров, реестров нормативных правовых актов и предоставлению доступа к информации, содержащейся в них.

В Перечень регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.04.2006 № 584-р [6] включены следующие учетные системы Минюста России:

- федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

- единый регистр нормативных правовых актов Российской Федерации;
- государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Огромное значение информационных ресурсов Минюста России в том, что они являются составной частью информационно-правовой системы Российской Федерации и включают в себя компьютерные базы данных по законодательству, электронные государственные реестры, базы данных правовой статистики и иные.

Система учета правовых актов предполагает создание единого федерального регистра нормативных правовых актов Российской Федерации, направленного на:

- обеспечение единства правового пространства Российской Федерации;
- создание единого эталонного банка данных нормативных правовых актов Российской Федерации, поддержание их в актуальном (контрольном) состоянии единой системы законодательства Российской Федерации (Свода законов Российской Федерации);
- проведение мониторинга правоприменения [7];
- обеспечение доступа к правовой информации граждан, государственных органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций;
- осуществление межгосударственного обмена правовой информацией.

Механизм обеспечения единства правового пространства России — это система органов государственной власти, в которую входит и Минюст России, гарантирующих реализацию принципов верховенства закона и государственной целостности Российской Федерации с помощью определенных форм и методов. Среди последних важнейшее место занимает создание и ведение федеральных регистров нормативных правовых актов. Это одна из форм осуществления государственной власти, заключающаяся в контроле со стороны компетентных органов за соответствием юридических норм нормам актов более высокой юридической силы, а также общепризнанным принципам и нормам международного права.

Поскольку задача обеспечения единства информационно-правового пространства Российской Федерации связана практически со всеми направлениями деятельности Минюста России, ведением целого ряда государственных учетных систем, целесообразно возложить именно на Минюст России создание национального регистра нормативных правовых актов Российской Федерации. В целях повышения эффективности государственного управления и оказания государственных услуг, включая обеспечение доступа к правовой информации, обосновывается необходимость создания государственной системы правовой информации на базе Научного центра правовой информации при Минюсте России.

Положения о создании национального регистра могут быть закреплены в Федеральных законах «О нормативных правовых актах» и «О правовой информации», в которых должны быть определены многие основополагающие понятия (важные как для правотворческой деятельности, включая, несомненно, и работу по совершенствованию и систематизации законодательства, так и для правоприменительной и правоохранной деятельности): законодательство, норма права, нормативный правовой акт, государственный учет, государственная регистрация, систематизация законодательства (ее формы), реквизиты акта, источник официального опубликования, законодательная и юридическая техника и ряд других. Представляется, что это крайне необходимо для унификации терминологического и понятийного аппарата не только при создании национальной системы правовой информации, но важно и для всей правовой системы [1].. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Л. В. Голоскоков. Модернизация российского права: теоретико-информационный аспект: дисс. док. юрид. наук. Краснодар, 2006.
2. В. М. Баранов, А. П. Кузнецов, Н. Н. Маршакова. Классификация в Российском законодательстве (теоретико-прикладное исследование). Монография // Москва, 2014.
3. О. А. Солдаткина. Информационные ресурсы российской правовой политики // Москва, 2013.
4. Л. В. Филатова. Вопросы систематизации законодательства в учетной деятельности органов государственной власти // «Юридический мир», 2012, № 2.
5. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 21.12.2013) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 18.10.2004, № 42, ст. 4108.
6. Распоряжение Правительства РФ от 25.04.2006 № 584-р (ред. от 08.12.2010) «Об утверждении перечня регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 18, ст. 2055.
7. Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 21, ст. 2930.

**Проблемные
вопросы мониторинга
законодательства
и правоприменения
на территории
Приморского края**

Филатов
Станислав Анатольевич
начальник отдела по вопросам
нормативных правовых актов
субъекта Российской Федерации
и ведения федерального регистра,
ведения реестра муниципальных
образований,
регистрации и ведения реестра
уставов муниципальных образований
Управления Минюста России
по Приморскому краю
E-mail: zakon25@mail.ru

***Аннотация:** В статье рассмотрены некоторые проблемные вопросы участия территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации в процессе мониторинга правоприменения, на примере Приморского края. В связи с этим в статье предлагаются пути решения названной проблемы.*

S.A. Filatov

***Problem issues of legislation monitoring and law enforcement
in the territory of Primorsky Krai***

***Abstract:** Some problem issues of participation of territorial bodies of the Ministry of Justice of the Russian Federation in the process of law enforcement monitoring, using the example of Primorsky Krai, are considered in the paper. In this connection, the paper proposes ways to solve these problems.*

Правовые основы мониторинга правоприменения в Российской Федерации и организации системы мониторинга сформированы в 2011 году.

В целях совершенствования правовой системы Российской Федерации Президентом России издан Указ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [1] (далее — Указ от 20.05.2011 № 657), которым изменены подходы к законотворческому процессу, установлен единый правовой механизм, позволяющий осуществлять мониторинг правоприменения и реализовывать его результаты в законотворческой деятельности, а также правоприменительными органами.

В соответствии с Указом от 20.05.2011 № 657, Правительством Российской Федерации принято постановление от 19.08.2011 № 694, которым утверждена методика осуществления мониторинга правоприменения [2].

Согласно подпункту «б» пункта 2 Указа от 20.05.2011 № 657 функции по координации мониторинга, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и его методическому обеспечению, возложены на Министерство юстиции Российской Федерации [1].

В этой связи Положения о Главном управлении (Управлении) Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденные приказами Минюста России от 03.03.2014 № 25 [3] и от 03.03.2014 № 26 [4], предусматривают нормы о полномочиях по проведению территориальными управлениями в установленном порядке мониторинга применения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом в системе действующего правового регулирования роль территориальных органов Минюста России в процессе осуществления мониторинга правоприменения четко не определена, и до настоящего времени порядок проведения территориальными органами Минюста России мониторинга применения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации не установлен.

Анализ правовых норм, содержащихся в Положении о мониторинге правоприменения в Российской Федерации (далее — Положении о мониторинге), утвержденном Указом от 20.05.2011 № 657, свидетельствует о том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий проводят мониторинг правоприменения нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, при этом доклад о результатах мониторинга, осуществленного ими в соответствии с планом мониторинга, утвержденного Правительством Российской Федерации, направляется в Министерство юстиции Российской Федерации.

Кроме того, сведения, полученные в результате мониторинга, осуществленного федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по собственной инициативе,

могут направляться до 1 июня в Министерство юстиции Российской Федерации по решению этих органов (абзац второй пункта 12 Положения о мониторинге) [1].

Таким образом, в сфере проведения мониторинга правоприменения в Российской Федерации в целом и на территории Приморского края в частности на текущий момент существуют следующие проблемы:

- Положение о мониторинге не закрепляет за территориальными управлениями участия в мониторинге правоприменения. Отсутствуют полномочия территориальных управлений по взаимодействию с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными субъектами проведения мониторинга;
- в настоящее время за региональными органами государственной власти не закреплена обязанность по направлению результатов мониторинга правоприменения в территориальные управления.

Органы государственной власти Приморского края закрепили правовые основы мониторинга правоприменения в Постановлении Администрации Приморского края от 30 мая 2012 №140-па «О мониторинге правоприменения в Приморском крае» и Постановлении Законодательного Собрания Приморского края от 31 октября 2012 года № 422 «О Положении о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края».

В соответствии с Порядком организации проведения мониторинга правоприменения в Приморском крае, утвержденным Постановлением Администрации Приморского края от 30 мая 2012 №140-па «О мониторинге правоприменения в Приморском крае» мониторинг проводится в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утверждаемым Правительством Российской Федерации, а также на основании соответствующего поручения Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. Мониторинг проводится органами исполнительной власти Приморского края, к компетенции которых относится решение вопросов, указанных в плане мониторинга в Российской Федерации на соответствующий год [5].

Положение о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края, утвержденное Постановлением Законодательного Собрания Приморского края от 31 октября 2012 года № 422 «О Положении о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края», содержит понятие мониторинга правоприменения, устанавливает цели, задачи, принципы, объекты, этапы, порядок проведения мониторинга. Согласно статье 9 данного Положения, проведение мониторинга осуществляет комитет Законодательного Собрания, на который возложено проведение мониторинга в соответствии с планом мониторинга, совместно с отделом

мониторинга законодательства и правоприменительной практики правового управления аппарата Законодательного Собрания [6].

При этом необходимо отметить, что в указанных нормативных актах Приморского края вопросы взаимодействия органов власти Приморского края с Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю в процессе проведения мониторинга правоприменения на территории Приморского края отражение не нашли.

В целях качественного проведения мониторинга правоприменения в субъекте Российской Федерации целесообразно принятие федерального акта, регулирующего механизм обмена информацией между субъектами мониторинга правоприменения, а также с институтами гражданского общества.

Исключая дублирующие полномочия, а также учитывая концепцию Положения о мониторинге и тот факт, что объем работы по проведению мониторинга правоприменения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требует достаточно глубокого изучения отраслей права (в том числе выходящего за пределы полномочий территориальных органов Минюста России), полагаем возможным наделить территориальный орган Минюста России в сфере проведения мониторинга правоприменения координационными и (или) вспомогательными функциями.

Для обеспечения объективности и достоверности отдельных данных (сопоставление с информацией, которой располагает территориальный орган Минюста России), содержащихся в мониторинге правоприменения, подготовленном органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также организации работы по совершенствованию регионального законодательства и повышению роли территориальных органов Минюста России в указанном процессе, предлагается ежегодно направлять аналитическую справку по результатам мониторинга в территориальные управления Минюста России, которые, в свою очередь, будут являться не только посредниками по направлению результатов мониторинга в Минюст России, но и координаторами организации работы по совершенствованию регионального законодательства по результатам мониторинга. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // «Российская газета», № 110, 25.05.2011.
2. Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Фе-

- дерации» // «Российская газета», № 186, 24.08.2011.
3. Приказ Минюста России от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» // «Российская газета», № 65, 21.03.2014.
 4. Приказ Минюста России от 03.03.2014 № 26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» // «Российская газета», № 68, 26.03.2014.
 5. Постановление Администрации Приморского края от 30.05.2012 № 140-па «О мониторинге правоприменения в Приморском крае» // «Приморская газета», № 47 (664), 01.06.2012.
 6. Постановление Законодательного Собрания Приморского края от 31.10.2012 № 422 «О Положении о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края» // «Ведомости Законодательного Собрания Приморского края», 07.11.2012, № 26.

**Историческая
характеристика
правовой регламентации
судебной медицины**

Челябова
Залина Магомедзагировна
ассистент кафедры
процессуального права
Астраханского государственного
университета
E-mail: madam.chelyabova@yandex.ru

***Аннотация:** В данной статье приведена хронология правовой регламентации развития судебной медицины в России. В статье выявлена также значимость и объективная необходимость наличия и развития института судебной медицины в ходе уголовного процесса. Автор в данном исследовании акцентировал внимание на самых приоритетных памятниках русского уголовно-процессуального права. Автор также акцентировал внимание на государственных учреждениях, которые были полномочны производить судебно-медицинские исследования, а также на предметном назначении судебно-медицинской экспертизы. Особое внимание в статье уделено описанию развития судебной медицины по Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. В статье приведены конкретные полномочия судебно-медицинских экспертов, а также описано значение результатов деятельности судебно-медицинских учреждений. Описано также влияние различных исторических факторов и влиятельных политических деятелей на развитие судебной медицины, например, Петра Первого.*

Z. M. Chelyabova

A historical characterisation of legal regulation of forensic pathology

***Abstract:** The chronology of legal regulation of the development of forensic pathology in Russia is presented in the paper. The significance and objective necessity for using forensic pathology in criminal procedure and the*

development of the institution of forensic pathology is also shown in the paper. In this research, the author focused on the most fundamental monuments of Russian law of criminal procedure and government facilities authorised to carry out forensic pathology examinations, as well as on the material purpose of forensic pathologist's evaluation. A special attention is paid in the paper to a description of the development of forensic pathology in accordance with the Regulations of Criminal Proceedings of 1864. A description of concrete powers granted to forensic pathologists as well as of the significance of the results of activities of forensic pathology facilities is presented. The impact of different historical factors and influential political figures, for instance, Peter I, on the development of forensic pathology is also given in the paper.

В настоящее время, развивающееся благодаря применению технологий в различных областях знаний, трудно переоценить значение судебной медицины в уголовном процессе. Судебная медицина позволяет извлечь очень значимую информацию, на основе которой формируется самое основное для сторон процесса — доказательственная база.

Конечно, значимость судебной медицины не стоит даже ставить под сомнение. Об этом свидетельствует множество памятных законодательных актов. Значение судебной медицины хорошо выразил еще в 1901 г. крупнейший ученый-медик Европы, по учебникам которого учились несколько поколений судебных медиков, в том числе в России, Э. Гофман. Он писал: «Если мы представим себе, как велико число судебных разбирательств, в которых участие судебного врача необходимо, если мы примем во внимание, что в большинстве таких случаев весь дальнейший ход судебного дела и главным образом тот или иной приговор зависят от исследования и заключения судебного врача, что таким образом ему вверяются не только первостепенной важности общественные интересы, но также и личная судьба, честь и свобода, а иногда и жизнь заинтересованных лиц, то едва ли нужно приводить доказательства в пользу большого значения судебной медицины» [1].

Знание основ судебной медицины необходимо для юриста как представителя следствия и суда. Уже при назначении экспертизы, используя эти знания, он должен умело и рационально поставить перед специалистом вопросы и точно сформулировать, составить план расследования или разбирательства. Изучая заключение эксперта, он должен правильно, критически оценить его выводы. В случае сомнений в правильности или полноте полученных данных он обязан принять меры к уточнению или изменению вопросов, назначая дополнительную или повторную экспертизу, направляя новые вещественные до-

казательства, либо с участием эксперта провести то или иное следственное действие. Для этого необходимо знать возможности судебно-медицинской экспертизы, современные методы исследования.

Что касается изучения судебной медицины будущими врачами, то оно определяется тем положением, что любой врач в соответствии с УПК может быть привлечен в качестве специалиста к участию в следственных действиях и к производству судебно-медицинской экспертизы.

Судебная медицина — это специальная медицинская дисциплина, представляющая собой систему научных знаний о закономерностях возникновения, способах выявления, методах исследования и принципах оценки медицинских фактов, являющихся источником доказательств при проведении предусмотренного законом расследования. Но это и наука, возникшая в связи с потребностями судебно-следственной практики, развивающаяся и совершенствующаяся во имя ее целей. Практическая реализация судебно-медицинских знаний осуществляется в виде судебно-медицинской экспертизы — предусмотренного и регламентированного законом научно-практического исследования, проводимого врачом и предпринимаемого для решения конкретных медицинских вопросов, возникающих при расследовании.

Судебно-медицинская экспертиза — это практическое применение судебной медицины [5].

Формирование судебной медицины связано с запросами практики. Об этом свидетельствует история развития отечественной судебной медицины. Еще в X веке в договоре князя Олега с греками предусматривалось наказание за нанесение побоев. В уставе князя Владимира определялось наказание за половые преступления, что требовало знаний специальных вопросов. В древнем правовом сборнике «Русская правда» (XI в.) уже начали подразделять повреждения на легкие и тяжкие, ибо в зависимости от этого определялось разное наказание. Позже в различных правительственных грамотах предусматривались осмотры трупов лекарями при подозрении на насилие. Врачебные доказательства все шире применялись в XVI веке. Дошедшие до нас документы свидетельствуют о значении «врачебно-судных розысканий» и при решении политических споров. Так, в 1537 году в период объединения русских княжеств вокруг Москвы врачу Феофилу было предложено освидетельствовать князя Андрея, который под предлогом болезни отказался выполнить царский указ о возвращении в Москву из Углича. В 1571 году врач Бомелиус исследовал труп жены Ивана Грозного и установил, что причиной ее смерти было отравление. В XVI веке в Москве учреждается Аптекарский приказ, ведающий всеми врачебными делами, который при решении спорных вопросов назначал проведение судебно-медицинской экспертизы. В частности, определялась годность стрельцов к несению службы, правильность лечения при жалобах на лекаря, подвергались осмотру умершие скоропостижно. Надобность во врачебных до-

казательствах возросла после принятия в 1597 году «Судебника» — первого русского свода законов. В конце XVII века вышел первый в России закон («Боярский приговор»), предусматривавший наказание за врачебные ошибки.

В 1677 г. по распоряжению Аптекарского приказа был исследован труп дьяка Ефима Богданова на предмет того, «какою он болезнью умер». Было установлено, что «болезни де у него Ефима камень в почках, и стал де тот камень больши роста, и от того де камени и смерть ему учинилась».

В XVI–XVII вв. частыми были случаи смерти или повреждений от действий лекарей и лиц, которые взялись за лечение без должных на то навыков. Например, в 1700 г. по факту смерти боярина Салтыкова было установлено, что смерть его наступила от отравления ядом, купленным в «зеленой лавке» слугою боярина Алексеем Каменем по невежеству. В другом случае лекарь Михаил Тулейщик, находясь в пьяном виде, продал вместо лекарства сулему, следствием этого стала смерть подьячего Юрия Прокофьева. Ввиду этого в 1686 и 1700 гг. были изданы указы, вошедшие в Полное собрание законов Российской империи под названием «Боярский приговор. О наказании незнающих медицинских наук, и по невежеству в употреблении медикаментов, причиняющих смерть больным». Эти указы были первыми законами, предусматривающими наказание за правонарушения, связанные с лечением больных.

В XVI—XVII вв. мнение врачей по вопросам, входящим в компетенцию современной судебной медицины, было непререкаемо и неукоснительно принималось за основу при решении разного рода дел [2].

Реформы Петра I оказали исключительное влияние и на развитие судебной медицины. Вышедший в 1716 г. Воинский устав впервые в мире предписал обязательно приглашать врача для вскрытия трупа при подозрении на насильственную смерть. В Морском уставе и других документах определялись положения об освидетельствовании при убийствах, нанесении повреждений, небрежном отношении к больным. В открытых при Петре I госпиталях были предусмотрены морги для вскрытия трупов [3].

Объем и распространенность действия Воинского устава были таковы, что он по праву считался сводом законов Российской империи на протяжении почти всего XVIII столетия, в том числе он был основой организации медицинского дела в целом и судебной медицины в частности.

Правовые нормы, регламентирующие судебно-медицинскую деятельность, содержались не только в указанных документах, но и в некоторых других.

Например, в Морском уставе 1720 г. имелись следующие параграфы:

«108. Кто кого убьет так, что он не тотчас, но по некотором времени умрет, то надлежит о том освидетельствовать, что он от тех ли побоев умре, или иная какая болезнь приключилась, и для того тотчас по смерти его докторам изрезать то мертвое тело и осмотреть, от чего ему смерть приключилась, и о том свидетельство к суду подать на письме, подтвержденное присягою...».

Была предусмотрена Морским уставом и экспертиза симуляции: «Подлинно ли они больны, и нет ли за кем притворства, и о том давать свидетельство письменное».

В XVIII веке в Санкт-Петербурге и Москве были открыты медико-административные учреждения — «физикаты», которым поручалась организация медицинской службы. В 26 городах России появились городские врачи, которые занимались и судебно-медицинской экспертизой. В 1722 г. Петр I издал указ об освидетельствовании «дураков» для разрешения вступать в брак, установлении невменяемости, что было основой психиатрической экспертизы.

Высшим административным медицинским органом в России с 1725 г. была Медицинская канцелярия, переименованная в 1763 г. в Медицинскую коллегию. В ее ведении находилась и судебно-медицинская служба.

В XVIII веке перед судебно-медицинской экспертизой ставились следующие задачи:

- Исследование трупов при подозрении на насильственную смерть.
- Исследование трупов новорожденных при подозрении на детоубийство.
- Судебно-медицинское освидетельствование живых лиц по поводу: телесных повреждений (побоев, увечий); установления возраста; половых преступлений.
- Исследование психического состояния обвиняемого или пострадавшего.
- Определение годности к военной службе, экспертиза членовредительства.
- Исследования по делам о незаконном врачевании (знахарство, шарлатанство) и по делам о врачебных ошибках.
- Исследование вещественных доказательств, ядов, различных трав и лекарственных веществ при подозрении на отравление [7].

В первой половине XIX в. в России в связи с изменением социально-экономических отношений происходят значительные административные и правовые преобразования, коснувшиеся и медицины в целом, и судебной медицины в частности.

На смену Медицинской коллегии как самостоятельного административного органа был организован Медицинский совет. Он вошел в состав Департамента внутренних дел, который имел более широкие задачи, нежели современное Министерство внутренних дел. Судебно-медицинская служба находилась в составе 1-го отделения экспедиции Медицинского совета, в ее обязанности входило: «давать суждения в следственных уголовных и гражданских делах, требующих знания медицинской науки».

Эти события расположились в следующем хронологическом порядке:

- 1809 г.: Медицинский совет был в составе Министерства народного просвещения.
- 1811 г.: был учрежден еще один Медицинский совет при Министерстве полиции, который по линии судебной медицины должен был заниматься

«рассмотрением следствий о скоропостижно умерших и ревизией свидетельств в сомнительных случаях по делам гражданским и уголовным».

- 1819 г.: Министерство полиции было объединено с Министерством внутренних дел.
- 1822 г.: Медицинский совет при Министерстве народного просвещения сливается с Медицинским советом Министерства внутренних дел, в документах того времени указывалось, что это сделано «для прекращения затруднений, происходящих от разделения предметов, к медицинскому управлению принадлежащих... и для установления единства в производстве дел судебной и полицейской медицины».
- 1829 г.: под эгидой Медицинского совета и по указанию министра внутренних дел были изданы и разосланы на места правила для судебно-медицинского осмотра и вскрытия тел. По сути дела, это был наиболее полный учебник по судебной медицине для того времени. В работе над ним приняли участие видные деятели русской медицины профессора медико-хирургической Академии, члены Медицинского совета И. В. Буяльский, А. С. Громов, А. П. Нелюбин.
- 1836 г.: было утверждено положение о Медицинском совете, в нём судебно-медицинские функции сводились к следующему:
- 1841 г.: было издано распоряжение об устройстве Медицинского совета, по которому он являлся в Империи высшим органом по «врачебно-ученым, врачебно-полицейским и врачебно-судебным делам». Это положение действовало до 1904 г.
- 1847 г.: был принят указ, предписывающий, «чтобы врачи, призываемые для анатомических осмотров и свидетельства мертвых тел по уголовным исследованиям, давали заключения только по тем предметам, кои относятся до судебной медицины и медицинской полиции, не позволяя себе входить вместе с тем в рассуждения и давать заключения о предметах, подлежащих рассмотрению и определению суда». Указ был передан на рассмотрение Медицинского совета, был им несколько изменен и дополнен, в частности, врачам было дано право обращать внимание судей на медицинские обстоятельства, имеющие отношение к судебной квалификации преступлений и иным вопросам, решаемым судом [4].

Наиболее значительный всплеск в развитии судебной медицины наблюдался во второй половине XIX века, когда в России был проведен ряд реформ. Судебная реформа 1860—64 гг. по праву занимает одно из наиболее заметных мест в числе государственных реформ второй половины XIX века. Без реформирования судебной системы было немислимо дальнейшее развитие Российской империи, реформа означала окончательный отход от средневековой инквизиционной системы судопроизводства и введение многих

демократических элементов, некоторые из которых начинают возрождаться только сейчас.

В этом ряду наиболее заметной была реформа именно уголовно-процессуального законодательства, в которой явно проявились наметившиеся в это время тенденции к гуманизации законодательства, защите прежде всего прав человека. Судебные Уставы ознаменовали начало новой эпохи в истории русского права, выполняя желание Александра II дать русскому народу «суд скорый, правый и милостивый», они провозгласили самостоятельность судебной власти, широкое участие народных масс в отправлении правосудия, всесловность, гласность, состязательность. Как отмечали современники, российское послереформенное уголовное судопроизводство было самым передовым в Европе. Неслучайно в настоящее время в РФ возрождается институт присяжных, много лет идут разговоры о необходимости возрождения института мировых судей. В этих условиях важным представляется изучение опыта прошлого века. Реформа 1864 г. явилась толчком для развития судебной медицины и судебно-медицинской экспертизы. Это было связано с появлением очень важного памятника российского права — Устава уголовного судопроизводства 1864 г.

Устав уголовного судопроизводства 1864 г. заимствовал континентальную систему судопроизводства, при этом за основу был взят Уголовно-процессуальный кодекс Франции 1808 г.

Суды стали общими и равными (вместо сословных), тайное судопроизводство сменилось открытым и гласным, были учреждены прокуратура, адвокатура, судебные следователи, появилась состязательность в судебном процессе. Все это привело к необходимости использования судебно-медицинской экспертизы в открытых спорах сторон, а также к выявлению недостатка знаний и научным исследованиям в судебной медицине. Появились при университетах кафедры судебной медицины, к которым обращались как к экспертным учреждениям.

Устав уголовного судопроизводства состоит из трех книг и шестидесяти глав. Книги включают в себя разделы. Структура Устава позволяет быстро найти нужную статью. Формулировки Устава достаточно четки и лаконичны. Составители проекта Устава подчеркнули в своей пояснительной записке, что «цель уголовного судопроизводства есть обнаружение так называемой материальной истины и наказание действительно виновного в совершении преступления или проступка».

Процесс согласно Уставу уголовного судопроизводства распадался на несколько стадий. Предварительное расследование состояло из дознания и предварительного следствия.

В данном документе пока нет понятия «эксперт». Вместо него используется понятие «судебный врач», которого приглашает следователь для про-

изводства осмотра и освидетельствования трупов, различного рода повреждений, следов насилия и состояния здоровья потерпевшего или обвиняемого. Распределяются обязанности судебных врачей в соответствии с административно-территориальным делением: в уездах — на уездного, а в городах — на городского или полицейского врача; но если по болезни или другой уважительной причине они явиться не могут, то вместо них следователь приглашает всякого другого военного, гражданского или вольнопрактикующего врача.

Допускается комиссионное освидетельствование трупа. При этом к осмотру и освидетельствованию мертвых тел священнослужителей и монашествующих приглашаются местный благочинный или настоятель монастыря, смотря по тому, к какому из сих духовных сословий принадлежало лицо, умершее насильственной смертью.

Ст. 340 Устава определяет обязанности следователя до прибытия судебного врача:

- 1) при сомнении в действительной смерти принимает меры к оживлению умершего, а в противном случае — к сохранению тела от порчи и случайных повреждений;
- 2) удостоверяется в тождестве мертвого тела с трупом;
- 3) составляет о принятых мерах протокол установленным порядком.

При исследовании судебный врач, руководствуясь правилами Устава судебной медицины, осматривает поверхность мертвого тела, его углубления и отверстия, суставы, целостность костей и состояние внутренних органов и, по возможности, разъясняет присутствующим значение всякого пятна, знака, раны, повреждения и болезненных изменений, определяет степень гнилости и происшедшие от того явления и отвечает на предлагаемые ему вопросы.

Акт осмотра или свидетельство передается от врача следователю в течение трех суток.

В случае противоречия свидетельства с обстоятельствами следствия, или разногласия во мнении врачей, или сомнения в правильности истолкования найденных признаков судебный следователь представляет копию свидетельства во врачебную управу, которая разрешает сомнение или затребование дополнительных объяснений от врачей, или назначением переосвидетельствования [6].

При переосвидетельствовании мертвого тела судебный следователь сообщает приглашенным врачам цель переосвидетельствования, протокол и акт первоначального осмотра и сколько прошло времени пребывания тела в земле.

Данный документ допускает эксгумации. Судебный следователь не приступает к ней до прибытия врача. Для удостоверения в тождестве приглашаются священник и другие лица, бывшие при погребении, а к переосвидетельствованию приглашается, если возможно, и врач, производивший первоначальный осмотр.

Если предварительные сведения не обнаружат, кто был умерший, тело которого подвергнуто исследованию, то судебный следователь, описав с точностью приметы умершего, место, где найдено его тело, и заключение врача о причине смерти, сообщает статью о том, кому следует, для припечатания в местных губернских или полицейских ведомостях.

При исследовании ран, побоев, увечья, членовредительства, оскотления, изнасилования, повреждений в здоровье, преждевременного разрешения от бремени вследствие изгнания плода или насилия и тому подобных последствий преступных деяний судебный врач определяет, по возможности:

- свойство повреждения и влияние его на здоровье свидетельствуемого лица;
- средства, употребляемые при насилии или повреждении;
- давно ли произведено повреждение или в недавнее время.

Устав не допускает привлечение к освидетельствованию других лиц женского пола, кроме тех, на кого падает основательное подозрение.

Широко были известны в то время киевская, харьковская, томская, омская, саратовская и другие школы судебной медицины.

С 1865 г. начал выходить первый судебно-медицинский журнал «Архив судебной медицины и общественной гигиены», который сыграл большую роль в становлении судебно-медицинской науки и практики. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Гофман Э. Учебник судебной медицины / Пер. с третьего, доп. изд-я. — СПб., 1887. — 776 с.
2. Дерягин Г. В. Судебная медицина: учебник для юридических и медицинских вузов. — М., 2011. — 460 с.
3. Малофеев И. В. Историческая характеристика правового регулирования сроков уголовного судопроизводства // Адвокат. 2014. № 3. С. 7.
4. Попов В. Л., Заславский Г. И., Лобан И. Е. Судебно-медицинская деятельность в уголовном судопроизводстве: правовые, организационные и методические аспекты. — Издательство: Юридический центр Пресс, 2003 г. С. 43.
5. Попов В. Л., Мусаев Ш. М. Судебная медицина. — Издательство: Юридический центр Пресс, 2009. С. 12.
6. Рязанцев В. А. Выделение уголовных дел по Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. // История государства и права. 2011. № 21. С. 12.
7. Судебная медицина: Учебник / Под ред. В. Н. Крюкова. — М.: Медицина, 1998.

СЕКЦИЯ II.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

Модераторы:

Морозов Андрей Витальевич, заведующий лабораторией мониторинга правовой информации НИИ, заведующий кафедрой информационного права РПА Минюста России, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН;

Филатова Людмила Васильевна, профессор кафедры информационного права РПА Минюста России, заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник.







Актуальные проблемы информационного права: региональный аспект

Абдусаламов
Руслан Абдусаламович
заведующий кафедрой
информационного права и
информатики ФГБОУ ВПО «ДГУ»,
куратор направления «Прикладная
информатика в юриспруденции»,
кандидат педагогических наук,
доцент
E-mail: abd-rus@yandex.ru

***Аннотация:** Статья посвящена проблемам определения объекта, предмета, методов информационного права как комплексной отрасли права. Приведена классификация информационных правоотношений, определены основные направления и процессы изменения информационного законодательства.*

R. A. Abdusalamov

Topical problems of information law: the regional aspect

***Abstract:** The paper is devoted to problems of defining the object, subject, and methods of information law as a multidisciplinary field of law. A classification of information relations is presented, the main directions and processes of change of information legislation are determined.*

Современное развитие общества и государства характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, являющейся системообразующим фактором становления информационного общества. Важной тенденцией развития российского законодательства является разработка и принятие законодательных актов, регламентирующих правоотношения, возникающие в процессе формирования и развития информационного общества. В этой связи активно развивается информационное законодательство, являющееся основным источником информационного права, регулирующее информационные отношения в информационной сфере. Развитие информационного законодательства по-прежнему остается крайне актуальной задачей, однако серьезных сдвигов в данной области пока не происходит [1, с. 10].

Выделение информационного права из общей системы права связано с наличием у этой отрасли следующих конструкций: самостоятельный объект и предмет правового регулирования; понятийный аппарат, присущий только данной отрасли права; методы информационного права.

Проблемным вопросом является определение объекта информационного права. По нашему мнению, основным объектом информационного права, в связи с которым субъекты вступают в правоотношения, является информация. В ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», являющимся базовым в области информационного права, информация определена как «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления». Также к объектам информационного права следует отнести документированную информацию и информационные системы, по поводу которых возникает и осуществляется деятельность участников правоотношений. Понятия этих объектов информационного права законодательно закреплены в базовом законе, а именно, «информационная система — совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств», «документированная информация — зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель» [2]. При этом информация является благом особого рода, а документированная информация и информационные системы — благами материальными [3].

Предмет информационного права составляют информационные правоотношения по поиску, получению, передаче, производству и распространению информации, а также смежные с ними отношения, которым действующим законодательством придано значение информационных (отношения, связанные с созданием, преобразованием и потреблением информации; отношения, возникающие при создании и использовании информационных технологий, информационном обмене, а также отношения, складывающиеся при управлении

информационными процессами, информатизацией и обеспечением информационной безопасности). Следовательно, информационное правоотношение в широком смысле есть реальное общественное отношение, урегулированное нормами информационного права.

Так как практически все общественно-производственные отношения имеют информационную составляющую, то возникает проблема выявления информационных правоотношений, являющихся предметом непосредственно информационного права. В этой связи особого внимания заслуживает классификация информационных правоотношений по их значимости и информационной природе в информационной сфере, где основными типами являются [4]:

- отраслевые информационные правоотношения, регулируемые исключительно нормами информационного права;
- межотраслевые информационные правоотношения, регулируемые комплексом норм информационного и других отраслей права;
- смежные информационные правоотношения, регулируемые нормами других отраслей права, которые могут входить в информационное право только в части, касающейся непосредственно правового режима информации.

Отраслевые информационные правоотношения возникают в области обеспечения информационной безопасности личности, общества и государства и соответствующей привилегированной содержательной информации, необходимой для удовлетворения информационных потребностей:

- жизнедеятельности (функционирования), развития и обучения — подотрасль «право информационной безопасности» (включая институт информационных прав и свобод, институт тайны, институт охраны права на частную информационную деятельность и др.);
- массовой информации — подотрасль «медиаправо» или «право массовой информации» (включая институт свободы массовой информации, институт прав телерадиовещателей и др.);
- средств автоматизации (включая автоматизированные информационные системы), электронно-вычислительной техники и соответствующей машинной или компьютерной информации — подотрасль «компьютерное право» (включая институты электронного документооборота, электронной подписи, программно-математического обеспечения и др.);
- средств телематики (включая глобальные телематические (информационно-компьютерные телекоммуникационные) сети типа сетей Интернет, Релком, Ситек, Sedab, Remart и др.) и соответствующей многоаспектной электронно-цифровой информации — подотрасль «интернет-право» (включая институты телекоммуникаций, связи, доменных имен и др.).

— Специфика отраслевых информационных отношений и соответствующих необходимых условий обеспечения эффективности их правового регулирования обуславливает необходимость знания определенных концептуальных положений из смежных научных отраслей, таких, в частности, как информология и криптология (подотрасль «Право информационной безопасности»), информатика («Компьютерное право»), журналистика («Медиаправо») и телематика («Интернет-право»).

Межотраслевые информационные правоотношения (информационно-имущественные, информационно-неимущественные, информационно-хозяйственные, информационно-производственные и др.) возникают в области интеллектуальной собственности (включая промышленную собственность), собственности на информационные ресурсы, компьютерной преступности, правовой информатизации и др.

Смежные информационные правоотношения возникают в области использования информационных средств и ресурсов, в области культуры, библиотечного дела, архивов и др.

Таким образом, информационные правоотношения в иных сферах, в частности, экономической, политической, социальной, экологической, брачно-семейной, трудовой, нравственной и др., не входят в предмет информационного права и являются средством решения правовых задач соответствующих отраслей.

Резюмируя вышеизложенное, можно сказать, что информационное право является комплексной отраслью права, включающей совокупность правовых норм Российской Федерации, норм международного законодательства, а также правосознание субъектов права в области информационной деятельности и информационных отношений, направленных на удовлетворение информационных потребностей личности, общества и государства, обеспечение адекватной реакции юридической системы на нарушение установленных законодательством правил в информационной сфере.

Конституция РФ содержит ряд норм, непосредственно связанных с информацией в разных формах: мысль, слово, мнение, почтовые, телеграфные отправления, массовая информация, документы и материалы, непосредственно затрагивающие права и свободы граждан, федеральная информация; закрепляет содержание права на информацию; устанавливает основные требования к правовой информации, выражаемой в форме законов и иных нормативно-правовых актов, гарантирует защиту личной, семейной тайн, государственной тайны. Основу информационного законодательства составляют информационные права и свободы, обеспечение гарантий которых является его основной целью.

Также необходимо отметить, что информационно-правовые нормы Конституции РФ находят свое развитие в законодательстве субъектов РФ [5].

В качестве примера можно привести Конституцию Республики Дагестан, в которой информационным правам и свободам посвящена статья 28.

Главной особенностью данной статьи является то, что конституционная норма не только не содержит запрета цензуры, но и вообще не гарантирует свободу массовой информации. В Конституции Республики Дагестан вообще нет ни слова о средствах массовой информации. Остальные элементы, присутствующие в статье 29 федеральной конституции, есть и в статье 28 Конституции Дагестана.

Информационные права и свободы, касающиеся неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, чести и доброго имени, тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, содержатся в статье 25 Конституции Республики Дагестан.

В статье 39 провозглашается право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Право на образование гарантируется в статье 42, в частности, «Республика Дагестан вправе устанавливать региональные (национально-региональные) компоненты государственных образовательных стандартов» (ч. 5 ст. 42). Свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, охрана интеллектуальной собственности, участие в культурной жизни, пользование культурными учреждениями и доступ к культурным учреждениям закреплены в статье 43.

Кроме того, Конституция РД устанавливает порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов, условия их применения и действия в следующих статьях: ст. 68—72, ст. 79—80, ст. 90, ст. 93.

Дальнейшими шагами после провозглашения основных информационных прав и свобод в Конституции РФ является принятие целого ряда нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения в информационной сфере, среди которых особо хотелось бы отметить следующие: законы РФ «О средствах массовой информации» (1991), «О безопасности» (1992), «О государственной тайне» (1993), федеральные законы «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (1994), «Об обязательном экземпляре документов» (1994), «О библиотечном деле» (1994), «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (1994), «О связи» (2003), «Об Архивном деле в Российской Федерации» (2004), «О коммерческой тайне» (2004), «О рекламе» (2006), «О персональных данных» (2006), «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (2006), «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (2009), «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (2010), «Об электронной подписи» (2011).

Также заслуживают внимания Указ Президента РФ «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» (1997), Доктрина информационной безопасности РФ (2000), глава 28 УК РФ «Преступления в сфере компьютерной информации» (1996), Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002—2010 годы)» (2001), глава 13 КоАП РФ «Административные правонарушения в области связи и информации» (2001), четвертая часть ГК РФ, регулирующая отношения в области авторского и смежных прав, патентного законодательства и законодательства о ноу-хау (секретах производства) (2006), Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года (2008), Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)» (2010).

Хотелось бы выделить следующие постановления Правительства Республики Дагестан, которые относятся к наиболее значимым нормативно-правовым актам, регулирующим процессы формирования и развития информационного общества в республике:

- «Об утверждении порядка организации деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных электронных карт в Республике Дагестан» от 22 августа 2011 г. № 283;
- «Об утверждении регламента ведения официального сайта правительства Республики Дагестан» от 21 апреля 2011 г. № 120;
- «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти Республики Дагестан» от 8 апреля 2011 г. № 100;
- «О республиканском реестре государственных и муниципальных услуг (функций)» от 30 июня 2010 г. № 234;
- «О правительственной комиссии Республики Дагестан по внедрению информационных технологий» от 19 июля 2010 г. № 258;
- «Об информационной системе поддержки оказания органами исполнительной власти Республики Дагестан и органами местного самоуправления государственных услуг с использованием электронных средств коммуникаций по принципу «одного окна» от 20 июля 2009 г. № 242.

Также заслуживают внимания планы мероприятий Управления Правительства Республики Дагестан по информационным технологиям:

- План мероприятий по развитию информационного общества и формированию электронного правительства в Республике Дагестан на 2012—2013 годы.
- План мероприятий Республики Дагестан по переходу на межведомственное и межуровневое взаимодействие при предоставлении государственных и муниципальных услуг.
- Планы перехода на предоставление государственных, муниципальных и иных услуг в электронном виде органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и учреждениями Республики Дагестан.

Однако существующее информационное законодательство не является совершенным и полным, хотя на сегодняшний день принят целый массив законов и подзаконных актов. Основную проблему составляет регулирование информационных отношений, возникающих при работе в глобальной сети Интернет. В этой связи среди основных направлений совершенствования системы регулирования информационных отношений в информационной сфере можно выделить следующие:

- устранение неопределенности и неоднозначности в применении законодательных актов разного уровня;
- создание стабильной и полноценной системы нормативных правовых актов, направленной на обеспечение развития в Российской Федерации информационного общества и электронного правительства;
- устранение административных барьеров и ограничений по применению электронных документов и электронного документооборота в органах государственной власти субъекта РФ, судебной системе, отраслях;
- законодательное закрепление прав граждан на информацию и базовые информационно-коммуникационные услуги, предоставляемые органами государственной власти и местного самоуправления.
- установление статуса различных видов информационных ресурсов, формируемых и используемых в субъекте РФ;
- установление правовых основ защиты пользователей от ложной и вредной информации.

В целях практической реализации указанных направлений необходимо осуществление следующих процессов изменения информационного законодательства:

- разработка правовых основ создания и развития в Российской Федерации государственной доверенной открытой сети (параллельной сети Интернет), построенной на совокупности сетей операторов РФ, содержащей единую базу данных универсальных идентификаторов органов государственной власти и местного самоуправления (в обязательном порядке), юридических и физических лиц, их ресурсов, сервисов и официальных электронных адресов с построением системы авторизации в сети абонентов-пользователей мобильных телефонов, подконтрольной государству, управляемой им, исключающей анонимность, гарантирующей качество предоставляемых услуг, сводящей к минимуму нарушения требований законодательства на основе их автоматического выявления и документирования.
- разработка и принятие федерального закона «Об информационных коммуникациях»;
- использование технологий Интернет для расширения государственных услуг, субъектного состава и сферы регулирования, интеграция раз-

- личных средств массовой коммуникации на основе рамочной регуляторной модели;
- развитие правовой базы гражданского информационного общества на основе разработки и принятия информационного кодекса. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Бачило И. Л. Предпосылки укрепления правового регулирования инновационных процессов в публичном управлении на основе информационных технологий. // Проблемы информационного права : Труды Института государства и права Российской академии наук, 2009, № 5.
2. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
3. Городов О. А. Информационное право : учебник. — М.: ТК «Велби», Изд-во Проспект, 2009.
4. Ловцов Д. А. Информационные правоотношения: особенности и продуктивная классификация. // Информационное право, 2009, № 1.
5. Магдилова Л. В. Информационно-правовые нормы Конституции РФ и их развитие в информационном законодательстве. // Законы России: опыт, анализ, практика, 2010, № 4.

**Информатизация
деятельности
государственных органов,
осуществляющих
противодействие
экономической
преступности в России**

Арсланов
Шамиль Джавадович

доцент кафедры
информационного права
и информатики
ФГБОУ ВПО «ДГУ»,
кандидат экономических наук,
доцент
E-mail: ars_dgu@mail.ru

***Аннотация:** Проведен анализ сложившейся ситуации в сфере развития информатизации деятельности правоохранительных и контролирующих органов в Российской Федерации. Определен формат развития информатизации органов, осуществляющих противодействие экономической преступности, как единого объекта информатизации. Предложены приоритетные направления развития информатизации по криминалистическому обеспечению процесса выявления, раскрытия и расследования экономических преступлений.*

Sh. Dzh. Arslanov

Informatisation of the activities of government agencies that combat economic crime in Russia

***Abstract:** An analysis of the current situation in the sphere of development of informatisation of the activities of law enforcement and supervisory authorities in the Russian Federation is carried out. The format of development of informatisation of agencies combating economic crime as a single informatisation object is determined. Priority lines of development of informatisation in criminalistic support of the process of detection, investigation, and solution of economic crimes are proposed.*

Современный анализ правоприменительной практики показывает, что по целому ряду объективных причин, связанных с развитием социальных и экономических процессов, а также с состоянием правоохранительной системы, криминогенная ситуация в экономической сфере страны остается сложной. Несмотря на наличие в экономике Российской Федерации устойчивых позитивных тенденций, многие проблемы в сфере обеспечения экономической безопасности не решены. Это — высокий уровень налоговой преступности во всех базовых отраслях отечественной экономики, постоянное усложнение применяемых способов уклонения от уплаты налогов, большинство из которых основано на несовершенстве действующего законодательства [1, с. 124—127].

Уровень теневого сектора в структуре российской экономики существенно превышает его уровень в других развитых странах. По данным Росстата, он оценивается в 25 % от объема ВВП страны [2, с. 76—82]. При этом в ряде отраслей доля теневого сектора значительно превышает среднероссийские показатели.

Важным шагом по пути к усилению эффективности деятельности правоохранительных и контролирующих органов в экономической сфере является создание, развитие и использование новых, современных технологий и подходов в организации их информационного взаимодействия. Деятельность правоохранительных и контролирующих органов по выявлению и предупреждению экономических преступлений и правонарушений требует полноценного и масштабного информационного обеспечения. Для правоохранительных органов особую важность приобретают специальные информационные ресурсы — криминалистические.

Для принятия своевременных и обоснованных решений требуется, как правило, предварительная обработка, анализ и обобщение больших объемов данных, полученных из различных источников. Это обуславливает необходимость создания и применения современной информационной системы или криминалистического информационного банка данных правоохранительных и контролирующих органов РФ на базе использования средств вычислительной техники и связи. Единая система криминалистической информации правоохранительных и контролирующих органов РФ, по нашему мнению, необходима для

- автоматизации методик выбора субъектов налогообложения, деятельность которых подлежит проверке,
- оценки бюджетных потерь от неуплаты налогов,
- решения комплекса задач по сбору, накоплению, обработке и анализу больших объемов необходимых данных, а также
- обеспечения взаимодействия с информационными ресурсами правоохранительных и контролирующих органов и учреждений кредитно-

финансовой системы в целях повышения эффективности правоохранительной деятельности в сфере налогообложения.

Основной целью информатизации [3, с. 116—118] правоохранительных и контролирующих органов России должно стать создание новых и совершенствование существующих систем информационно-аналитического обеспечения деятельности по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых и иных экономических преступлений [4, с. 76—78] на основе внедрения новых программно-технических средств, информационных технологий, повышения качества и достоверности информации и оперативности ее получения. Успешное решение основных задач требует сбалансированного развития соответствующих систем научного, финансового [5, с. 68—70], организационного, кадрового и материально-технического обеспечения.

Система правоохранительных и контролирующих органов Российской Федерации как единый объект информатизации должна представлять собой многоуровневую структуру, охватывающую определенное количество объектов информатизации, необходимых для выполнения возложенных на эти органы функций и задач. Каждый из объектов информатизации на федеральном, региональном, территориальном и местном уровнях должен включать в себя следующие основные компоненты:

- информационные ресурсы, содержащие данные, зафиксированные на соответствующих носителях информации;
- средства доступа к этим ресурсам на основе соответствующих информационных технологий, включающих программно-технические средства и организационно-нормативные документы;
- организационные структуры, обеспечивающие функционирование и развитие объекта информатизации как единого механизма.

Для развития системы информационных ресурсов необходимо обеспечить:

- оптимальные условия для формирования и регулярного обновления территориально-распределенных банков данных;
- возможность международного информационного взаимодействия, в том числе по линии Интерпола и Европола;
- достаточный уровень информационной безопасности на единой методической основе.

Приоритетными направлениями развития информатизации по криминалистическому обеспечению процесса выявления, раскрытия и расследования налоговых и связанных с ними иных экономических преступлений, организации эффективной профилактической деятельности по предупреждению экономической и налоговой преступности являются:

- обеспечение возможности получения своевременных и качественных сведений о юридических и физических лицах, представляющих опера-

- тивный интерес, для эффективного решения оперативно-розыскных, документально-проверочных и уголовно-процессуальных задач;
- обеспечение эффективного информационного взаимодействия правоохранительных, контролирующих и финансовых органов Российской Федерации и координации их усилий по борьбе с экономической и налоговой преступностью;
 - существенное улучшение качества решений, принимаемых правоохранительными и контролирующими органами Российской Федерации на федеральном, территориальном и местном уровнях, за счет широкого использования информационно-аналитических систем, полных, достоверных и доступных баз данных, а также развития экспертных информационных систем;
 - обеспечение реализации всех базовых функций стратегического и текущего управления (анализ и прогнозирование ситуаций, обмен информацией, планирование и координация деятельности, контроль выполнения принятых решений и т.п.).

Стратегия информационно-технологического взаимодействия правоохранительных органов должна предусматривать возможность использования доступа к внешним информационным ресурсам по вопросам экономической безопасности страны, исходя из стратегии государства по обеспечению экономической безопасности как одной из составляющих национальной безопасности государства. Информационный обмен с государственными учреждениями стран СНГ должен осуществляться на основе соглашений о сотрудничестве в различных сферах деятельности, и, прежде всего, в сфере обеспечения экономической безопасности. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Арсланова Х. Д. Коррупция как сдерживающий фактор развития экономики региона. // Региональные проблемы преобразования экономики. 2012. № 4.
2. Арсланова Х. Д. Устойчивое развитие промышленного комплекса на основе развития инновационной деятельности. // Региональные проблемы преобразования экономики. 2009. № 1.
3. Абдусаламов Р. А., Арсланов Ш. Д. Специфика и способы совершения преступлений в сети интернет. // Юридический вестник ДГУ. 2014. № 1.

4. Арсланов Ш. Д. К вопросу оценки эффективности инвестиций в человеческий капитал. // Вопросы структуризации экономики. 2012. № 3.
5. Арсланов Ш. Д. Интернет как способ и средство совершения преступлений. // Региональный вестник молодых ученых, № 1, Москва, 2010.

**Некоторые
аспекты правового
регулирувания создания
информационных систем
персональных данных
граждан в деятельности
федеральных органов
исполнительной власти**

Зенина
Наталья Васильевна
старший научный сотрудник
ФКУ НИИ ФСИН России,
кандидат юридических наук
E-mail: kosachenok@mail.ru

Аннотация: Автором проведен анализ нормативных правовых актов, регулирующих вопросы создания информационных систем персональных данных граждан в деятельности федеральных органов исполнительной власти

N. V. Zenina

Some aspects of legal regulation of creating information management systems containing citizens' personal data in the activities of federal executive branch authorities

Abstract: An analysis of normative legal acts regulating issues of creating information management systems containing citizens' personal data in the activities of federal executive branch authorities is conducted by the author.

Нормативно-правовая база, регламентирующая вопросы создания и эксплуатации информационных систем персональных данных в федеральных органах исполнительной власти, в настоящее время сформирована не в полной мере. При изучении данного вопроса следует основываться на положениях Конституции Российской Федерации [1] и международных договоров. Законодательство Российской Федерации в названной сфере правового регулирования состоит из Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [2] и других федеральных законов, регулирующих отношения по использованию информации, Федерального закона от 27 июня 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» [3] и иных федеральных законов, определяющих случаи и особенности обработки персональных данных.

Под персональными данными понимается любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных) [3], в том числе: фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация [4].

Под обработкой персональных данных следует понимать — любое действие (операцию) или совокупность действий (операций), совершаемых с использованием средств автоматизации или без использования таких средств с персональными данными, включая сбор, запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение, использование, передачу (распространение, предоставление, доступ), обезличивание, блокирование, удаление, уничтожение персональных данных.

В ст. 5 Федерального закона «О персональных данных» предусмотрены следующие принципы, на которых необходимо основываться при обработке персональных данных:

- обработка персональных данных должна осуществляться на законной и справедливой основе;
- обработка персональных данных должна ограничиваться достижением конкретных, заранее определенных и законных целей;
- не допускается обработка персональных данных, несовместимая с целями сбора персональных данных;
- не допускается объединение баз данных, содержащих персональные данные, обработка которых осуществляется в целях, несовместимых между собой;
- обработке подлежат только персональные данные, которые отвечают целям их обработки;
- содержание и объем обрабатываемых персональных данных должны соответствовать заявленным целям обработки. Обрабатываемые пер-

сональные данные не должны быть избыточными по отношению к заявленным целям их обработки;

- при обработке персональных данных должны быть обеспечены точность персональных данных, их достаточность, а в необходимых случаях и актуальность по отношению к целям обработки персональных данных;
- хранение персональных данных должно осуществляться в форме, позволяющей определить субъекта персональных данных, не дольше, чем этого требуют цели обработки персональных данных, если срок хранения персональных данных не установлен федеральным законом, договором, стороной которого, выгодоприобретателем или поручителем по которому является субъект персональных данных. Обрабатываемые персональные данные подлежат уничтожению либо обезличиванию по достижении целей обработки или в случае утраты необходимости в достижении этих целей, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Обработка персональных данных входит в обязанности оператора.

Субъект персональных данных дает согласие на их обработку свободно, своей волей и в своем интересе, которое должно быть конкретным, информированным и сознательным. Согласие может быть дано как самим субъектом персональных данных, так и в случае его недееспособности представителем в любой позволяющей подтвердить факт его получения форме, а в случае смерти — его наследниками (при условии, что такое согласие не было дано субъектом персональных данных при его жизни). Также законодательно закреплена возможность получения оператором персональных данных от лица, не являющегося субъектом персональных данных, при условии предоставления оператору подтверждения наличия оснований, указанных в пунктах 2—11 части 1 статьи 6, части 2 статьи 10 и части 2 статьи 11 ФЗ «О персональных данных». Указанное согласие должно быть дано им или его представителем в любой позволяющей подтвердить факт его получения форме, если иное не установлено федеральным законом.

На законодательном уровне закреплено право субъекта персональных данных на отзыв согласия на обработку персональных данных. Для того чтобы отозвать свое согласие, субъект персональных данных должен направить оператору заявление, составленное в установленной законом форме. В случае отзыва субъектом персональных данных согласия на их обработку оператор вправе продолжить данную процедуру уже без его согласия, в случаях, указанных в пунктах 2—11 части 1 статьи 6, части 2 статьи 10 и части 2 статьи 11 ФЗ «О персональных данных».

По смыслу ч. 1 ст. 6, ст. 7, ч. 2 и 3 ст. 9 ФЗ «О персональных данных» обработка персональных данных, в том числе их распространение и предоставле-

ние, при отсутствии согласия субъекта персональных данных на их обработку допускается только в случаях, предусмотренных федеральным законом.

К их числу относятся случаи, указанные в п. 2—11 ч. 1 ст. 6, ч. 2 ст. 10 и ч. 2 ст. 11 ФЗ «О персональных данных», в частности, когда:

- обработка персональных данных необходима для осуществления правосудия, исполнения судебного акта, акта другого органа или должностного лица, подлежащих исполнению в соответствии с законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве (далее — исполнение судебного акта);
- обработка персональных данных необходима для исполнения полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и функций организаций, участвующих в предоставлении соответственно государственных и муниципальных услуг, предусмотренных Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [5], включая регистрацию субъекта персональных данных на едином портале государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталах государственных и муниципальных услуг (в ред. Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ [6]);
- обработка персональных данных необходима для осуществления прав и законных интересов оператора или третьих лиц либо для достижения общественно значимых целей при условии, что при этом не нарушаются права и свободы субъекта персональных данных;
- обработка персональных данных осуществляется в статистических или иных исследовательских целях, за исключением целей, указанных в статье 15 настоящего Федерального закона, при условии обязательного обезличивания персональных данных;
- осуществляется обработка персональных данных, подлежащих опубликованию или обязательному раскрытию в соответствии с федеральным законом;
- осуществляется обработка специальных категорий (в том числе биометрических) персональных данных, касающихся расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных или философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни, допускаемая в случаях, если:
 - обработка персональных данных необходима в связи с реализацией международных договоров Российской Федерации о реадмиссии¹;

¹ Рeadмиссия — согласие государства на прием обратно на свою территорию своих граждан (а также, в некоторых случаях, иностранцев, прежде находившихся или проживавших в этом государстве), которые подлежат депортации из другого государства.

- обработка персональных данных осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 25 января 2002 года № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения» [7];
- обработка персональных данных осуществляется в соответствии с законодательством о государственной социальной помощи, трудовым законодательством, законодательством Российской Федерации о пенсиях по государственному пенсионному обеспечению, о трудовых пенсиях;
- обработка персональных данных необходима для защиты жизни, здоровья или иных жизненно важных интересов субъекта персональных данных либо жизни, здоровья или иных жизненно важных интересов других лиц и получение согласия субъекта персональных данных невозможно;
- обработка персональных данных осуществляется в медико-профилактических целях, в целях установления медицинского диагноза, оказания медицинских и медико-социальных услуг при условии, что обработка персональных данных осуществляется лицом, профессионально занимающимся медицинской деятельностью и обязанным в соответствии с законодательством Российской Федерации сохранять врачебную тайну;
- обработка персональных данных необходима для установления или осуществления прав субъекта персональных данных или третьих лиц, а равно и в связи с осуществлением правосудия;
- обработка персональных данных осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации об обороне, о безопасности, о противодействии терроризму, о транспортной безопасности, о противодействии коррупции, об оперативно-розыскной деятельности, об исполнительном производстве, уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации;
- обработка персональных данных осуществляется в соответствии с законодательством об обязательных видах страхования, со страховым законодательством;
- в связи с реализацией международных договоров Российской Федерации о реадмиссии, в связи с осуществлением правосудия и исполнением судебных актов, а также в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации об обороне, о безопасности, о противодействии терроризму, о транспортной безопасности, о противодействии коррупции, об оперативно-розыскной деятельности, о государственной службе, уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию осуществляется обработка биометрических персональных

данных, т. е. сведений, характеризующих физиологические и биологические особенности человека, на основании которых можно установить его личность, которые используются оператором для установления личности субъекта персональных данных.

В соответствии с ч. 3 ст. 10 ФЗ «О персональных данных» обработка персональных данных о судимости может осуществляться государственными органами или муниципальными органами в пределах полномочий, предоставленных им в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также иными лицами в случаях и в порядке, которые определяются в соответствии с федеральными законами.

Безопасность персональных данных определяется как состояние защищенности персональных данных, характеризуемое способностью пользователей, технических средств и информационных технологий обеспечить конфиденциальность, целостность и доступность персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных [8].

Безопасность персональных данных при их обработке в информационной системе обеспечивает оператор этой системы, который обрабатывает персональные данные (далее — оператор), или лицо, осуществляющее обработку персональных данных по поручению оператора в соответствии с законодательством Российской Федерации [9] и на основании заключаемого с этим лицом договора (далее — уполномоченное лицо). Договор между оператором и уполномоченным лицом должен предусматривать обязанность уполномоченного лица обеспечить безопасность персональных данных при их обработке в информационной системе [10].

В настоящее время вопрос защиты персональных данных, содержащихся в информационных системах, урегулирован не во всех федеральных органах исполнительной власти. Поэтому при решении вопросов создания и использования информационных систем персональных данных граждан, в том числе обработки персональных данных граждан без получения от них согласия на такую обработку в целях формирования нормативной правовой базы, возможно учитывать опыт, имеющийся в правоохранительных органах и силовых структурах, в которых данные базы уже функционируют.

При обработке персональных данных в информационной системе персональных данных должно быть обеспечено проведение мероприятий, направленных на предотвращение несанкционированного доступа к персональным данным и (или) передача их лицам, не имеющим права доступа к такой информации, а также должен повсеместно осуществляться контроль за обеспечением уровня защищенности персональных данных.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона «О персональных данных», в конкретном нормативном правовом акте ведомства (правовом акте, контракте, договоре, соглашении) должны быть определены перечень

действий (операций) с персональными данными, которые будут совершаться лицом, осуществляющим обработку персональных данных, и цели обработки, должна быть установлена обязанность такого лица соблюдать конфиденциальность персональных данных и обеспечивать безопасность персональных данных при их обработке, а также должны быть указаны требования к защите обрабатываемых персональных данных.

Безопасность персональных данных, обрабатываемых с использованием средств автоматизации, достигается путем исключения несанкционированного, в том числе случайного, доступа к персональным данным.

Структурными подразделениями (должностными лицами), ответственными за обеспечение безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах, должно быть обеспечено:

- а) своевременное обнаружение фактов несанкционированного доступа к персональным данным и немедленное доведение этой информации до руководящих должностных лиц;
- б) недопущение воздействия на технические средства автоматизированной обработки персональных данных, в результате которого может быть нарушено их функционирование;
- в) возможность незамедлительного восстановления персональных данных, модифицированных или уничтоженных вследствие несанкционированного доступа к ним;
- г) постоянный контроль за обеспечением уровня защищенности персональных данных;
- д) знание и соблюдение условий использования средств защиты информации, предусмотренных эксплуатационной и технической документацией;
- е) учет применяемых средств защиты информации, эксплуатационной и технической документации к ним, носителей персональных данных;
- ж) при обнаружении нарушений порядка предоставления персональных данных незамедлительное приостановление предоставления персональных данных пользователям информационной системы до выявления причин нарушений и устранения этих причин;
- з) разбирательство и составление заключений по фактам несоблюдения условий хранения носителей персональных данных, использования средств защиты информации, которые могут привести к нарушению конфиденциальности персональных данных или другим нарушениям, приводящим к снижению уровня защищенности персональных данных, разработка и принятие мер по предотвращению возможных опасных последствий подобных нарушений.

В случае выявления нарушений порядка обработки персональных данных уполномоченными должностными лицами принимаются меры по установлению причин нарушений и их устранению.

Таким образом, обязательным условием для создания информационных систем федеральных органов исполнительной власти является наличие федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, актов Правительства Российской Федерации, актов государственных органов, являющихся основанием для создания информационной системы. Поручения Президента Российской Федерации, председателя Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц Российской Федерации, а также нормативные правовые акты, устанавливающие полномочия (функции) федеральных органов исполнительной власти, в которых в ясном виде не указано соответствующее полномочие по созданию информационной системы или информационно-коммуникационной инфраструктуры, являются только дополнительными основаниями для создания и использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы являются государственными информационными ресурсами. При определении подходов к формированию государственного информационного ресурса необходимо учитывать требования Постановления Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 928 «О базовых государственных информационных ресурсах» [11]. Государственные органы, определенные в соответствии с нормативным правовым актом, регламентирующим функционирование государственной информационной системы, обязаны обеспечить достоверность и актуальность информации, содержащейся в данной информационной системе, доступ к указанной информации в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством, а также защиту указанной информации от неправомерных доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения и иных неправомерных действий.

Следовательно, одним из обязательных дополнительных оснований для создания и использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти является наличие принятого в установленном порядке административного регламента исполнения государственных функций.

При обработке персональных данных обязаны приниматься необходимые правовые, организационные и технические меры или обеспечение их принятия для защиты персональных данных от неправомерного или случайного доступа к ним, уничтожения, изменения, блокирования, копирования, предоставления, распространения персональных данных, а также от иных неправомерных действий в отношении персональных данных. Принятые оператором правовые, организационные и технические меры по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах пер-

сональных данных должны обеспечить установленные Правительством Российской Федерации уровни защищенности персональных данных.

Таким образом, в части обеспечения технической защиты информации с ограниченным доступом при ее обработке в информационных системах необходимо руководствоваться нормами, установленными ФСТЭК России.

В соответствии со статьей 19 Закона «О персональных данных» в конкретном нормативном правовом акте ведомства (правовом акте, контракте, договоре, соглашении) должны быть определены перечень действий (операций) с персональными данными, которые будут совершаться лицом, осуществляющим обработку персональных данных, и цели обработки, должна быть установлена обязанность такого лица соблюдать конфиденциальность персональных данных и обеспечивать безопасность персональных данных при их обработке, а также должны быть указаны требования к защите обрабатываемых персональных данных.

Информационные системы персональных данных, которые могут быть созданы в федеральных органах исполнительной власти, согласно разделению информационных систем можно будет отнести к государственным информационным системам — федеральным информационным системам и региональным информационным системам, созданным на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. Особенности создания и эксплуатации информационных систем персональных данных в уголовно-исполнительной системе устанавливаются в соответствии с техническими регламентами, нормативными правовыми актами государственных органов, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, принимающих решения о создании таких информационных систем.

Не допускается эксплуатация государственной информационной системы без надлежащего оформления прав на использование ее компонентов, являющихся объектами интеллектуальной собственности.

Если иное не установлено федеральными законами, оператором информационной системы является собственник используемых для обработки содержащейся в базах данных информации технических средств, который правомерно пользуется такими базами данных, или лицо, с которым этот собственник заключил договор об эксплуатации информационной системы.

В соответствии с Положением о регистрации федеральных государственных информационных систем [12], регистрации подлежат федеральные государственные информационные системы, которые предназначены для использования федеральными органами исполнительной власти при осуществлении государственных функций и (или) предоставлении государственных услуг вне зависимости от названия этих систем. Не подлежат регистрации федеральные государственные информационные системы, сведения о которых составляют информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами.

Анализ нормативных правовых актов показал, что формирование необходимой нормативно-правовой базы требует проведения достаточно сложных процедур и значительных временных затрат, что следует учитывать при создании информационных систем персональных данных. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. №4. Ст. 445.
2. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 февраля 2014 г.) // Российская газета, 29 июля 2006.
3. О персональных данных: Федеральный закон от 27 июня 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 23 июля 2013 г.) // Российская газета, 29 июля 2006.
4. Об обеспечении защиты персональных данных: Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации Федерального агентства по образованию от 29 июля 2009 г. № 17-110 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 05.04.2013) // Российская газета, 30 июля 2010.
6. Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ // Российская газета, 10 апреля 2013.
7. О Всероссийской переписи населения: Федеральный закон от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ (ред. от 16 октября 2012 г.) // Российская газета, 29 января 2002.
8. Базовая модель угроз безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных (Выписка) (утв. ФСТЭК РФ 15 февраля 2008 г.) // СПС «Консультант Плюс».
9. Об утверждении Составов и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных: Приказ ФСТЭК России от 18 февраля 2013 г. № 21 // Российская газета, 22 мая 2013.
10. Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных: Постановление Правительства РФ от 1 ноября 2012 г. № 1119 // Российская газета, 7 ноября 2012.

11. О базовых государственных информационных ресурсах: Постановление Правительства РФ от 14 сентября 2012 г. № 928 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 39. Ст. 5269.
12. О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем: Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 723 (ред. от 27 декабря 2012 г.) // Российская газета, 18 сентября 2009.

Проблемы и решения получения оперативной судебной информации

Кокарев
Юрий Владимирович
заместитель директора
по развитию ЗАО «Право.Ру»
E-mail: y.kokarev@pravo.ru

Аннотация: Компания «Право.Ру» предлагает для оптимизации Вашего рабочего процесса, удобного и эффективного решения различных задач Правового департамента рассмотреть новые информационно-аналитические судебные сервисы Casebook и Caselook. Практически они являются частями системы оперативного анализа судебных актов, позволяющей пользователю получать информацию о появлении новых судебных актов в режиме реального времени, оценивать полезность нового акта и мнения суда для подтверждения или опровержения позиции в суде по тому или иному делу, анализировать, насколько данная информация может быть полезна вам в дальнейшей работе.

Yu. V. Kokarev

Obtaining judicial information promptly: problems and solutions

Abstract: To optimise your work processes and solve various tasks of your Legal Department in a convenient and efficient way, the Pravo.Ru company proposes to consider two new information analysis judicial services, Casebook and Caselook. From a practical standpoint, they are both parts of a court ruling prompt analysis system that allows a user to obtain information on issuing new court rulings in real time, evaluate the usefulness of a new ruling or opinion of the court for substantiating or rebutting a position in the case before the court, and analyse to what extent this information can be useful for the user in his further work.

Компания «Право.Ру», основанная в 2008 году, одинаково известна на рынке как медиа- и юридических услуг, так и высоких технологий. Большой опыт и компетентность в предметной области позволили нашей команде создать ряд проектов, которые совершили прорывы в этих областях:

- Система «Электронное правосудие». В рамках создания этой системы пользователи впервые получили возможность подачи документов в суд в электронном виде, доступ к документам по делу в электронном виде без обращения в суд, возможность контролировать ход судебного процесса через интернет. Ежедневно «Картотеку Судебных Дел» посещает 250 000—300 000 пользователей. В 2013 году в системе арбитражных судов «Право.Ру» реализовывает переход к концепции «электронного дела».
- Информационный правовой портал «Право.Ру». Ежедневная аудитория в рабочие дни составляет 60000—70000 человек.
- Рейтинг «Право.Ру 300» — основной национальный рейтинг юридических компаний, работающих в России. Проводится совместно с газетой «Ведомости».
- Справочно-правовая система «Право.Ру». Мы создали первую справочно-правовую систему, построенную на веб-технологиях, доступ к которой возможен из любого места, а пользователям нет необходимости устанавливать постоянные обновления.
- Мобильные приложения СПС «Право.Ру» стали первыми и остаются самыми популярными справочно-правовыми системами для мобильных устройств на всех основных платформах (iOS, Android, Windows 8).

Компания «Право.Ру» с 2009 года является официальным разработчиком информационных систем для Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ВАС РФ), а в 2012 году наша компания стала победителем конкурса ВАС РФ на поддержку и обеспечение работы программного комплекса «Электронное правосудие». Результатом было создание сайта ВАС РФ www.arbitr.ru и развитие его бесплатных сервисов («Картотека арбитражных дел», «Банк решений арбитражных судов», сервис подписки на обновления по делам «Электронный страж», сервис подачи документов в электронном виде и других) во всех арбитражных судах до 2018 года. На сегодняшний день в Российской Федерации отсутствуют решения, подобные или аналогичные «Электронному правосудию».

В 2013 году наша компания запустила информационно-аналитические сервисы Casebook — <http://casebook.ru/> и Caselook — <http://caselook.ru/>, которые использует патентованные технологии «Электронного правосудия», а также ряд принципиально новых разработок.

Сервис Casebook на сегодня является уникальным инструментом по получению оперативной судебной и иной коммерческой информации для

юристов, адвокатов, специалистов по работе с проблемной задолженностью, сотрудников служб безопасности компаний по проверке контрагентов. Как показал опыт сотрудничества нашей компании с рядом крупных компаний и банков, использование нашего сервиса позволяет существенно сократить время, затрачиваемое сотрудниками на подготовку к судебным процессам, проверку надежности контрагентов и платежеспособности клиентов.

Практически сервис Casebook является системой оперативного информирования о событиях в судебной практике арбитражных судов с функциями проверки контрагентов и не имеет прямых аналогов на рынке. Casebook, в отличие от бесплатных сервисов ВАС РФ, позволяет работать со значительными объемами судебной информации. Пользователь сервиса Casebook в режиме реального времени — в течение 3—4 часов от факта события — получает информацию как об изменениях по делу, например вынесении определения, о возбуждении нового дела по контролируемому контрагенту, так и об изменении его реквизитов.

Разработке сервиса предшествовал ряд интеграционных проектов между корпоративными информационными системами и сервисами «Электронного правосудия». Уникальный опыт, накопленный сотрудниками «Право.Ру» в результате реализации этих проектов и автоматизации системы арбитражных судов, а также собранный за это время массив судебных данных позволяют нашим сервисам решать нетривиальные задачи и открывать новые возможности для бизнеса:

- банкам — регулировать кредитные лимиты и ставки своим заемщикам с учетом требований, предъявленных заемщикам или их работодателям в судах;
 - риск-менеджерам — учитывать риски банкротств, корпоративных споров, доначисления налоговых платежей и штрафных санкций со стороны налоговых органов;
 - юристам — получать оперативную информацию по своим делам, анализировать судебный профиль противников по делу, статистику принятия судьями решений по схожим заявлениям в прошлом и много другой информации, которая ранее просто не была доступна пользователям.
- Сервис предназначен для следующих категорий пользователей:

- юридических компаний и правовых департаментов;
- служб экономической безопасности;
- подразделений по управлению рисками;
- департаментов кредитного анализа и мониторинга.

Casebook на сегодня является единственным инструментом, позволяющим решать следующие задачи:

- отслеживать все интересующие судебные дела по номеру дела, участнику процесса, дате принятия акта;

- подписываться на обновления информации о судебных делах (в отличие от «Электронного стража» — без ограничений по количеству);
- отслеживать информацию о судебной активности конкретных организаций и физических лиц;
- получать расширенную информацию о физических и юридических лицах (выписка из ЕГРЮЛ, бухгалтерская отчетность) и получать уведомления о любых изменениях такой информации, в том числе и о банкротстве предприятий;
- получать подробную статистику участия физических и юридических лиц в судебных делах (в скольких участвовали в качестве истца или ответчика, сколько выиграли или проиграли, какой суммарный размер денежных требований, в каких судах в основном судятся и т. п.).

Пользователям Casebook сегодня доступны такие уникальные функциональные возможности, как Персональные заметки к делам, Лента событий, Судебный календарь, Выписка из ЕГРЮЛ, Судебная активность компании, разнообразные фильтры для организации поиска или мониторинга, а также разнообразные поисковые функции, интеграция Судебного календаря с офисными и мобильными приложениями, уникальный нотификатор для всех мобильных платформ.

Сервис Caselook представляет собой систему настраиваемых фильтров — подборок судебной практики, позволяющих отслеживать и анализировать судебные акты арбитражных судов и судов общей юрисдикции, как принятые ранее, так и поступающие в режиме реального времени.

Пользователь имеет возможность отслеживать судебные акты по произвольному набору различных параметров: норма права, слова контекста, название и тип суда, фамилия судьи, дата принятия акта, субъект РФ, тип документа.

Сервис имеет разнообразный инструментарий для аналитической работы именно с судебными актами. Возможности сервиса позволяют анализировать, насколько отслеженные акты соответствуют вашей позиции, путем расстановки различных тегов. Тексты судебных актов можно выделять цветовыми маркерами, отмечая наиболее важные фрагменты. Доступ к нормативно-правовым актам по гипертекстовым ссылкам предоставляется по связи с СПС «Право.Ру».

Практически сервис Caselook является системой оперативного анализа судебных актов, позволяющий пользователю получать информацию о появлении новых судебных актов в режиме реального времени, оценивать полезность нового акта и мнения суда для подтверждения или опровержения вашей позиции в суде по тому или иному делу, анализировать, насколько данная информация может быть полезна вам в дальнейшей работе.

Наши сервисы уже активно используют в Абсолютбанке, ВТБ «Факторинг», Промсвязьбанке, Номос-банке, банке «Возрождение», Коммерческом

банке «Интеркоммерц», «Базовом Элементе», юридической группе «Яковлев и партнеры», юридической фирме “Lidings”, юридической компании «Хренов и Партнеры», юридической фирме «Пожарский и Партнеры», адвокатском бюро «Резник, Гагарин и Партнеры», Оборонэнергосбыте и в других компаниях. ●

**Особенности
формирования
информационно–правового
пространства органов
государственной власти
в Республике Дагестан:
правовой аспект**

Магдилова
Лариса Владимировна
доцент кафедры
информационного права
и информатики
ФГБОУ ВПО ДГУ,
кандидат экономических наук,
доцент
E-mail: maglar@mail.ru

***Аннотация:** В статье уточнены понятие и признаки информационно-правового пространства субъекта России, проанализированы программные региональные положения его развития. Исследована готовность органов государственной власти к внедрению информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), а также практика их функционирования. Выработаны некоторые направления развития информационно-правового пространства органов государственной власти Республики Дагестан.*

L. V. Magdilova

***Specific features of forming the legal information space
of public authorities in the Republic of Dagestan: the legal aspect***

***Abstract:** In this paper, the notion and characteristics of legal information space of the subject of the Russian Federation are defined more exactly and programme regional provisions of its development are analysed. The readiness of public authorities for the introduction of information and communications technology (ICT) as well as the practice of their operation is examined. Some lines of development of the legal information space of public authorities of the Republic of Dagestan are worked out.*

Информационно-правовое пространство современного государства является основой для эффективного развития информационного общества. Учитывая территориальные особенности Российской Федерации, невысокую плотность населения в отдельных регионах, большие расстояния между населенными пунктами и неразвитость транспортной инфраструктуры, единое информационное пространство становится одной из главных составляющих равномерного развития регионов, наряду с единым правовым пространством России [1, с. 17]. Конституция Республики Дагестан, принятая в 2003 году, является правовой основой для формирования информационно-правового пространства данного субъекта Российской Федерации. В свою очередь, информационным механизмом и основой является подсистема «Федеральный регистр» Министерства Юстиции Республики Дагестан [2, с. 3], которая аккумулирует и систематизирует региональное законодательство, а также Государственная система правовой информации, в частности, официальный интернет-портал правовой информации. При этом необходимо учитывать интеграцию информационно-правового пространства Дагестана в единое информационно-правовое пространство России и зарубежных стран. В этой связи, информационно-правовое пространство Дагестана можно определить как совокупность всех форм юридической деятельности, основанной на действующем законодательстве, использующей информационно-правовые ресурсы, единые технологии и стандарты функционирования. Другими словами, информационно-правовое пространство субъекта РФ — это совокупность информационных технологий, информационных ресурсов, программно-технических и организационно-правовых средств, позволяющих осуществлять юридическую деятельность на основе федерального и регионального законодательства на базе современных информационно-телекоммуникационных средств связи.

Также необходимо отметить, что основными признаками информационно-правового пространства субъекта РФ являются:

- действие единых информационно-правовых норм;
- распространение суверенитета субъекта РФ в рамках всего информационно-правового пространства;
- непрерывное функционирование на территории субъекта РФ; наличие внутренней системы и структуры;
- согласованность и непротиворечивость;
- наличие взаимосвязи с информационно-правовыми нормами федерального и международного уровня;
- ограниченность во времени;
- базирование на деятельности участников информационно-правового взаимодействия.

Информационно-правовое пространство Дагестана, представляющее собой сложный механизм, позволяет осуществлять информационное взаимо-

действие государственных органов власти и местного самоуправления данного субъекта, физических и юридических лиц, реализовывать функции электронного правительства. Одной из основных проблем формирования и развития информационно-правового пространства этого субъекта является создание и использование информационно-правовых ресурсов, регламентирование информационных процессов, связанных с реализацией основных информационных прав и свобод, закрепленных в Конституции России и Дагестана, в органах государственной власти.

В Государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)» [3] в целях развития единого информационно-правового пространства в органах государственной власти предусматривается:

- формирование единого пространства юридически значимого электронного взаимодействия;
- создание и развитие государственных межведомственных информационных систем, предназначенных для принятия решений в реальном времени;
- создание и развитие защищенного сегмента сети Интернет и системы межведомственного электронного документооборота.

Правовой основой для реализации обозначенных в программе целей и задач являются следующие федеральные законы: «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149 [4]; «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. № 152 [5]; «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22 декабря 2008 г. № 262 [6]; «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. № 8 [7]; «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210 [8]; «Об электронной подписи» от 6 апреля 2011 г. № 10 [9]; «О Государственной автоматизированной информационной системе «ЭРА-ГЛОНАСС» от 28 декабря 2013 г. № 395 [10].

Необходимо отметить, что исследование, проведенное Институтом развития информационного общества [11], показало, что существует разрыв между регионами в области использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (рис. 1).

Подындекс «ИКТ в государственном и муниципальном управлении» строится на основе трех групп показателей:

- доступ органов местного самоуправления и государственной власти субъектов РФ к ИКТ;
- веб-присутствие органов государственной власти и местного самоуправления;
- использование технологий электронного правительства предприятиями региона.

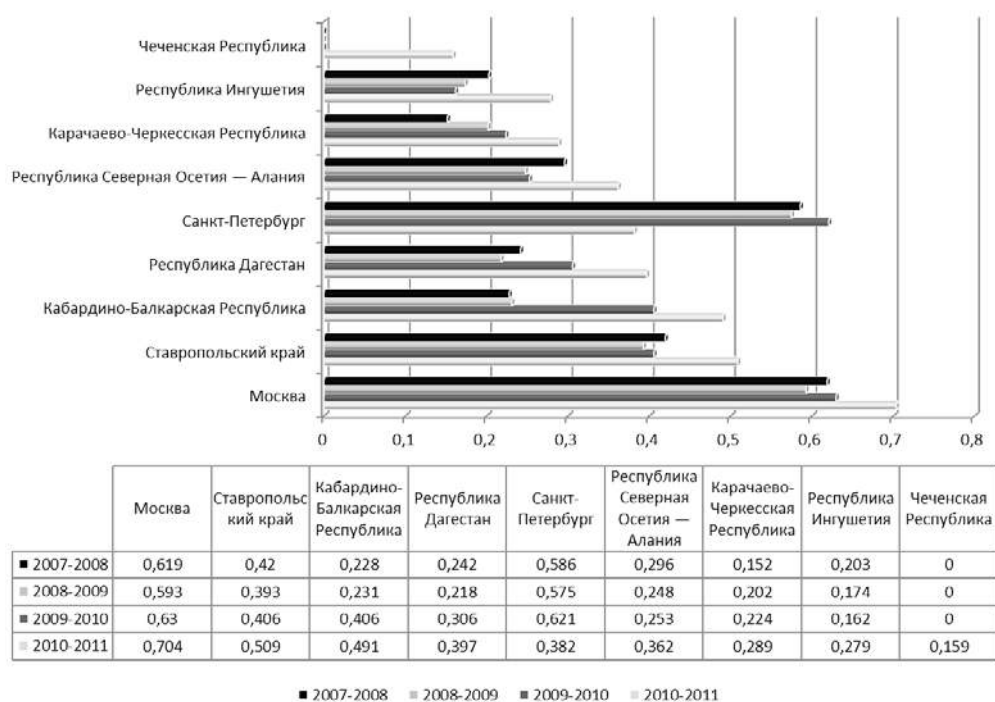


Рис. 1. Подындекс «ИКТ в органах государственной власти и местного самоуправления»

Характерным является присутствие в аутсайдерах субъектов СКФО, а в лидерах Москвы, Санкт-Петербурга, а также ресурсообеспеченных регионов, например, Ханты-Мансийского округа «Югра».

В Государственной программе «Информационное общество (2011—2020 гг.)» определены особенности организации работ по проектам в интересах субъектов России, которые направлены на устранение цифрового неравенства между регионами на основе проведения трех видов мероприятий: пилотного, типового, инновационного.

В рамках типового мероприятия предусматривается разработка региональных программ информатизации, направленных на развитие информационно-правового пространства регионов, подготовленных в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2007 г. № 871-р. Значимыми результатами в этой области для Республики Дагестан является разработка и утверждение следующих региональных государственных про-

грамм: «Развитие электронного правительства Республики Дагестан до 2017 года» [12]; «Комплексное внедрение и использование спутниковых навигационных технологий ГЛОНАСС в Республике Дагестан на 2012—2014 годы» [13]; «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Дагестан в 2011—2014 годах» [14].

Республиканская целевая программа «Развитие электронного правительства Республики Дагестан до 2017 года» рассматривается как основной механизм координации и интеграции приоритетных проектов в сфере информатизации органов исполнительной власти и создания единого информационного пространства Республики Дагестан и призвана стать одним из главных инструментов реализации региональной политики в области формирования и развития электронного правительства Республики Дагестан, а также выполнить координирующие функции по реализации мероприятий в этом направлении.

В результате выполнения программы «Комплексное внедрение и использование спутниковых навигационных технологий ГЛОНАСС в Республике Дагестан на 2012—2014 годы» к настоящему времени создан региональный навигационно-информационный центр, навигационно-информационная система мониторинга транспорта для перевозки учащихся (107 единиц транспорта), пассажирских перевозок (2 единицы), транспортных средств скорой и неотложной медицинской помощи (355 единиц транспорта и 54 диспетчерских станции).

В рамках реализации государственной программы «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) в Республике Дагестан в 2011—2014 годах» к настоящему времени создано 13 МФЦ в следующих муниципальных образованиях: городах Каспийске, Махачкале, Кизилюрте и Дагестанские Огни, в Гумбетовском, Докузпаринском, Кумторкалинском, Кулинском, Левашинском, Магарамкентском и Новолакском, Бабаюртовском и Карабудахкентском районах. В соответствии с расчетами, в Республике Дагестан к 2015 году количество МФЦ должно составить 54 и количество окон в них — 448.

В Дагестане также созданы и функционируют информационные системы, являющиеся программно-технической основой формирования и развития информационно-правового пространства органов государственной власти. К ним относятся:

- Реестр государственных и муниципальных услуг (функций), внедренный в 2011 году, в котором содержится и актуализируется информация обо всех органах исполнительной власти и органах местного самоуп-

правления Республики Дагестан, всех подведомственных организаций и их услугах. Сотрудниками Министерства связи и телекоммуникаций и Министерства юстиции Республики Дагестан проверяется правильность заполнения обязательных полей в системе, занесение новых пользователей в систему и редактирование органов власти и их услуг, нормативных документов, административных регламентов, а также производится публикация информации в системе. После прохождения всех проверок информация публикуется на Едином портале государственных и муниципальных услуг;

- Информационно-учетная процессная подсистема, внедренная в 2012 году, организующая межведомственное электронное взаимодействие в органах исполнительной власти, не имеющих ведомственных информационных систем, используемая для работы с заявлениями, полученными в электронной форме с Единого портала государственных и муниципальных услуг, а также получения необходимой информации и документов по оказанию услуги;
- Портал государственных и муниципальных услуг Республики Дагестан позволяет получить информацию и обратиться за услугой в электронном виде;
- Система электронного документооборота в органах государственной власти Республики Дагестан, основанная на системе «Дело», успешно используемая в качестве единой СЭД в 28 регионах РФ;
- Система «Электронный паспорт муниципальных районов и городских округов Республики Дагестан».

Для повышения эффективности взаимодействия между органами государственной власти в оказании государственных и муниципальных услуг, осуществления межведомственного документооборота, развития квалификационных компетенций кадров в области информационных технологий реализуется приоритетный проект Президента Республики Дагестан «Эффективное государственное управление», среди направлений которого в данном исследовании интерес представляют:

- Интранет-портал (портал «внутренней сети»), объединяющий органы государственной власти Республики Дагестан (Администрацию Президента и Правительства, Народное Собрание, органы исполнительной власти и местного самоуправления), разработчиком которого стало ОАО НПО «Бизнес Автоматика» г. Москва;
- Единое «Web-решение», предусматривающее создание единого информационного пространства для органов государственной власти Республики Дагестан на базе структурированного Интернет-портала;
- «Система электронных паспортов компетенций государственных служащих» и формирование соответствующей правовой базы;

- Республиканский центр обработки данных, на ресурсах которого уже запущены в работу сайт Президента Республики Дагестан, система электронного документооборота, единый портал органов государственной власти, сайт «Общественный надзор» и др.

В направлении совершенствования правовых основ развития информационного общества и, в частности, информационно-правового пространства органов государственной власти в Дагестане в результате совместной работы Министерства связи и телекоммуникаций, Министерства юстиции и Министерства торговли и инвестиций Республики Дагестан разработан «Стандарт открытости органов исполнительной власти Республики Дагестан», а также внесен проект постановления по формированию Правительственной комиссии по защите информации Республики Дагестан.

Таким образом, проведенное исследование показало, что субъекты России отличаются уровнем развития информационно-правового пространства органов государственной власти, а также то, что Республика Дагестан отстает от центральных и ресурсообеспеченных регионов. Однако в Дагестане проводится определенная работа по преодолению цифрового неравенства, формированию нормативной базы развития информационного общества, практической реализации программных положений.

Формируется региональная правовая база, регулирующая практические вопросы формирования и реализации информационной политики субъекта, предусматривающей развитие информационного пространства как основы построения информационного общества, принимаются нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок создания информационных ресурсов и информационной инфраструктуры, перехода органов государственной власти на электронный документооборот, осуществление функций управления в электронном режиме («электронного правительства»).

В связи с этим, актуальными для совершенствования и развития информационно-правового пространства органов государственной власти в Республике Дагестан представляются следующие направления:

- регистрация органов государственной власти Республики Дагестан на официальном интернет-портале правовой информации Государственной системы правовой информации, а также организация публичных центров правовой информации в сети библиотек и системе «Почта России»;
- совершенствование системы оценки и развития кадрового потенциала, обеспечивающего создание и сопровождение современных информационно-коммуникационных технологий в органах государственной власти, в том числе сотрудничество с ведущими вузами республики, осуществляющими подготовку специалистов в области прикладной информатики по различным профилям (экономика, государственное и

- муниципальное управление, менеджмент, юриспруденция) на основе заключения договоров о прохождении практики и стажировки;
- мониторинг конкурсов проектов на субсидирование из федерального бюджета развития информационного общества и подача заявок для участия республики в них, со своевременным соблюдением всех необходимых условий;
 - разработка и принятие региональной целевой программы по информатизации муниципальных образований на основе «облачных технологий». ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Азизова В.Т. Роль обеспечения единства правового пространства Российской Федерации как фактор укрепления ее национальной безопасности // Вестник ДГУ. 2013. №2.
2. Морозов А.В., Полякова Т.А., Филатова Л.В. Этапы и проблемы формирования единого информационно-правового пространства России // Информационное право. 2012. №1.
3. Собрание законодательства Российской Федерации, 2010 г., №46, ст.6026.
4. Собрание законодательства Российской Федерации, 31.07.2006, №31 (ч.1), ст.3448.
5. Собрание законодательства Российской Федерации, 31.07.2006, №31 (ч.1), ст.3451.
6. Собрание законодательства Российской Федерации, 29.12.2008, №52 (ч.1), ст.6217.
7. Собрание законодательства Российской Федерации, 16.02.2009, №7, ст.776.
8. Собрание законодательства Российской Федерации, 02.08.2010, №31, ст.4179.
9. Собрание законодательства Российской Федерации, 11.04.2011, №15, ст.2036.
10. Российская газета от 30 декабря 2013 г., №6271.
11. Индекс готовности регионов России к информационному обществу 2010—2011. Анализ информационного неравенства субъектов Российской Федерации / Под ред. Т.В. Ершовой, Ю.Е. Хохлова, С.Б. Шапошника. М.: 2012.
12. О Концепции республиканской целевой программы «Развитие электронного правительства Республики Дагестан до 2017 года»: Распоряжение Правительства Республики Дагестан от 23.07.2013 №214-р. // Собрание законодательства Республики Дагестан, 31.07.2013, №14, ст.979.
13. О Концепции республиканской целевой программы «Комплексное внедрение и использование технологий

ГЛОНАСС в Республике Дагестан на 2012—2014 годы»: Распоряжение Правительства Республики Дагестан от 07.07.2011 №153-р. // Собрание законодательства Республики Дагестан, 15.07.2011, № 13, ст. 578.

14. О государственной программе Республики Дагестан «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления

государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Дагестан в 2011—2014 годах»: Постановление Правительства Республики Дагестан от 30.06.2011 г. № 212. // Собрание законодательства Республики Дагестан, 30.06.2011, № 12, ст. 485.

Особенности оказания государственных услуг в электронной форме

Рагимханова
Динара Айдабековна
доцент кафедры
информационного права
и информатики
ФГБОУ ВПО «ДГУ»,
кандидат экономических наук,
доцент
E-mail: dinarus77@mail.ru

Аливердиева
Муслимат Айдабековна
доцент кафедры
гражданского права
ФГБОУ ВПО «ДГУ»,
кандидат юридических наук,
доцент
E-mail: dinarus77@mail.ru

Аннотация: Статья посвящена вопросам развития «Электронного правительства» как новой системы управления государством, элементом масштабного информационного преобразования общества. Рассмотрены основные способы предоставления государственных услуг: традиционный, многофункциональные центры и электронный. Проведен анализ реализации данных услуг в субъекте Российской Федерации — Республике Дагестан.

D.A. Ragimkhanova, M.A. Aliverdieva

Specific aspects of providing public services in electronic form

Abstract: The paper is devoted to issues of developing the “electronic government” as a new system of public administration, an element of a large-scale information transformation of society. The main ways of providing public services are considered: the traditional one, through multi-purpose centres, and the electronic one. An analysis of the implementation of these services in one of the subjects of the Russian Federation, the Republic of Dagestan, is carried out.

В настоящее время важным шагом на пути формирования информационного общества является развитие глобального информационного пространства.

Электронное правительство — система электронного документооборота государственного управления, основанная на автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны и служащая цели существенного повышения эффективности государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества. Создание электронного правительства предполагает построение общегосударственной распределенной системы общественного управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки.

Электронное правительство — это новый способ взаимодействия власти и общества на основе активного использования информационно-коммуникационных технологий в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг.

Ключевыми элементами национальной инфраструктуры электронного правительства являются:

- Единый портал государственных и муниципальных услуг;
- Единая система межведомственного электронного взаимодействия;
- Национальная платформа распределенной обработки данных;
- Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме;
- Информационная система головного удостоверяющего центра.

На сегодняшний день в рамках создания информационного общества в нашей стране, в соответствии с Концепцией формирования электронного правительства, особое внимание уделяется внедрению информационных технологий в сферу государственного управления, в частности, оказанию государственных услуг в электронном виде.

Сегодня Портал государственных и муниципальных услуг (www.gosuslugi.ru) — это единая точка доступа физических и юридических лиц к информации о государственных услугах, предоставляемых органами исполнительной власти Российской Федерации. Портал служит официальным источником информации о порядке предоставления государственных услуг, а также содержит образцы документов. Информация на портале размещается федеральными и региональными органами власти Российской Федерации. Все услуги, размещенные на портале, соотносены с конкретным регионом России. В карточке услуги содержится ее описание, информация о ее стоимости, сроках исполнения, также можно изучить бланки заявлений и форм, которые следует заполнить для обращения за услугой, и ознакомиться с перечнем доку-

ментов, необходимых для ее получения. Если по каким-либо причинам в предоставлении услуги было отказано или сроки ее исполнения были недопустимо затянуты, то сведения об определенных законодательно условиях отказа в услуге и о возможностях обжаловать это решение можно найти в соответствующих рубриках.

Государственную услугу можно рассматривать как одну из форм реализации отдельных государственных функций, осуществляемых в индивидуальном порядке по обращению получателей услуг и направленных на предоставление им соответствующих материальных или нематериальных благ.

Создание современных, удобных для граждан инструментов предоставления государственных услуг — важнейшая задача при построении всей системы сервисного государства.

Государственные услуги по способу их оказания подразделяют на следующие виды:

- традиционный порядок предоставления услуги;
- многофункциональные центры (МФЦ) предоставления услуги;
- электронные услуги.

Традиционный порядок предоставления услуг — это привычный всем порядок оказания услуг населению исполнительными органами государственной власти, установленный законодательно. Для получения государственной услуги данным способом заявителю необходимо лично обратиться в соответствующий орган государственной власти с заявлением и пакетом документов, собранных из разных инстанций. До настоящего времени традиционный порядок был единственной возможностью реализовать свои права и льготы на получение государственных услуг, таких, например, как оформление социального пособия, регистрация прав собственности на недвижимость и др.

Так, одной из наиболее успешных и перспективных форм обслуживания населения стало предоставление государственных услуг в режиме «одного окна».

Режим «одного окна» реализуется в многофункциональных центрах (МФЦ) по оказанию государственных и муниципальных услуг. Развитие сети центров предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» способствует сокращению сроков предоставления услуг, снижению очередей и, в конечном итоге, повышению уровня удовлетворенности граждан работой органов государственной власти. Согласно Федеральному закону «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210 [1], МФЦ могут одновременно предоставлять интересы как заявителей, так и государственных органов. Многофункциональные центры осуществляют прием документов от заявителей, передачу их в соответствующие госорганы на исполнение, отслеживание хода предоставления услуги, а также выдачу результатов заявителям. Во многих МФЦ все докумен-

ты, подаваемые заявителем, сканируются, заверяются электронной подписью и отправляются в госорганы в электронной форме. В последующем данные документы могут быть использованы заявителем повторно при подаче электронного заявления через специализированный портал. Если имеющихся документов для подачи электронного заявления все же недостаточно, то при подаче документов лично через МФЦ ранее сданные документы могут повторно не требоваться. Одновременно МФЦ могут быть органом, куда заявитель может обратиться при возникновении у него проблем в процессе предоставления государственных услуг, запрошенных как в традиционной, так и в электронной форме. Данные центры стали, по сути, первым реально действующим механизмом сокращения сроков предоставления государственных услуг.

Согласно Федеральному закону «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [1], государственная услуга считается оказываемой в электронной форме при условии, что она оказывается с использованием Единого портала государственных услуг. Порядок оказания услуги состоит в электронной подаче заявления на предоставление услуги и отслеживание хода ее предоставления.

Для электронной подачи заявления необходимо обеспечение его юридической значимости — электронной подписи. Однако у большинства граждан нет ни сертификатов электронной подписи, ни средств криптографической защиты. Согласно Федеральному закону от 6 апреля 2011 года «Об электронной подписи» [2], использование простой электронной подписи позволяет обеспечить идентификацию заявителей без криптографических средств. На Едином портале государственных услуг идентификация граждан осуществляется через посредника — Почту России. Заказное письмо, содержащее специальный код, может быть получено адресатом только при предъявлении паспорта. Для того чтобы подать заявление в электронном виде, необходимо создать на Портале свой «Личный кабинет». Для этого Вам потребуется указать свои данные — фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, адрес электронной почты (e-mail), номер телефона, номер пенсионного страхового свидетельства (СНИЛС). Эти данные необходимы для заполнения регистрационной формы. Все эти данные будут проверены уполномоченным государственным органом и, если все сведения достоверны, то в течение двух недель Вам придет заказное письмо с регистрационными данными Вашего личного кабинета.

С 1 апреля 2010 года, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555-р «Об утверждении плана перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти» и приказом ФМС России от 24 февраля 2010 года № 39 «О реализации ФМС России предоставления (исполнения) государственных услуг (функций) в электронном виде», структурные подразделения УФМС

России по Республике Дагестан начали оказание государственных услуг в электронном виде.

В сфере формирования и развития информационного пространства в Республике Дагестан исполнительным органом власти является Министерство связи и телекоммуникаций — преемник Управления Правительства Республики Дагестан по информационным технологиям с конца 2012 года, среди основных задач которого наибольший интерес представляют:

- обеспечение качественно нового уровня государственного управления за счет внедрения и широкого использования современных информационно-коммуникационных технологий, создания и развития единого информационного пространства Республики Дагестан и
- обеспечение перехода органов исполнительной власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Дагестан на межведомственное информационное взаимодействие при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Необходимо отметить, что Республика Дагестан сохраняет первое место среди субъектов России, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ по результатам мониторинга реализации проектов «Электронная Россия» в субъектах России, а по выполнению плана по переводу услуг в электронный вид занимает 23 место среди 84 субъектов России [3].

На 31 января 2014 года в Реестре государственных и муниципальных услуг Республики Дагестан занесены 21129 услуг, из которых 6513 имеют статус «Опубликован».

Согласно Указу Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601, к 2015 году доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, должна увеличиться до 90 %.

Для достижения указанного показателя Правительством Республики Дагестан утвержден план-график организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в Республике Дагестан, согласно которому до конца 2015 года должно быть создано 54 МФЦ во всех городских округах и муниципальных районах Республики Дагестан. В качестве привлекаемой организации будут использоваться подразделения УФС Республики Дагестан — филиала ФГУП «Почта России». До 2015 года в Республике Дагестан необходимо обеспечить открытие 669 окон привлекаемых организаций.

В настоящее время в Республике Дагестан созданы и функционируют 13 МФЦ в следующих муниципальных образованиях: городах Каспийске, Ма-

хачкале, Кизилюрте и Дагестанские Огни, а также в Гумбетовском, Докузпаринском, Кумторкалинском, Кулинском, Новолакском, Левашинском, Магарамкентском и Бабаюртовском районах.

МФЦ Дагестана предоставляют от 50 до 120 видов государственных и муниципальных услуг. Наиболее востребованными являются услуги в области земельных и имущественных отношений, в области строительства, оказания социальной поддержки и другие.

Внедрение системы межведомственного электронного взаимодействия органов власти Республики Дагестан является основным мероприятием, реализуемым в настоящее время в рамках развертывания регионального сегмента инфраструктуры электронного правительства Республики Дагестан.

В Республике Дагестан принят план мероприятий по переходу на межведомственное и межуровневое взаимодействие при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

На сегодняшний день в республике в межведомственном и межуровневом взаимодействии участвуют 18 республиканских органов исполнительной власти и 758 муниципальных образований. В Республике Дагестан переведены на предоставление в электронном виде 116 государственных и муниципальных услуг, в том числе 83 республиканские и 33 муниципальные услуги. Все эти услуги протестированы и доступны в Федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» и на республиканском Портале государственных услуг Республики Дагестан. С Единого портала государственных и муниципальных услуг было передано 2941 заявлений в электронном виде в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления Республики Дагестан. Всего оказано в электронной форме 3198 услуг, для оказания которых было направлено 27511 межведомственных запросов.

Таким образом, развитие электронного правительства в Республике Дагестан характеризуется непрерывным расширением масштабов проникновения и охвата информационными технологиями всех сфер жизнедеятельности этого субъекта РФ. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010г. №210 // Собрание законодательства Российской Федерации, 02.08.2010, №31, ст. 4179.

2. Федеральный закон «Об электронной подписи» от 6.04.2011 г. № 10 // Собрание законодательства Российской Федерации, 11.04.2011, № 15, ст. 2036.
3. Магдилов М. М., Магдилова Л. В. Практика обеспечения информационных прав и свобод в Республике Дагестан. // Информационное право. 2013. № 4.

**К вопросу о правовом
регулировании
электронных денежных
переводов в банковском
законодательстве
Российской Федерации**

Чхутиашвили
Лела Васильевна
доцент кафедры философских
и социально-экономических
дисциплин
Московского государственного
юридического университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат экономических наук,
доцент

***Аннотация:** Работа посвящена вопросам развития правового регулирования электронных денежных переводов в современном банковском законодательстве Российской Федерации.*

L. V. Chkhutiashvili

***On the issue of legal regulation of electronic money transfers
in the banking legislation of the Russian Federation***

***Abstract:** This paper is devoted to the development of legal regulation of electronic money transfers in today's banking legislation of the Russian Federation.*

Банковские услуги в условиях рыночной экономики становятся важнейшим источником увеличения банковских доходов и удовлетворения потребностей корпоративных клиентов и частных лиц в качественных банковских услугах.

С начала XXI века резко возрос оборот платежной системы, как в отношении числа электронных переводов денежных средств, так и в отношении объема переводимых электронных денежных средств. Это отразило в первую очередь быстрый рост активности финансового рынка.

Национальная платежная система играет ключевую роль в экономике страны, обеспечивая перевод денежных средств, в том числе при реализации единой государственной денежно-кредитной политики.

С учетом анализа текущего состояния национальной платежной системы и факторов, оказывающих влияние на ее развитие, Банк России определил следующие направления ее развития [1]:

- совершенствование регулирования и правоприменения в национальной платежной системе;
- развитие платежных услуг;
- развитие платежных систем и платежной инфраструктуры;
- повышение консультативной и координирующей роли Банка России в национальной платежной системе;
- развитие национальной и международной интеграции.

При этом формирование задач в рамках каждого из указанных направлений и их реализация будут осуществляться при следовании Банком России следующим принципам:

- позиционирование банковской системы Российской Федерации в качестве институциональной основы рынка платежных услуг;
- соразмерность регулирования, надзора и наблюдения в национальной платежной системе рискам, присущим деятельности ее субъектов и связанным с нарушением бесперебойности функционирования платежных систем, ухудшением качества, снижением безопасности оказания платежных услуг, легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма;
- открытость процесса развития национальной платежной системы на основе взаимодействия Банка России, заинтересованных органов государственной власти Российской Федерации, профессиональных объединений участников рынка платежных услуг;
- применение в национальной платежной системе национальных стандартов, разработанных с учетом международных стандартов;
- поддержка добросовестной конкуренции на рынке платежных услуг.

Кредитные организации стали стремиться к наибольшей прозрачности, открытости перед клиентами, они внедряют передовые бизнес-модели и новые банковские технологии (клиент-банк, системы электронных денежных переводов, дебетовые и кредитные карты и т.д.).

Сегодня появилась возможность использования передовых современных технологий, при внедрении которых средства могут перемещаться в рамках платежной системы значительно быстрее, что привело к появлению большого количества разнообразных электронных платежных систем и электронных денежных переводов.

Новые банковские технологии позволяют разрабатывать технологические решения, которые обеспечивают сокращение сроков прохождения электронных платежей и совершенствовать расчеты электронными денежными средствами¹ [2].

В соответствии с [2], до заключения договора с клиентом кредитная организация предоставляет ему информацию:

- о мерах безопасного использования электронных денежных переводов;
- о возможных дополнительных требованиях и ограничениях при использовании электронных денежных переводов в зависимости от оценки риска;
- о способах и сроках уведомления о совершении каждой операции с использованием электронных средств платежа;
- кредитная организация может страховать собственные риски, связанные с совершением операций с использованием электронного средства платежа без согласия клиента, причем кредитная организация может обеспечивать возможность страхования клиентом рисков, связанных с совершением операций с использованием электронных средств платежа;
- кредитная организация в зависимости от условий заключенного договора об использовании электронных средств платежа и с учетом оценки риска, правил платежной системы, участником которой является кредитная организация, может выбирать любые доступные способы уведомления клиента в электронном виде и (или) на бумажном носителе.

При заключении с клиентом договора об использовании электронного средства платежа кредитная организация на основе предоставленной клиентом и иной доступной информации оценивает степень риска, связанного с предоставлением клиенту конкретного вида электронных денежных переводов, и предоставляет клиенту соответствующее электронное средство платежа с учетом результатов оценки риска [3].

На сегодняшний день основной неразрешенной проблемой на пути развития электронных денежных переводов следует признать несовершенство правового регулирования электронных денежных переводов в современном банковском законодательстве Российской Федерации.

Цель правового регулирования формирующихся в электронном виде платежных отношений — выработка правил осуществления электронных денежных переводов. Остается актуальным рассмотрение путей регулирования

¹ В [2] содержится определение электронных денежных средств как денежных средств, которые предварительно предоставлены одним лицом (лицом, предоставившим денежные средства) другому лицу, учитывающему информацию о размере предоставленных денежных средств без открытия банковского счета (обязанному лицу), для исполнения денежных обязательств лица, предоставившего денежные средства, перед третьими лицами и в отношении которых лицо, предоставившее денежные средства, имеет право передавать распоряжения исключительно с использованием электронных средств платежа.

таких отношений, в том числе на основе механизмов обеспечения переводов электронными денежными средствами. При этом необходимость осуществления такого правового регулирования данной сферы банковской деятельности находится в интересах устойчивого развития российской банковской системы и всего российского общества.

Таким образом, на наш взгляд, особое внимание в современном банковском законодательстве Российской Федерации должно быть уделено развитию правового регулирования электронных денежных переводов.

Большинство банковских операций сегодня выполняется при помощи электронных денежных средств и пластиковых карточек, которые вышли на передовые позиции в организации платежного оборота Российской Федерации. Осуществление электронных денежных платежей объективно является основной операцией многих российских банков, а внесение изменений и дополнений в современное банковское законодательство будет способствовать развитию правового регулирования электронных денежных переводов в Российской Федерации.

Как нам представляется, целесообразным будет

- 1) ввести в ГК РФ новый вид гражданско-правового договора — договор на предоставление электронных средств платежа;
 - 2) внести в [2] следующие изменения и дополнения:
 - составить перечень существующих видов электронных средств платежа и определить их признаки;
 - добавить норму о необходимости двойного уведомления клиента с помощью телекоммуникационных средств, обеспечивающих обратную связь, после совершения операции по списанию и в виде выписок со счета;
 - расширить способы пополнения клиентами остатка электронных денежных средств путем внесения юридическим лицом наличных денежных средств, перевода без открытия счета, совершения перевода электронных денежных средств со счета на счет;
- внести изменения в Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и страховать электронные денежные средства физических лиц, находящихся на персональных электронных счетах, а операторам электронных денежных средств разрешить вступать в систему страхования вкладов;
- 1) разработать правовой механизм возврата списанных мошенническим путем электронных денежных средств, включая право операторам электронных денежных средств временно блокировать отправленные электронные денежные средства;
 - 2) разработать регламент действий операторов электронных денежных средств и телекоммуникационных компаний при временном разрыве

связи между моментом доступа к информации о платеже банка-получателя и банка-отправителя и самой системы управления рисками.

Перед российским банковским правом сегодня открывается, быть может, уникальная возможность не только установить правовые основы уже сформированных общественных отношений, но и усовершенствовать правила осуществления электронных денежных переводов. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Стратегия развития национальной платежной системы (одобрена Советом директоров Банка России 15.03.2013, протокол № 4).
2. Федеральный закон от 27.06.11 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».
3. <Письмо> Банка России от 14.12.2012г. № 172-Т «О Рекомендациях по вопросам применения статьи 9 Федерального закона «О национальной платежной системе».

**Мониторинг
законодательства,
регулирующего
информационное
обеспечение деятельности
независимых экспертов**

Юлегина
Екатерина Игоревна
младший научный сотрудник
Научно-исследовательского
института
Российской правовой академии
Министерства юстиции
Российской Федерации
E-mail: semenova_ek@list.ru

***Аннотация:** В статье изучается становление «электронного правительства» в Российской Федерации. Анализируется действующее законодательство, регулирующее доступ к информации о деятельности государственных органов. Делается вывод о не системности законодательства субъектов Российской Федерации в этой области. В том числе рассматривается роль «открытых данных» в повышении эффективности деятельности независимых экспертов. Выделяются проблемные аспекты обеспечения деятельности независимых экспертов. Предлагаются способы использования информационных технологий для разрешения указанных проблем.*

E. I. Yulegina

***Monitoring legislation regulating information
support of independent experts***

***Abstract:** This paper examines the formation of “electronic government” in the Russian Federation. The existing legislation regulating the access to information on the activities of public authorities is analysed. A conclusion is made on the non-systemicity of legislation of subjects of the Russian Federation in this area. Also examined is the role of “open data” in raising the efficiency of independent experts. Problem aspects of support of independent experts’ work are highlighted. Ways of using information technology for solving these problems are proposed.*

На современном этапе реформирования системы государственного управления оптимизация деятельности органов государственной власти происходит во многом при помощи внедрения современных информационно-коммуникационных технологий. Для реализации информационного блока реформы государственного управления принимались акты, целью которых явилось формирование информационного общества [1, 2], единого информационного пространства [3, 4], электронного правительства [5, 6].

Все эти акты были направлены на повышение эффективности механизмов государственного управления на основе создания общей информационно-технологической инфраструктуры, решающей вопросы повышения прозрачности, открытости и доступности деятельности государственных органов.

Одним из аспектов данной информационной реформы является информационное обеспечение взаимодействия государства с гражданским обществом, вовлечения граждан в государственное управление и противодействие коррупции. Так, Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах напрямую связывала повышение эффективности взаимодействия государства и гражданского общества с информационным обеспечением этой деятельности. В свою очередь, Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р, определила, что одной из целей формирования в Российской Федерации электронного правительства в рамках данной концепции выступает расширение возможности непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления.

На сегодняшний день сформированы нормативно-правовые и информационно-технические основы размещения информации на сайтах [7]. Однако реализация других этапов становления электронного правительства в России еще не началась, и, соответственно, внедрение таких элементов информационного процесса, как информационный доступ, информационный обмен, каналы обратной связи, пока что не осуществляется.

Еще одним аспектом первого этапа формирования электронного правительства выступает явное смещение акцента на введение открытости деятельности именно федеральных органов исполнительной власти, в частности, на данный момент разработана только Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти [8] с методическими рекомендациями¹.

Так, вопросы информационного обеспечения деятельности региональных органов не решены. Во-первых, в субъектах Российской Федерации еще не приняты специальные законы, регулирующие доступ к информации о деятель-

¹ Одобрены протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 4 июня 2013 № 4.

ности государственных органов субъектов. В некоторых субъектах приняты акты, частично регулирующие сферу доступа к информации. Но чаще всего принимаются акты, регулирующие только некоторые аспекты данного вопроса, например, доступ к информации о деятельности судов или регулирование такого доступа [9].

Во-вторых, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» устанавливает, что Перечни информации о деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов утверждаются в порядке, определяемом субъектами Российской Федерации. Однако пункт 5 «Правил отнесения информации к общедоступной информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных», утвержденных постановлением Правительства РФ от 10.07.2013 № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных», устанавливает, что формирование органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления указанных перечней осуществляется с учетом рекомендаций, утверждаемых Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства. На сегодняшний день эти рекомендации разработаны не были и, соответственно, в субъектах Российской Федерации государственными органами приведение перечней в соответствие федеральному законодательству не проводилось.

Более того, в докладе об итогах реализации в 2013 году Концепции размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в форме открытых данных констатируется, что такая работа государственными органами субъектов не осуществляется. Так, анализ раздела 1.3.2. указанного доклада свидетельствует о том, что за 9 месяцев 2013 года только в 7 регионах были созданы и активно обновлялись порталы открытых данных. Также, всего лишь в 3 субъектах РФ были анонсированы планы создания порталов по открытым данным и начаты конкурсные процедуры по размещению государственного заказа. Более того, в докладе был сделан вывод о том, что к созданию этих порталов государственные органы подходят формально. Например, отсутствуют механизмы обратной связи с разработчиками, происходит подмена понятия открытых данных созданием аналитических порталов, а также раскрываются только те данные, которые требуются, и не более [10].

Таким образом, законодательство субъектов Российской Федерации в части вопроса информационной открытости деятельности органов субъектов

Российской Федерации крайне слабо разработано, не систематизировано и не содержит положений, регулирующих как взаимодействие государственных органов с гражданами, так и формы и способы такого взаимодействия, в том числе фактически нет развития информационной поддержки общественной экспертизы. Все это свидетельствует о том, что уровень информационно-технического обеспечения управленческих процессов пока что недостаточно высок.

Формирование «электронного правительства» и развитие программы «открытых данных» отчасти повлияло и на осуществление независимой антикоррупционной экспертизы, но только в части открытости деятельности федеральных органов. Так, внесение изменений в марте 2013 года в Правила антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее — Правила) улучшило возможности информационного доступа независимых экспертов именно к проектам федеральных нормативных правовых актов. Так, в пункте 5 Правил закреплено, что проекты федеральных законов, проекты указов Президента Российской Федерации, проекты постановлений Правительства Российской Федерации размещаются разработчиками актов на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Согласно пункту 6 Правил, аналогичные требования предъявляются к проектам нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер.

Просмотр указанного сайта свидетельствует о том, что требования законодательства соблюдаются: на сайте размещаются указанные акты, а также информация о сроках проведения независимой антикоррупционной экспертизы и сведения о способах направления заключения по итогам независимой антикоррупционной экспертизы.

Однако работа указанного сайта не разрешила все проблемные аспекты информационного обеспечения деятельности независимых экспертов. Во-первых, на данном сайте не размещаются региональные нормативные правовые акты (как действующие, так и проекты), а также действующие нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти для проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Во-вторых, не решены вопросы информационного обмена между субъектами антикоррупционной экспертизы, а именно: отсутствует возможность публикации экспертных заключений, с последующей оценкой их другими пользователями, проведения дискуссии по во-

просам независимой антикоррупционной экспертизы. В-третьих, данный сайт не оказывает информационной поддержки учета заключений независимых экспертов.

Для решения рассмотренных проблем необходимо создать интернет-портал, полностью отвечающий требованиям законодательства об информационной открытости и безопасности, направленный на реализацию способов информационного обеспечения деятельности независимых экспертов, а именно, информационного доступа, информационного обмена и информационной поддержки деятельности независимых экспертов. Такой сайт должен содержать в себе бесплатную открытую единую базу нормативных правовых актов и их проектов с полной информацией об этих актах, с возможностью размещения на нем результатов независимой антикоррупционной экспертизы. На этом сайте должны публиковаться экспертные заключения, таблицы разногласий по итогам экспертизы, измененные нормативные правовые акты и их проекты. Портал должен также предусматривать возможность информационного обмена между субъектами антикоррупционной экспертизы путем создания форумов, блогов, элементов обратной связи.

Для разрешения указанного комплекса проблем возможно использование имеющихся полномочий Минюста России в информационно-техническом обеспечении нормативно-правовой деятельности, а именно:

- участие в работе по созданию и ведению специализированных баз данных правовой информации;
- обеспечение проведения единой технической политики и развитие систем связи и автоматизированного управления, а также организация разработки и внедрения программно-технических средств и технологий сбора, обработки и анализа информации в соответствии с едиными требованиями (техническими регламентами, стандартами) и программами (планами) правовой информатизации в территориальных органах и федеральных государственных учреждениях и организациях Минюста России;
- участие в организации работы по систематизации законодательства Российской Федерации и подготовке свода законов Российской Федерации;
- ведение государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- определение порядка ведения государственного реестра уставов муниципальных образований Российской Федерации и обеспечение доступность сведений, включенных в такой реестр [11].

Все это свидетельствует о том, что Минюст России обладает материально-технической базой для информационного обеспечения независимой ан-

तिकоррупционной экспертизы. Учитывая особую роль Минюста в организации и координации деятельности независимых экспертов, возможно создание сайта, отвечающего всем нуждам проведения независимой антикоррупционной экспертизы, на базе портала «Юстиция», используя разработанную Научным центром правовой информации систему «Эталон» [12].

Информационное обеспечение деятельности независимых экспертов зависит, в том числе, и от развития «электронного правительства». Очевидно, что использование информационных технологий для вовлечения граждан в процесс государственного управления должно быть комплексным и межведомственным и обеспечиваться согласованностью действий органов государственной власти. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации. Утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212.
2. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р.
3. Указ Президента РФ от 28.06.1993 № 966 «О Концепции правовой информатизации России» // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 05.07.1993, № 27, ст. 2521.
4. Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов (одобрена решением Президента РФ от 23.11.1995 № Пр-1694) // М., НТЦ «Информрегистр», 1996.
5. Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002—2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства РФ» // Собрание законодательства РФ, 04.02.2002, № 5, ст. 531.
6. Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и плане мероприятий по ее реализации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р.
7. Федеральный закон № 112-ФЗ от 7.06.2013 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

8. URL: <http://большоеправительство.рф/events/5508409/> (дата обращения: 16 июля 2014 г.).
9. Отчет центра «Трансперенси Интернешнл — Р» за 2012 год. URL: http://issuu.com/ti-russia/docs/ti-r_2012 (дата обращения: 16 июля 2014 г.).
10. Доклад об итогах реализации в 2013 году Концепции размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в форме открытых данных. URL: <http://открытыеданные.большоеправительство.рф> (дата обращения: 16 июля 2014 г.).
11. Положение о Минюсте России. Утв. указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1313.
12. Информационные технологии в юриспруденции: учеб. пособие для студ. учреждений высш. проф. образования / под ред. С. Я. Казанцева. — М. : Издательский центр «Академия», 2011.

СЕКЦИЯ III.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Модераторы:

Полякова Татьяна Анатольевна, заместитель директора Департамента конституционного законодательства Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Макаренко Григорий Иванович, старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории НИО ФБУ НЦПИ при Минюсте России, главный редактор журнала «Мониторинг правоприменения», «Вопросы кибербезопасности».







**Нормативно–правовая база
подготовки педагогических
кадров к формированию
информационной
культуры школьников
в области
информационной
безопасности**

Бочаров
Михаил Иванович
заведующий лабораторией
федерального государственного
научного учреждения
«Институт информатизации
образования»
Российской академии образования,
кандидат педагогических наук,
доцент
E-mail: mi1@mail.ru

Овчинникова
Ксения Романовна
старший научный сотрудник
федерального государственного
научного учреждения
«Институт информатизации
образования»
Российской академии образования,
кандидат педагогических наук,
доцент
E-mail: of_csu_ru@mail.ru

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы формирования информационно-правовой культуры школьников в области информационной безопасности. Приводится перечень нормативных актов, связанных с вопросами обеспечения информационной безопасности в образовательном учреждении, который может использоваться педагогическими кадрами для формирования информационной и правовой культуры школьников.

M. I. Bocharov, K. R. Ovchinnikova

A legal framework for preparing teaching staff for forming information awareness of school pupils in the information security field

***Abstract:** Issues of forming information technology law awareness of school pupils in the information security field are considered in the paper. A list of normative acts related to issues of ensuring information security in education institutions is given which may be used by teaching staff for forming information and information technology law awareness of school pupils.*

Система права объединяет определения юридических норм в единую структуру права, систематизированную по отраслям и институтам права. Система законодательства представляет собой форму представления системы права [1].

Юридическая норма — это структурный элемент права, обладающий свойством универсальности и сквозного действия на все уровни системы, она служит исходной точкой отсчета и единицей измерения правовых отношений. Норма права самостоятельно регулирует какую-то одну сторону общественного отношения. Для правового регламентирования отношения в целом зачастую требуется взаимодействие комплекса норм (материальных, процессуальных, дефинитивных, оперативных). Институт права — это обособленная группа юридических норм, регулирующих общественные отношения конкретного вида. Например, институт ответственности должностных лиц в административном праве. Институты могут быть отраслевыми и межотраслевыми (комплексными).

Отрасль права представляет собой обособленную совокупность юридических норм и институтов, регулирующих однородные общественные отношения. Она отражает более высокий уровень системообразующих связей, характеризуется определенной целостностью, автономностью. Отрасли подразделяются на материальные и процессуальные. К первым относятся, например, гражданское, трудовое, уголовное, земельное право. Вторую группу составляют гражданское процессуальное, уголовно-процессуальное и административно-процессуальное право. Формируется и отрасль конституционно-процессуального права. Критериями деления права на отрасли и институты выступают предмет и метод правового регулирования.

Предмет правового регулирования — это фактические отношения людей, объективно нуждающиеся в правовом опосредовании. Им присущи следующие черты: это

- 1) жизненно важные для человека и его объединений отношения;
- 2) волевые, целенаправленные (разумные) отношения;

- 3) устойчивые, повторяющиеся и типичные отношения;
- 4) отношения поведенческие, за которыми можно осуществлять внешний контроль (например, юрисдикционными органами).

Общественные отношения выступают в качестве главного объективного (материального) критерия деления права на отрасли и институты. Структура этих отношений, их тип, род и вид обуславливают в определенной мере структурные и содержательные параметры нормы, института, отрасли и права в целом.

Метод правового регулирования есть совокупность приемов юридического воздействия на поведение людей, выработанных в результате длительного человеческого общения. Если предмет правового регулирования отвечает на вопрос, *что* регулирует право, то метод — на вопрос, *как* регулирует. Метод объединяет объективные и субъективные моменты и носит по отношению к предмету дополнительный (процессуальный) характер.

При регулировании общественных отношений используются различные методы: императивный и диспозитивный, альтернативный и рекомендательный, поощрения и наказания. Их применение зависит от содержания отношений, усмотрения законодателя, сложившейся правоприменительной практики, уровня правовой культуры населения. Названные методы могут действовать самостоятельно и в совокупности, во взаимодействии друг с другом.

Совокупность всех действующих нормативно-правовых актов государства понимается как система законодательства. Она имеет сложную структуру. В зависимости от оснований (критериев) можно выделить следующие классификации системы законодательства:

- Горизонтальное (отраслевое) строение системы законодательства обусловлено предметом правового регулирования — фактическими общественными отношениями. На основе данного критерия вычленяются отрасли законодательства, соответствующие отраслям системы права (конституционное право — конституционное законодательство, трудовое право — трудовое законодательство, гражданское процессуальное право — гражданское процессуальное законодательство, информационное право).
- Вертикальное (иерархическое) строение отражает иерархию органов государственной власти и нормативно-правовых актов по их юридической силе. Во главе системы нормативно-правовых актов Российской Федерации стоит Конституция, далее идут законы, указы Президента, постановления Правительства, нормативные акты местных органов власти, локальные нормативные акты.
- Федеративное строение системы основано на двух критериях — федеративной структуре государства и круге полномочий субъектов Федерации в сфере законодательства. В соответствии со ст. 65 Конституции

РФ и Федеративным договором от 31 марта 1992 г., можно выделить три уровня нормативно-правовых актов Российской Федерации:

- федеральное законодательство (Конституция РФ, основы законодательства, федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства РФ и иные нормативные акты Федерации);
- законодательство субъектов Российской Федерации — республик в составе РФ (конституции республик, законы и иные нормативные акты), краев, областей, автономных округов, автономной области, городов федерального значения — Москвы, Санкт-Петербурга (уставы, законы, постановления глав администраций и иные нормативные акты);
- законодательство органов местного самоуправления (решения, постановления).
- Комплексные образования в системе законодательства складываются в зависимости от объекта правового регулирования и системы государственного управления. К ним можно отнести природоохрнительное, транспортное законодательство, нормативные акты, определяющие правовое положение отдельных социальных групп (молодежи, женщин, ветеранов).

Право как социальное явление вызывает то или иное отношение к нему людей, которое может быть положительным (человек понимает необходимость и ценность права) или отрицательным (человек считает право бесполезным и ненужным). Люди в той или иной форме выражают свое отношение ко всему, что охватывается правовым регулированием, что связано с представлениями о праве (к законам и другим правовым актам, к деятельности суда и других правоприменительных органов, к поведению членов общества в сфере действия права). Человек как-то относится к прошлому праву, к праву, существующему сейчас, и к праву, которое он хотел бы видеть в будущем. Это отношение может быть рациональным, разумным и эмоциональным, на уровне чувств, настроений. То или иное отношение к праву и правовым явлениям в обществе может быть у одного человека и у группы людей, человеческого сообщества.

Если признать право объективной реальностью, то надо признать и наличие субъективной реакции людей на право, именуемой правосознанием. Правосознание — неизбежный спутник права. Это обусловлено тем, что право — это регулятор отношений людей, наделенных волей и сознанием. Достаточно очевидно, что процесс создания права (правотворчество) связан с сознательной деятельностью людей, что право есть продукт этой деятельности. Ясно и то, что процесс воплощения права в жизнь есть обычно осознанная, волевая деятельность людей.

Правосознание есть совокупность представлений и чувств, выражающих отношение людей к праву и правовым явлениям в общественной жизни.

Правосознание обычно не существует в «чистом» виде, оно взаимосвязано с другими видами и формами осознания реальности и действительности. Так, достаточно часто правосознание переплетается с моральными воззрениями. Люди оценивают право и правовые явления с точки зрения моральных категорий добра и зла, справедливости и несправедливости, совести, чести и др. Отношение к праву часто определяется политическими взглядами.

Влияние правосознания на организацию общественной жизни достаточно велико и ощутимо. Этим объясняется включение его в механизм правового регулирования как одного из средств воздействия на общественные отношения. Специфическая черта правосознания как составной части механизма правового регулирования состоит в том, что его роль не ограничена какой-либо одной стадией правового воздействия. Правосознание включается в работу и на стадии правотворчества, и на стадии реализации права. В той или иной степени оно присутствует во всех элементах механизма правового регулирования — нормах права, правоотношениях, актах реализации права.

От уровня, качества, характера и содержания правосознания в значительной степени зависит то, каким будет поведение человека в обществе — правомерным, социально полезным или неправомерным, социально вредным и опасным.

Правосознание (как индивидуальное, так и коллективное) — сложное структурное образование, в котором можно выделить *рациональные компоненты*, обычно называемые правовой идеологией. Правовая идеология включает в себя понятия и представления о праве и правовых явлениях в обществе. В правосознании можно выделить и *эмоциональные структурные элементы*, которые называются правовой психологией. Эмоции органически включены в структуру сознания, и человек не может руководствоваться в сфере правового регулирования только рациональным мышлением.

Анализ отношения людей к законам и иным нормативным правовым актам позволяет выделить в правосознании и другие элементы. А именно:

- Первый элемент — *информационный*. Это наличие в сознании того или иного объема информации о законе. Информация может быть полной и всесторонней (например, после работы с текстом закона, знакомства с процессом его принятия, чтения комментариев по данному закону), а может быть и поверхностной, с чьих-либо слов. Информационный уровень правосознания — обязательная его структурная часть, ибо без информации о законе не может быть и отношения к нему.
- Второй элемент — *оценочный*. Получив информацию о нормативном акте, человек как-то к нему относится, как-то его оценивает, сопоставляет с собственными ценностями. Аксиологические (ценностные) элементы правосознания занимают важное место в его структуре. На основе ценностных представлений человека формируются мотивы его

поведения в правовой сфере. Осознание ценности права личностью способствует превращению права из «чужого», исходящего от внешних сил, от властных социальных структур, в «свое», способствующее реализации целей и интересов человека.

- На основе информационного и оценочного элементов формируется элемент третий — *волевой*. Узнав о законе и оценив его, человек решает, что он будет делать в условиях, предусмотренных законом. Использовать закон для реализации собственных задач или «обойти» его, строго исполнять данный закон или найти другие правовые акты, более отвечающие интересам и потребностям, — все эти моменты входят в волевой элемент правосознания. Волевою направленность правосознания иногда именуют правовой установкой, т. е. психологической направленностью, готовностью человека как-то действовать в сфере правового регулирования.

Безусловно, в реальной жизни правосознание проявляется как нечто целое, не структурированное. Выделение структурных элементов в правосознании способствует лишь пониманию его роли и места в жизни человека и общества. Основаниями разделения правосознания на виды можно взять уровень осознания необходимости права, глубину проникновения в сущность права и правовых явлений в обществе, которые позволят дать его как бы качественную характеристику. По данным критериям правосознание делится на три уровня:

- Первый уровень — *обыденное правосознание*. Этот уровень свойствен основной массе членов общества, формируется на базе повседневной жизни граждан в сфере правового регулирования. Люди так или иначе сталкиваются с правовыми предписаниями: какую-то информацию получают из средств массовой информации, наблюдают юридическую деятельность государственных органов, должностных лиц и т. д. Для людей с этим уровнем правосознания характерно знание общих принципов права, здесь правовые воззрения тесно переплетаются с нравственными представлениями.
- Второй уровень — *профессиональное правосознание*, которое складывается в ходе специальной подготовки (например, при обучении в юридическом учебном заведении), в процессе осуществления практической юридической деятельности. Субъекты этого уровня обладают специализированными, детализированными знаниями действующего законодательства, умениями и навыками его применения. Формированию профессионального правосознания должно быть уделено особое внимание в современных условиях. Отсутствие профессионализма в правотворчестве и правоприменении — одна из бед нашего общества.

- Третий уровень — это *научное, теоретическое правосознание*. Оно характерно для исследователей, научных работников, занимающихся вопросами правового регулирования общественных отношений.

По субъектам (носителям) правосознание можно разделить на индивидуальное и коллективное. Одним из видов *коллективного правосознания* является *групповое правосознание*, т. е. правовые представления и чувства тех или иных социальных групп, классов, слоев общества, профессиональных сообществ. В ряде случаев правосознание одной социальной группы может существенно отличаться от правосознания другой. Можно увидеть различия в правосознании возрастных слоев населения в обществе, в профессиональном правосознании юристов разной специализации — работников прокуратуры, суда, адвокатуры, лиц, работающих в системе МВД. Групповое правосознание надо отличать от *массового*, которое характерно для нестабильных, временных объединений людей (митинги, демонстрации, бунтующая толпа). Для характеристики макроколлективов (население страны, континента, исторической эпохи) используется понятие «*общественное правосознание*». Сюда же можно отнести правовые воззрения наций и народностей.

Для российского общества актуальной является задача разработки такой правовой идеи, которая соответствовала бы его историческим традициям, духовности его народа, обеспечивала бы становление правового государства, правового общественного порядка, формирование информационно-правовой культуры с самых ранних этапов социализации личности.

Общепризнано, что культура — неотъемлемый элемент социума. Функционально феномен культуры соизмерим с систематизацией норм, образцов, эталонов. «Культура в измерении механизма воспроизводства тождественна систематизированному миру норм (эталонов, образцов)» [2]. Категория культуры — понятие столь многогранное, что становится предметом исследования многих сфер жизни человека: православная культура, субкультура, музыкальная культура и т. п. Вопросы правовых норм связаны прежде всего с информационной культурой как всего общества, так и отдельного человека. Понимая под информационной культурой личности системную совокупность следующих компонент [3]:

- информационную грамотность, как базовую компоненту, которая включает в себя, помимо компьютерной грамотности личности, знания об информационной среде, законах ее функционирования, а также некоторый объем метазнаний, т. е. знаний об информации, наличие у личности информационных потребностей широкого диапазона, умение ориентироваться в информационных потоках, умения и навыки сохранения информации для повторного использования; стройную, логически связанную, преемственную систему знаний информационных технологий, в том числе компьютерных; умения и навыки любой деятельности, свя-

занной с информацией, а также умения и навыки планирования своей деятельности, проектирования и построения информационных моделей, коммуникации, дисциплины общения и структурирования сообщений, инструментирования всех видов деятельности, использования современных технических средств в жизни,

- осознанную мотивацию личности как мотивационную компоненту на удовлетворение своих информационных потребностей; повышение своего общекультурного, общеобразовательного и профессионального кругозора; развитие умений и навыков информационной деятельности и информационного общения на основе использования компьютерных информационных технологий,
- определенный стиль мышления, главные характеристики которого — самостоятельность и креативность, как интеллектуальную компоненту,

и исходя из того, что правовую культуру личности можно рассматривать как одну из граней информационной культуры, выделим основные компоненты правовой культуры личности. Правовая культура личности предполагает:

- наличие правовых знаний, юридической информации. Информированность была и остается одним из основополагающих каналов формирования юридически зрелой личности (знаниевый срез);
- превращение накопленной информации и правовых знаний в правовые убеждения, привычки правомерного поведения (эмоционально-психологический срез);
- готовность действовать, руководствуясь правовыми знаниями и убеждениями, т.е. поступать правомерно — в соответствии с законом: использовать свои права, исполнять обязанности, соблюдать запреты, а также уметь отстаивать свои права в случае их нарушения (поведенческий срез).

Правовая культура личности характеризует уровень правовой социализации члена общества, степень усвоения и использования им правовых начал государственной и социальной жизни, Конституции и иных законов. Правовая культура личности означает не только знание и понимание права, но и правовые суждения о нем как о социальной ценности, а главное — активную работу по его осуществлению, по укреплению законности и правопорядка.

Правовая культура личности является относительно самостоятельным образованием, которое складывается в результате взаимодействия различных специфических социальных и психических регуляторов. Личные потребности и интересы, социальное положение, практикуемые индивидом стереотипы правовой деятельности, конкретные черты воспитания, образования, особенности мировосприятия, исповедуемая религия, самооценка, индивидуальные

психофизиологические параметры — таков неполный перечень тех моментов в целостной жизни индивида, под совокупным влиянием которых и складывается его правовая культура.

К слагаемым правовой культуры личности относятся также:

- 1) уверенность в том, что только свобода всех людей в обществе есть одна из надежных гарантий свободы каждого;
- 2) уважение достоинства других лиц, выступающих в качестве равных участников правового общения;
- 3) чувство личной ответственности за свои поступки и внутреннее убеждение в важности исполнения человеком лежащих на нем обязанностей;
- 4) уважение к закону;
- 5) вера, что соблюдение принятых человеком обязательств есть элементарное условие нормального сосуществования людей в рамках общества.

Категория «правовая культура» используется для характеристики всей правовой надстройки, всей правовой системы страны, но под определенным углом зрения. В отличие от анализа иных предельно широких правовых категорий, при анализе правовой культуры общества основной акцент смещен на изучение уровня развития правовых феноменов в целом, на описание и объяснение правовых ценностей, идеалов и достижений в правовой сфере, отражающих объем прав и свобод человека и степень его защищенности в данном обществе. Понятие «правовая культура» всегда предполагает оценку «качества» правовой жизни того или иного общества и сравнение его с наиболее развитыми правовыми образцами, идеалами и ценностями.

Под правовой культурой понимается обусловленное всем социальным, духовным, политическим и экономическим строем качественное состояние правовой жизни общества, выражающееся в достигнутом уровне развития правовой деятельности, юридических актов, правосознания и в целом в уровне правового развития субъекта (человека, различных групп, всего населения), а также степени гарантированности государством и гражданским обществом свобод и прав человека.

Правовая культура общества зависит прежде всего от уровня развития правового сознания населения, т. е. от того, насколько глубоко освоены им такие правовые феномены, как ценность прав и свобод человека, ценность правовой процедуры при решении споров, поиска компромиссов и т. д., насколько информировано в правовом отношении население, его социальные, возрастные, профессиональные и иные группы, каково эмоциональное отношение населения к закону, суду, различным правоохранительным органам, юридическим средствам и процедурам, какова установка граждан на соблюдение (несоблюдение) правовых предписаний и т. д.

Все составные части правовой культуры не могут существовать без своего носителя-субъекта — человека, группы людей, населения в целом. Правовая культура общества зависит от уровня правового развития различных социальных (классов, например) и профессиональных групп, а также от уровня развития отдельных индивидов. В этом аспекте нужно выделять правовую культуру населения в целом, групповую правовую культуру и правовую культуру личности, человека. В последнем случае также надо учитывать уровень правовых знаний данного индивида и отношение его к правовой ценности, к закону, уровень правовой установки на соблюдение юридических предписаний. О правовой культуре личности можно судить по ее поведению в правовой сфере, т. е. использовать те же признаки и критерии правовой культуры (уровень развития правового сознания, правовой деятельности и др.), но только на индивидуальном уровне.

Анализ правовой культуры необходим для того, чтобы сначала выделить и описать правовые ценности, идеалы и образцы, к которым следует стремиться законодателю, правоприменителю, гражданину и обществу в целом, а затем, оценив с этой точки зрения реальное состояние дел, искать пути и средства достижения намеченных идеалов построения правового государства и общества, в котором обеспечиваются соответствующие его социально-экономическому и духовному строю права и свободы человека. Формирование правовой культуры является одним из направлений формирования информационной культуры как отдельного индивида, так и всего общества в целом.

Антиподом правовой культуры является правовой нигилизм, т. е. отрицательное отношение к праву, закону и правовым формам организации общественных отношений. Правовой нигилизм может выступать в двух разновидностях, или формах — теоретической (идеологической) и практической. В первом случае имеет место теоретическое, концептуальное обоснование правового нигилизма, когда ученые, философы, политологи доказывают (думается, вполне искренне), что есть гораздо более важные ценности (например, мировая пролетарская революция), чем право вообще, а тем более право отдельного человека. Во втором случае происходит реализация указанных взглядов и учений на практике, что часто выливается в террор государства против своего народа, в многомиллионные жертвы среди населения, в превращение правящей элиты в конечном счете в преступную клику (вот почему становится закономерной и легкой опора государственных органов и должностных лиц, например, органов безопасности, тюремной администрации и т.д., в проведении государственной политики на уголовные элементы).

Понятно, что в тех обществах, где правовой нигилизм воспроизводится самим государством в соответствующих масштабах, очень трудно, почти невозможно воспитать сколько-нибудь позитивное отношение к праву и среди населения, поскольку под правом неверно понимаются тот порядок и те пред-

писания, которые устанавливаются законами и ведомственными нормативными актами. И тогда в обществе складывается широко распространенный среди населения обыденный, массовый правовой нигилизм. Кроме того, установленные государством предписания не соблюдаются самими государственными органами, ведомственными и должностными лицами, чему тоже находят соответствующие объяснения и оправдания («в интересах народа», «для выполнения плана» и т. д.). В последнем случае в обществе складывается ведомственный правовой нигилизм.

Основной упор в деле повышения правовой культуры общества должен быть сделан на правовое обучение, информирование населения о существующих юридических предписаниях. Очень важно ознакомление населения с образцами и идеалами, правовым опытом и традициями и других стран, их уровнем правовой защищенности личности и правовой культуры.

Правовая культура личности является важным связующим звеном между системой права и социумом, что и представлено на рисунке 1.

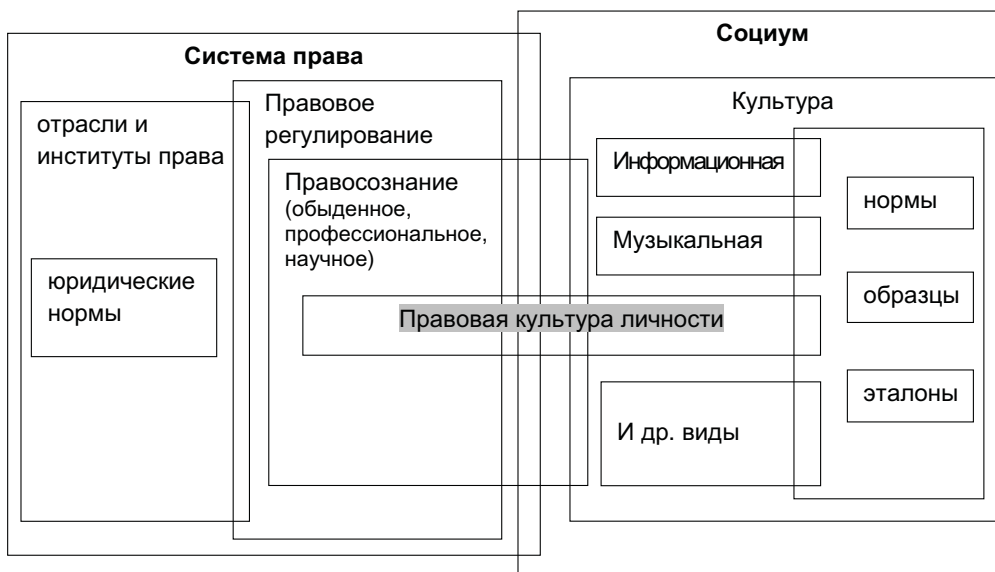


Рисунок 1. Правовая культура личности в структуре системы права и социума

Таким образом, формирование информационной культуры личности в окружающем ее социуме невозможно без формирования ее правовой культуры. С другой стороны, учитывая насыщение жизни каждого современного человека огромным, лавинообразно нарастающим потоком информации и стремительно

расширяющимся кругом виртуального общения, все большее значение приобретают вопросы обеспечения информационной безопасности, как от негативного воздействия на личность самой информации, так и от угроз виртуального интерактивного взаимодействия [4—11], которые часто несут угрозы, подпадающие под действие широкого спектра нормативных правовых актов.

В обеспечении информационной безопасности принято выделять несколько уровней [1]:

1. Концептуально-политический. На этом уровне принимаются документы, в которых определяются основные направления государственной политики в области информационной безопасности, формулируются цели и задачи обеспечения информационной безопасности в отношении всех обозначенных субъектов, намечаются пути и средства реализации поставленных целей. Примером документа подобного рода является Доктрина информационной безопасности Российской Федерации.
2. Законодательный. На этом уровне принимаются нормативные правовые акты (законы, постановления правительства и др.), призванные инициировать создание и функционирование системы правового регулирования обеспечения информационной безопасности.
3. Нормативно-технический. На данном уровне осуществляется разработка стандартов, руководящих и методических материалов и документов, регламентирующих процессы разработки, внедрения и эксплуатации средств обеспечения информационной безопасности. Проводится приведение в соответствие национальных и международных стандартов в сфере информационных технологий.
4. Административный. Осуществление мероприятий по обеспечению безопасности на данном уровне проводится в рамках конкретного предприятия, учреждения, организации. На этом уровне руководство организации реализует конкретные меры по обеспечению информационной безопасности. В их основе лежит политика безопасности предприятия (совокупность документированных управленческих решений, направленных на защиту информации), определяющая стратегию предприятия в области информационной безопасности, а также объем выделяемых ресурсов для создания и функционирования системы информационной безопасности предприятия.
5. Программно-технический уровень. Данный уровень предполагает использование программных средств и различных технических решений для обеспечения информационной безопасности, среди них: идентификация и аутентификация, проверка подлинности пользователей на основе паролей; шифрование; криптография; антивирусные программы; программы-фильтры; «антиспам» и т. п.

Становление правового поля в области обеспечения информационной безопасности личности, общества и государства в Российской Федерации связано с целым рядом законодательных актов. Перечислим основные из них, имеющие, на наш взгляд, непосредственное отношение к системе образования:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) напрямую гарантирует каждому «свободу мысли и слова» (п. 1 ст. 29), «право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» (п. 4 ст. 29) и запрещает цензуру (п. 5 ст. 29). Вместе с тем, пункт 2 статьи 29 Конституции Российской Федерации не допускает пропаганды и агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, запрещает пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Согласно пункту 3 данной статьи, никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. В целом, информационно-правовые нормы содержатся в статьях 15 (п. 3), 23, 24, 29, 33, 41 (ч. 3), 42, 43, 44, 45, 55, 56 (ч. 3) Конституции Российской Федерации [12].

2. Гражданский кодекс Российской Федерации. За обеспечение защиты авторских и смежных прав отвечает 4 глава гражданского кодекса РФ.

Статья 1225. Охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации.

Статья 1236. Виды лицензионных договоров.

Статья 1259. Объекты авторских прав.

Статья 1261. Программы для ЭВМ.

Статья 1273. Свободное воспроизведение произведения в личных целях.

Статья 1280. Свободное воспроизведение программ для ЭВМ и баз данных. Декомпилирование программ для ЭВМ.

Статья 1286. Лицензионный договор о предоставлении права использования произведения.

Статья 1301. Ответственность за нарушение исключительного права на произведение. «В случаях нарушения исключительного права на произведение автор или иной правообладатель наряду с использованием других применимых способов защиты и мер ответственности, установленных настоящим Кодексом (статьи 1250, 1252 и 1253), вправе в соответствии с пунктом 3 статьи 1252 настоящего Кодекса требовать по своему выбору от нарушителя вместо возмещения убытков выплаты компенсации».

В 4 главе ГК рассматриваются права изготовителя базы данных.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации содержит следующие статьи, регламентирующие правовые отношения в сфере информационной безопасности.
 - Статья 137. Нарушение неприкосновенности частной жизни.
 - Статья 138. Нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений.
 - Статья 140. Отказ в предоставлении гражданину информации.
 - Статья 146. Нарушение авторских и смежных прав.
 - Статья 183. Незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну.
 - Глава 28 — «Преступления в сфере компьютерной информации» — содержит три статьи:
 - Статья 272. Неправомерный доступ к компьютерной информации;
 - Статья 273. Создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ;
 - Статья 274. Нарушение правил эксплуатации ЭВМ, системы ЭВМ или их сети.
 - Статья 283 УК РФ. Разглашение государственной тайны.
 - Статья 284 УК РФ. Утрата документов, содержащих государственную тайну.
4. «Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации».
 - Статья 5.39. Отказ в предоставлении гражданину информации.
 - Статья 7.12. Нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав.
 - Статья 13.11. Нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных).
 - Статья 13.12. Нарушение правил защиты информации.
 - Статья 13.13. Незаконная деятельность в области защиты информации.
 - Статья 13.14. Разглашение информации с ограниченным доступом.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 07.05.2013 № 99-ФЗ, от 07.06.2013 № 120-ФЗ, от 02.07.2013 № 170-ФЗ, от 23.07.2013 № 203-ФЗ, от 25.11.2013 № 317-ФЗ, от 03.02.2014 № 11-ФЗ, от 03.02.2014 № 15-ФЗ, от 05.05.2014 № 84-ФЗ, от 27.05.2014 № 135-ФЗ, от 04.06.2014 № 148-ФЗ, от 04.06.2014 № 145-ФЗ).
 - Статья 18. Печатные и электронные образовательные и информационные ресурсы.

Статья 28. Компетенция, права, обязанности и ответственность образовательной организации.

Статья 29. Информационная открытость образовательной организации. Статья 41. Охрана здоровья обучающихся.

Статья 48. Обязанности и ответственность педагогических работников. Статья 50. Научно-педагогические работники.

Статья 81. Особенности реализации профессиональных образовательных программ и деятельности образовательных организаций федеральных государственных органов, осуществляющих подготовку кадров в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка.

Статья 97. Информационная открытость системы образования. Мониторинг в системе образования.

Статья 98. Информационные системы в системе образования.

Статья 12. (п. 11). Образовательные программы.

Статья 76. (п. 8). Дополнительное профессиональное образование.

Статья 92 (п. 29, б). Государственная аккредитация образовательной деятельности.

6. Федеральный закон № 390-ФЗ «О безопасности» от 28.12. 2010 г.
7. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изменениями и дополнениями, вступил в силу с 01.02.2014).
8. Федеральный закон «О персональных данных» № 152-ФЗ от 27.07.2006
9. Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29.12.2010 № 436-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 28.07.2012 № 139-ФЗ, от 05.04.2013 № 50-ФЗ, от 29.06.2013 № 135-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ).
10. Федеральный закон Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 187-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях».
11. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 г.)
12. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537)
13. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утверждена Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212)
14. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012—2017 годы (утверждена Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761).
15. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утверждена Президентом РФ 20 ноября 2013 г.)

16. Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года (утверждены Президентом РФ 24 июля 2013 г. Пр-1753)

Учитывая то, что правовая культура является важным компонентом информационной культуры личности, охарактеризуем влияние правовой культуры на информационную культуру школьника в части знания основных положений права в области информационной безопасности. Для этого определим наибольшее влияние каждого из рассмотренных выше правовых актов в области информационной безопасности на компоненты структуры информационной культуры личности. Соотношение правовых актов в области информационной безопасности с компонентами структуры информационной культуры личности школьника представлено на рисунке 2.

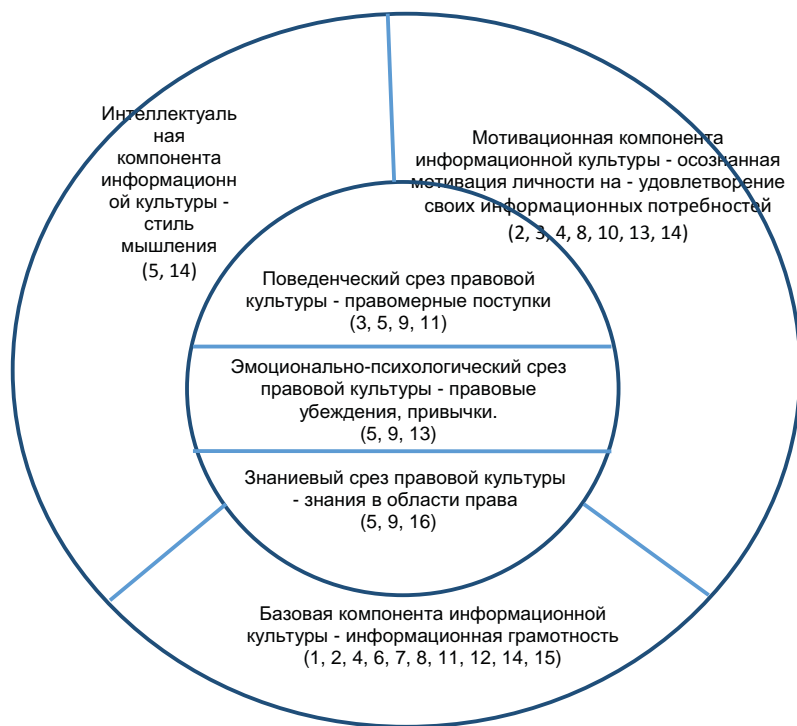


Рисунок 2. Соотношение правовых актов в области информационной безопасности с компонентами структуры информационной культуры личности школьника

Анализ соотношения правовых актов в области информационной безопасности с компонентами структуры информационной культуры личности школьника показывает, что нормативно-правовые акты 1—4, 6—8, 9—13, 15, 16 относятся как к отдельно взятой личности, так и ко всему обществу в целом, направлены на формирование базовой компоненты общей культуры и прежде всего информационной. Нормативно-правовые акты 2, 3, 8—11, 13—16 содержат, помимо базовой компоненты, значительную часть мотивационного компонента информационной культуры личности, а также знаниевый, эмоционально-психологический и поведенческий компоненты. В документах 5, 9, 14 акцентируется внимание на обеспечении информационной безопасности детей. В этих документах в той или иной степени находят отражение, прежде всего, как информационный, так и правовой компоненты информационной культуры формирующейся личности.

Таким образом, нормативно-правовая база подготовки педагогических кадров к формированию информационной культуры школьников в области информационной безопасности подразумевает комплекс шагов, направленных на формирование:

- знаний юридических норм, связанных с информацией;
- правовых убеждений;
- правосознания;
- правовой и информационной культуры.

Такой комплексный подход к исследуемой теме, на основе правовых, информационных, педагогических и других предметных компетенций, позволит подготовить компетентного педагога в вопросах формирования информационной культуры школьников в области информационной безопасности. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев С. С. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. д. ю. н., проф. С. С. Алексеева. — М. : Из-во: «Норма», 2004. — 283 с.
2. Щедровицкий Г. П. Деятельность проектирования и социальная система. // Некоммерческий научный Фонд «Институт развития им. Г. П. Щедровицкого». URL: <http://www.fondgrp.ru/gp/biblio/rus/> (дата обращения: 17 июля 2014 г.).
3. Овчинникова К. Р. Педагогические условия формирования информационной культуры студента в процессе освоения компьютерных технологий: Дисс. ... канд. пед. наук: 13.00.01, 13.00.08. Челябинск, 1999. 176 с.
4. Малыш В. Н., Бочаров М. И. Унифицированная информационная си-

- стема как средство обеспечения и обучения информационной безопасности в вузе / Высшее образование сегодня. 2008. №9.
5. Бочаров М.И., Бочарова Т.И., Симонова И.В. Содержательные компоненты обучения информационной безопасности на этапах основного и среднего общего образования / Национальная безопасность. Изд-во: Nota bene. 2014. №2.
 6. Симонова И.В., Бочаров М.И. Анализ содержания обучения школьников в области информационной безопасности // Информатизация образования и науки. 2014. №2 (22).
 7. Симонова И.В., Бочаров М.И. Понятийный аппарат знаний об информационной безопасности в школьном курсе информатики // Педагогическая информатика. 2013. №4.
 8. Бочаров М.И., Симонова И.В. Предметная область информационной безопасности при обучении информатике школьников / Информатика и образование. 2013. №8 (247).
 9. Бочарова Т.И., Бочаров М.И. Проблемы коммуникативной безопасности в социально-культурном пространстве массовой информации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Филология. Журналистика. 2013. №1.
 10. Бочаров М.И., Симонова И.В. Методика обучения информационной безопасности старшеклассников / Пространство и Время. 2013. №4 (14).
 11. Бочаров М.И., Бочарова Т.И., Черных Л.А. Зависимость содержания и качества образования от формы организации учебного процесса в непрерывном образовании / Образование и общество. 2009. №4.
 12. Лисицына Е.С. Право на информацию и информационную деятельность в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты / диссертации кандидата юридических наук по специальности 12.00.02. — М. : Московский государственный социальный университет, 2003 г. 214 с.

Интеллектуальная собственность и информационная безопасность

Карцхия
Александр Амиранович
профессор РГУ нефти и
газа им. Губкина,
кандидат юридических наук
E-mail: arhz50@mail.ru

***Аннотация:** В статье анализируется современный механизм защиты интеллектуальной собственности в глобальной информационной среде. Поощрение инновационной деятельности и защита правообладателей от киберугроз выходит на первый план в национальных стратегиях интеллектуальной собственности. Интеллектуальная собственность как особо ценный нематериальный актив (базы данных, коммерческие секреты и ноу-хау, программы для ЭВМ и др.) является объектом неуклонно возрастающих угроз в информационном пространстве. Предотвращение нарушений прав интеллектуальной собственности, обеспечение правообладателям конфиденциальности баз данных, коммерческой и государственной тайны, секретов производства (ноу-хау), в целом защита интеллектуальной собственности в киберпространстве (включая использование современных технических средств) создает необходимый уровень защиты прав и интересов правообладателей интеллектуальной собственности.*

A.A. Kartskhia

Intellectual property and information security

***Abstract:** The paper analyses the modern mechanism of intellectual property protection in the global information environment. Fostering innovation and protection of intellectual property right-holders against new cyber threats are brought to the forefront in national intellectual property*

strategies. Intellectual property as a particularly valuable intangible asset (databases, trade secrets and know-how, computer programmes, etc.) is an object of unrelenting threats in the information environment. Preventing infringements of intellectual property rights, ensuring the confidentiality of databases, commercial and state secrets, production secrets (know-how) for their right-holders, and intellectual property protection in cyberspace on the whole (including the use of modern technical means) provide for the necessary level of protection of rights and interests of intellectual property right-holders.

Правовой институт интеллектуальной собственности (ИС) занимает одно из ключевых мест в законодательстве России. В последние десятилетия усилилось значение коммерческого аспекта использования и инвестиционной привлекательности прав интеллектуальной собственности, расширилось применение исключительных (имущественных) прав как инструмента в конкурентной борьбе.

Информация (сведения) о характере и содержании новаторских достижений и творческих результатов имеет важнейшее значение в современной высококонкурентной среде. Независимо от того, является ли содержание доступным неограниченному кругу лиц (описание изобретения в патенте, условное обозначение как товарный знак, обнародованное авторское произведение) или сведения о передовых разработках и технологиях «скрыты» коммерческой тайной (ноу-хау) или охраняются государственной тайной, закон предоставляет защиту прав на такие нематериальные активы их правообладателям. Использование же патентов, товарных знаков, программ для ЭВМ и других объектов интеллектуальной собственности в гражданском, товарном обороте допускается с соблюдением исключительного права его законного обладателя. Формы такого использования очень разнообразны и включают как непосредственное применение, так и использование результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации в товарах и иных материальных носителях, выводимых на рынки или иным образом включаемых в гражданский оборот.

*Защита интеллектуальной собственности
и информационная безопасность в России*

Безопасность в сфере глобального Интернета и других цифровых информационно-коммуникационных сетях (кибербезопасность) тесно связана с решением задач и достижением целей, поставленных в Доктрине инфор-

мационной безопасности Российской Федерации (утверждена Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895, далее — Доктрина). В число основных объектов обеспечения информационной безопасности Российской Федерации в сфере духовной жизни Доктрина включает и объекты интеллектуальной собственности.

Обеспечение информационной безопасности как принципиальный момент соблюдения национальных интересов Российской Федерации, как отмечается в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, подразумевает, в том числе, укрепление механизмов правового регулирования отношений в области охраны интеллектуальной собственности и создание условий для соблюдения установленных федеральным законодательством ограничений на доступ к конфиденциальной информации, а также противодействие угрозам информационной безопасности. Важная роль в обеспечении информационной безопасности России отводится определению приоритетных направлений и механизмов реализации государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности в целях противодействию основным угрозам в этой области. Представляется исключительно актуальной и важной инициатива по разработке концепции стратегии кибербезопасности Российской Федерации, проект которой в настоящее время предложен к обсуждению в Совете Федерации Федерального Собрания РФ.

Российское законодательство устанавливает, что информация, являясь объектом публичных, гражданских или иных правовых отношений, может свободно использоваться и передаваться любым лицом, если федеральными законами не установлены ограничения доступа к информации либо иные требования к порядку ее предоставления или распространения. Закрепив право на доступ к информации и определив общие требования о защите информации и ответственности за правонарушения в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определил правила ограничения доступа к информации в сети Интернет, включая распространение информации с нарушением исключительных прав на фильмы, в том числе кинофильмы, телефильмы. Законом также предусмотрен порядок ограничения доступа в информационно-коммуникационных сетях (включая Интернет) к информации, распространяемой с нарушением закона, в которой содержатся призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях.

Следует учесть, что Уголовный кодекс РФ (ст. 272—274 УК РФ) в настоящее время предусматривает уголовную ответственность за неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации (не только ЭВМ или их сети), за создание, распространение или использование вредоносных компьютерных программ, а также за нарушение правил эксплуатации средств

хранения, обработки или передачи охраняемой компьютерной информации (информационно-телекоммуникационных сетей).

Современное законодательство пополняется новыми законодательными нормами, повышающими эффективность защиты интеллектуальной собственности в киберпространстве. В конце 2013 года в Гражданский кодекс РФ были введены нормы об ответственности Интернет-операторов (информационных посредников), которые обязаны соблюдать права обладателей интеллектуальной собственности и теперь несут самостоятельную ответственность за нарушение этих прав (ст. 1253.1 ГК РФ) [1].

Зарубежные стратегии информационной безопасности и ИС

Проблемы информационной безопасности выходят на первый план и в национальных стратегиях других стран. В частности, в феврале 2013 года Еврокомиссия утвердила Стратегию кибербезопасности в Европе (EU Cyber Security Strategy), которая устанавливает общие минимальные требования к сетевой и информационной безопасности между государствами-членами; определяет согласованную линию на профилактику, обнаружение и смягчение последствий и механизмов киберугроз, а также предусматривает повышение уровня готовности и участия в общей стратегии частного бизнеса. Стратегия направлена на стимулирование спроса на высокбезопасные продукты информационно-коммуникационных технологий и их сертификацию путем создания платформы для выявления и разработки стандартов кибербезопасности, включая сферу «облачных» вычислений. Стратегия опирается на ранее принятые акты в области защиты от киберинцидентов, в частности: Директиву об охране частной жизни в цифровом пространстве (E-Privacy Directive 2002/58/EC), Директиву о критической инфраструктуре (European Critical Infrastructures Directive 2008/114/EC), Директиву о защите данных (Data Protection Directive 95/46/EC).

Защите данных информационных систем посвящена специальная Директива Европарламента и Еврокомиссии от 12 августа 2013 г. (Directive 2013/40/EU on attacks against information systems). В настоящее время новый проект правил о защите персональных данных (General Data Protection Regulation) обсуждается в Европейском парламенте. Они включают в себя новые обязательства, такие как обязательство назначить представителя данных в ЕС и уведомлять об утечке персональных данных. Одновременно со Стратегией предложен проект Директивы о кибербезопасности, на основе которой каждое государство-член Евросоюза должно принять свою собственную стратегию сетевой и информационной безопасности ("NIS").

Стратегия кибербезопасности, направленная на применение эффективных мер и выработку взаимодействия государственных органов, частных

предприятий и общественности в сфере кибербезопасности принята в ФРГ в 2011 году. В стране также обсуждается проект Закона ФРГ об IT-безопасности.

Национальная стратегия кибербезопасности существует в Великобритании, а в настоящее время принята новая программа информационной безопасности — Партнерство по обмену информационной безопасностью (Cybersecurity Information Sharing Partnership (“CISP”). CISP призвана установить новую «защищенную среду» обмена и получения информации между государственными органами и частным бизнесом.

В США в дополнение к уже действующему законодательству указом Президента США в феврале 2013 года определена государственная политика по повышению кибербезопасности критической инфраструктуры США, которая должна обеспечить повышение безопасности и устойчивости важнейших объектов инфраструктуры нации, поддержание киберусловий, способствующих эффективности, инновациям и экономическому процветанию, обеспечить конфиденциальность в бизнесе и неприкосновенность частной жизни и гражданских свобод.

В 2013 году в США принят очередной стратегический план стимулирования и защиты интеллектуальной собственности в XXI веке, который определяет ориентиры в борьбе правительства с контрафактной продукцией и интеллектуальным пиратством, пресечением нарушений прав ИС в Интернете; предусматривает повышение открытости правоприменительной политики и международных переговоров, а также улучшение взаимодействия государственных органов и всех заинтересованных сторон в области интеллектуальной собственности; акцентирует внимание авторов на применение доктрины добросовестного использования (fair use); предусматривает повышение эффективности взаимодействия федеральных органов, органов штатов и местных правоохранительных органов (включая выявление новых технологий защиты ИС при пограничном и иных формах контроля); усиление защиты от угроз нарушения ИС на иностранных Интернет-сайтах и защиты доменов первого уровня в сочетании с поддержкой национальных предприятий на внешних рынках; предусматривает систематизацию действующего законодательства по ИС.

В стратегиях развития ИС активизируется и Китай. Национальная стратегия интеллектуальной собственности, принятая в КНР в 2013 году на пятилетний период, определила несколько главных целей:

- (1) поощрение создания интеллектуальной собственности;
- (2) усиление влияния ИС в ключевых отраслях экономики;
- (3) содействие внедрению ИС посредством укрепления ключевой роли в использовании ИС предприятиями и улучшение коммерциализации нового поколения прав ИС в коммуникационных технологиях;
- (4) усиление защиты ИС путем совершенствования законодательства и оценки эффективности защиты ИС;

- (5) повышение эффективности управления ИС;
- (6) развитие культуры обращения ИС.

Защита интеллектуальной собственности в киберпространстве

Защита прав интеллектуальной собственности в киберпространстве направлена на минимизацию негативных последствий для правообладателей, связанных с наличием определенных угроз и рисков. Риск, как определенная вероятность наступления неблагоприятных последствий, выражается применительно к интеллектуальной собственности в возможности (с той или иной степенью вероятности) нарушения интеллектуальных прав (прежде всего, исключительного права). Нарушение прав интеллектуальной собственности заключается в неправомерном использовании результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации, влекущее причинение ущерба правообладателю в форме неполученного дохода или репутационных (имиджевых) потерь. Нарушение прав интеллектуальной собственности может выражаться в непосредственном использовании, к примеру, запатентованных технических решений при производстве продукта или с использованием запатентованного способа. Косвенное нарушение прав интеллектуальной собственности происходит при импорте или ином введении в гражданский оборот контрафактной продукции (товаров).

Эффективность защиты прав интеллектуальной собственности в цифровом пространстве Интернета определяется возможностью противостоять таким нарушениям и угрозам их наступления. Угрозы нарушения прав интеллектуальной собственности в киберпространстве (киберугрозы) связаны с определенными рисками и могут оказывать влияние на само существование объекта интеллектуальных прав. В частности, в результате кибератак могут быть изменены или полностью утрачены базы данных, содержащих определенную коммерчески ценную информацию, либо могут быть разглашены сведения, содержащие коммерческую тайну, что влечет утрату конфиденциальности и прекращение права на секреты производства (ноу-хау) в соответствии со ст. 1467 ГК РФ.

Киберугрозы нарушения прав интеллектуальной собственности в сфере цифрового пространства Интернет имеют свою специфику. В частности, к видам нарушений прав интеллектуальной собственности в киберпространстве с использованием электронно-цифровых средств можно отнести:

- незаконный доступ, получение и раскрытие сведений, составляющих коммерческие секреты (ноу-хау), служебную или государственную тайну, включая преднамеренные действия («хакерские атаки»);
- несанкционированное вмешательство в базы данных, создание и применение компьютерных программных средств для изменения или бло-

кировки сведений в составе баз данных и иной цифровой информации (сведений);

- распространение в сети Интернет ложной (недостоверной) информации о физическом или юридическом лице либо иное нарушение права на частную жизнь или ущемление деловой репутации;
- нарушение права авторства и иных авторских и смежных прав на авторские произведения в киберпространстве;
- незаконное использование товарных знаков, наименований юридических лиц и других средств индивидуализации, включая незаконное использование обозначений в доменных именах или в контенте веб-сайтов;
- преднамеренное незаконное использование средств индивидуализации (коммерческих обозначений, фирменных наименований, товарных знаков, географических обозначений) для нанесения прямого или косвенного ущерба правообладателю.

В связи с этим защита интеллектуальной собственности от киберугроз обеспечивается не только в отношении правообладателей, обладающих различным правовым статусом, но подразделяется в зависимости от уровня защиты. Каждый уровень защиты может иметь свой правовой режим защиты, который должен обеспечивать необходимую защиту интересов правообладателя интеллектуальной собственности.

В частности, особые режимы защиты интеллектуальной собственности от киберугроз предполагает установление режима государственной тайны, а также служебной или коммерческой тайны, которые основаны на нормах федеральных законов: Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (в ред. от 21.12.2013) «О государственной тайне», Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ (в ред. от 11.07.2011) «О коммерческой тайне». Сохранение коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайны предусмотрено и другими законами, в частности: ст. 9 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», ст. 26 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) «О защите конкуренции» и др.

Защита сведений об охраняемых результатах интеллектуальной деятельности, составляющих государственную или коммерческую тайну, в специальном правовом режиме предусматривается также нормами части 4 Гражданского кодекса РФ. К таким охраняемым объектам прав интеллектуальной собственности относятся, в частности, программы для ЭВМ и базы данных, в которых содержатся сведения, составляющие государственную тайну (ст. 1262 ГК РФ); секретные изобретения (ст. 1349 ГК РФ) и промышленные образцы (ст. 1390 ГК РФ), содержащие сведения, составляющие государственную тайну; топологии интегральных микросхем, содержащие сведения,

составляющие государственную тайну (ст. 1452 ГК РФ), а также охрана секретов производства (ноу-хау), основанная на введении режима конфиденциальности, включая режим коммерческой тайны (ст. 1465 ГК РФ).

Специальный правовой режим установлен для защиты персональных данных в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) «О персональных данных» и постановлением Правительства РФ от 01.11.2012 г. № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» и изданным в его исполнение приказом Федеральной службы по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) от 18.02.2013 г. № 21 «Об утверждении состава и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных».

Технологии, которые сделали возможной информационно-цифровую революцию, сами стали представлять значительные угрозы, в том числе и для защиты интеллектуальной собственности и коммерческой тайны. Достижения в области технологии, повышение мобильности, глобализация и анонимная природа Интернета создают растущие проблемы в области защиты ИС. Те же технологии, которые были катализатором экономического роста для бизнеса и экономики в целом, создали новую и угрожающую среду для защиты жизненно важных активов, включая интеллектуальную собственность. Эти новые технологии облегчают хранение, доступ, распространение и обнародование конфиденциальной информации, тем самым повышая вероятность раскрытия коммерческой тайны.

Эти и другие новые факторы влекут за собой необходимость совершенствования механизма защиты интеллектуальной собственности в киберпространстве. Новые вызовы времени требуют новых подходов и адекватных ответов. К примеру, по недавним оценкам органов государственного контроля Великобритании, затраты на борьбу с киберпреступностью обходятся стране ежегодно в сумме от 18 до 27 млрд. фунтов стерлингов. Такая ситуация в информационно-коммуникационной среде вынуждает правительства многих стран принимать активные контрмеры по защите государственных и частных интересов в киберпространстве, включая разработку нового законодательства в этой сфере.

Современные инновации, связанные с бурным развитием информационно-коммуникационных технологий, Интернета, геной инженерии, биотехнологий и фармацевтики стимулируют появление новых концептуальных подходов в вопросах интеллектуальной собственности. Приобретают особую актуальность проблемы эффективности охраны интеллектуальной собственности и защиты интеллектуальных прав, а также совершенствования правового режима охраны инноваций (изобретений и других патентоспособных

объектов, авторских произведений, программ для ЭВМ и др.) при условии соблюдения рационального баланса интересов правообладателей и общества, доступности результатов новых разработок и технических решений в интересах научно-технического, социального и общекультурного развития общества [2].

Учитывая возрастающее соперничество стран в глобальной экономике и усиление конкуренции на всех уровнях, России необходимо иметь собственную стратегию кибербезопасности, определяющую приоритеты государственной политики в этой области на ближайшую перспективу и место страны в глобальном информационном пространстве. Среди основных вопросов этот документ должен определять направления государственной политики в отношении охраны интеллектуальной собственности, использования инструментов поощрения и защиты прав интеллектуальной собственности в целях безопасности информационно-коммуникационной среды, включая защиту интересов российских правообладателей за рубежом в глобальной информационно-коммуникационной среде. ●

ЛИТЕРАТУРА:

1. Карцхия А. А. Кибербезопасность и интеллектуальная собственность // Вопросы кибербезопасности, №2, 2014. С. 61—65.
2. Карцхия А. А. Права промышленной собственности в российском праве: навстречу вызовам современности. Lambert Academic Publishing, Germany, 2013.

**Проблемы обеспечения
безопасности
персональных данных
при их обработке**

Козлов
Олег Александрович
заместитель директора
Института информатизации
образования
Российской академии образования
по общим вопросам и инновациям,
академик
Академии информатизации
образования,
доктор педагогических наук,
кандидат технических наук,
профессор
E-mail: ole-kozlov@yandex.ru

Быков
Дмитрий Сергеевич
аспирант
Института информатизации
образования
Российской академии образования
E-mail: nafsikaya@mail.ru

Аннотация: В статье рассмотрены требования, которые должен учитывать оператор персональных данных для обеспечения безопасности и защиты данных в процессе их обработки.

O.A. Kozlov, D.S. Bykov

Problems of ensuring personal data safety while processing them

Abstract: The paper considers the requirements that must be taken into account by the personal data processing operator to ensure the safety and protection of the data during their processing.

Бурное развитие информационных технологий и увеличение объема государственных, муниципальных и других услуг, оказываемых в электронном виде, привело к созданию большого количества информационных систем персональных данных (ПД). Оценивая этот процесс как процесс информатизации общества, мы говорим о том, что этот процесс требует серьезного ресурсного обеспечения, в том числе и правового. Защита информации — достаточно дорогое удовольствие, бюджет государственных учреждений существенно ограничен, а частные компании предпочитают экономить на расходах. Сейчас существует множество фирм, осуществляющих аттестацию объектов информатизации, их услуги стоят немалых денежных средств. Кроме того, произошло изменение законодательства в области защиты информации.

Все это обуславливает важность подготовки кадров, обеспечивающих безопасность ПД. Но в первую очередь такая подготовка должна иметь серьезную правовую поддержку. Государство обязывает оператора ПД принимать необходимые правовые, организационные и технические меры для защиты данных:

- от неправомерного или случайного доступа к ним,
- от уничтожения, изменения, блокирования, копирования, распространения,
- от иных неправомерных действий или обеспечивать их принятие.

При этом обеспечение безопасности ПД должно осуществляться в соответствии с методическими документами Федеральной службы по техническому и экспортному контролю (далее — ФСТЭК России), такими как:

- «Положение о методах и способах защиты информации в информационных системах персональных данных» [1] (утратило силу);
- «Базовая модель угроз безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» [2] (актуальна);
- «Методика определения актуальных угроз безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» [3] (актуальна);
- «Рекомендации по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» [4] (утратили силу).

Чем же руководствоваться при обеспечении безопасности ПД при их обработке?

Требования об обеспечении мер защиты ПД содержатся и в Директиве № 95/46/ЕС «О защите физических лиц при обработке персональных данных

и о свободном обращении таких данных» [5]. Согласно ст. 17 этого документа, государства-участники обязаны обеспечить, чтобы контролер (физическое или юридическое лицо, официальный орган, агентство или иной орган, который самостоятельно или совместно с другими определяет цели и средства обработки персональных данных) реализовал надлежащие технические и организационные меры для защиты ПД от случайного или незаконного уничтожения или случайной утраты, изменения, неправомерного раскрытия или доступа, в частности, когда обработка влечет передачу данных по сети, а также от всех иных незаконных форм обработки. С учетом состояния и стоимости их реализации, такие меры должны обеспечить надлежащий уровень безопасности для рисков, представленных обработкой и природой защищаемых данных. Также государства-участники должны обеспечить, чтобы контролер — в случае, если обработка осуществляется по его поручению — избрал обработчика, предоставляющего достаточные гарантии в отношении мер технической безопасности и организационных мер, регулирующих осуществляемую обработку, и обеспечил соблюдение таких мер.

Выделим некоторые требования, которые должен учитывать оператор ПД для обеспечения безопасности и защиты данных в процессе их обработки.

Во-первых, всем операторам ПД необходимо закрепить документально основные понятия обработки ПД, такие как:

- цель обработки,
- способы обработки,
- сведения о лицах, имеющих доступ к ПД,
- перечень обрабатываемых ПД,
- источник получения,
- сроки обработки и хранения ПД и т. п.

Необходимость анализа всех обрабатываемых организацией ПД и аккумулирования этой информации в едином документе обусловлена требованием к технической защите обрабатываемых оператором ПД. Приказом ФСТЭК России, ФСБ России и Мининформсвязи № 55/86/20 «Об утверждении порядка проведения классификации информационных систем персональных данных» [6] (утратил силу) при классификации информационных систем с целью определения уровня их защиты и степени расходования средств организации на техническую защиту ПД субъектов учитываются категории обрабатываемых ПД и их объем.

Во-вторых, организациям следует установить сроки хранения ПД. При этом необходимо заранее продумать обоснование выбранных сроков хранения.

В-третьих, мероприятия по обеспечению безопасности ПД при их обработке в информационных системах должны включать в себя учет лиц, до-

пущенных к работе с ПД в информационных системах. Нужно помнить, что лица, доступ которых к обрабатываемым в информационной системе ПД необходим для выполнения служебных обязанностей, должны допускаться к таким данным на основании списка, утвержденного уполномоченным лицом оператора ПД.

В-четвертых, оператором ПД должны быть реализованы следующие механизмы защиты:

- регистрация и учет,
- обеспечение целостности,
- обеспечение антивирусной защиты.

Функционал, который должны выполнять данные механизмы, определен в методических документах ФСБ России и ФСТЭК России по защите ПД. Такие механизмы призваны предотвращать несанкционированный доступ к ПД и обеспечивать своевременное обнаружение фактов несанкционированного доступа к ним.

В-пятых, оператору ПД следует разработать ряд локальных документов, о которых говорится в статье 18.1 Федерального закона от 25 июля 2011 г. № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных» [7].

В-шестых, должна быть осуществлена классификация информационных систем ПД на основании приказа ФСТЭК России, ФСБ России и Мининформсвязи России № 55/86/20 [6] (утратил силу). При этом модель угроз создается на основании методических документов ФСТЭК России и ФСБ России, а также актуальных угроз безопасности ПД при их обработке в информационных системах данных.

После проведенного анализа законодательства в сфере защиты информации можно сделать следующие выводы:

1) Вместо «Положения о методах и способах защиты информации в информационных системах персональных данных» [1] (утратило силу), следует пользоваться документом «Состав и содержание организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» [8].

2) «Рекомендации по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» [4] утратили силу. В соответствии с решением ФСТЭК России от 5 марта 2010 г. настоящие Рекомендации не применяются с 15 марта 2010 г.

3) Приказ ФСТЭК России, ФСБ России и Мининформсвязи № 55/86/20 «Об утверждении порядка проведения классификации информационных систем персональных данных» [6] утратил силу. Руководствуемся Приказом ФСТЭК России, ФСБ России и Мининформсвязи России № 151/786/461 [9]. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Положение о методах и способах защиты информации в информационных системах персональных данных. Утверждено Приказом ФСТЭК России от 05.02.2010 г. № 58.
2. «Базовая модель угроз безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» от 15 февраля 2008 г.
3. «Методика определения актуальных угроз безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» от 15 февраля 2008 г.
4. Рекомендации по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных. Утверждены заместителем директора ФСТЭК России 15 февраля 2008 г.
5. Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 24 октября 1995 г. № 95/46/ЕС «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных».
6. Приказ ФСТЭК России, ФСБ России и Мининформсвязи от 13.02.2008 г. № 55/86/20 «Об утверждении порядка проведения классификации информационных систем персональных данных».
7. Федеральный закон от 25 июля 2011 г. № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных».
8. Состав и содержание организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных. Утвержден приказом ФСТЭК России от 18 февраля 2013 г. № 21.
9. Приказ ФСТЭК России, ФСБ России и Мининформсвязи России от 31 декабря 2013 г. № 151/786/461.

**Правовое обеспечение
информационной
безопасности
Российской Федерации**

*Матевосова
Елена Константиновна
преподаватель кафедры
теории государства и права
Московского государственного
юридического университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
старший научный сотрудник НОЦ
«Правовое обеспечение
национальной безопасности»,
кандидат юридических наук
E-mail: ekmatevosova@msal.ru*

***Аннотация:** На современном этапе развития Российской Федерации национальная безопасность государства в целом, с учетом национальных интересов и стратегических национальных приоритетов, зависит от эффективности государственно-правового регулирования в области обеспечения информационной безопасности, что актуализирует задачу совершенствования законодательства и государственного управления в информационной сфере.*

E. K. Matevosova

Legal groundwork for the information security of the Russian Federation

***Abstract:** At today's stage of development of the Russian Federation, the national security of the state at large, taking into account the national interests and strategic national priorities, depends on the efficiency of governmental legal regulation in the field of ensuring information security, which makes the task of improving the legislation and public administration in the information sphere a topical one.*

Формирование новых угроз и рисков обеспечению информационной безопасности государства на фоне глобализационных процессов как следствие во многом именно мирового технического прогресса определяет приоритетные направления государственной политики в информационной сфере как системообразующего фактора жизни общества.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [1] прогнозирует усиление глобального информационного противоборства, возрастание угроз стабильности индустриальных и развивающихся стран мира, их социально-экономическому развитию и демократическим институтам.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации [2] определяет информационную безопасность Российской Федерации как состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства. Как отмечается в данном документе, зависимость национальной безопасности Российской Федерации от обеспечения информационной безопасности будет только возрастать. В этой связи особую актуальность приобретает задача применения эффективных политических, организационных, социально-экономических, правовых и иных мер обеспечения информационной безопасности.

Правовое регулирование отношений, возникающих в информационной сфере, основывается на принципе обеспечения безопасности Российской Федерации при создании информационных систем, их эксплуатации и защите содержащейся в них информации [3]. Обеспечение национальной безопасности в информационной сфере является, в свою очередь, одним из важнейших принципов, на которых базируется развитие информационного общества в Российской Федерации [4].

Недостаточная разработанность нормативной правовой базы, регулирующей отношения в информационной сфере, а также проблемы правоприменительной практики являются внутренними источниками информационной безопасности Российской Федерации. Совершенствование законодательства в данной сфере приобретает сегодня особое значение, поскольку, с учетом стремительного развития информационных технологий, от уровня обеспечения информационной безопасности напрямую зависят экономическая, политическая, социальная, духовно-культурная и иные сферы общественной жизни.

Утверждение ряда документов стратегического, программного, концептуального характера, таких как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [5], Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, Стратегия иннова-

ционного развития Российской Федерации на период до 2020 года [6], Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014—2020 годы и на перспективу до 2025 года [7] и другие, требует комплексного и системного совершенствования российского законодательства в области обеспечения информационной безопасности государства. Однако до настоящего времени не сформирована необходимая нормативная правовая база, которая в полной мере отвечала бы современному состоянию информационной безопасности России и перспективам по её укреплению.

2 мая 2014 года вступила в силу Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)» [8]. В качестве одного из основных направлений деятельности в сфере реализации данной Программы определено противодействие использованию потенциала информационных технологий в целях предотвращения угрозы национальным интересам России.

Неуклонное соблюдение законодателем требований к качеству подготовки нормативных правовых актов является важнейшим условием эффективности правового регулирования, что в особенности относится к основополагающим документам, регламентирующим общественные отношения, в том числе, в информационной сфере. Следует признать, что проект Концепции Стратегии кибербезопасности Российской Федерации, разработанный Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, не в полной мере отвечает требованиям законодательной техники и недостаточно отражает современное состояние и особенности обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. Предложение разграничивать понятия «информационная безопасность» и «кибербезопасность» не находит должного подтверждения в самом проекте, однако такой подход в регулировании общественных отношений в информационной сфере следует считать вполне целесообразным при условии разработки нормативного правового акта в целях обеспечения кибербезопасности, только развивающего Доктрину информационной безопасности Российской Федерации, во избежание рассогласованности и противоречий в правовом регулировании.

Обеспечение информационной безопасности государства, в отсутствии каких-либо территориальных границ информационного пространства, невозможно без международного сотрудничества в сфере использования информационных и коммуникационных технологий.

Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года определили главную цель государственной политики — содействие установлению международного правового режима, направленного на создание условий для формирования системы международной информационной безопасности [9]. Согласно данному документу, сотрудничество в области формирования систе-

мы международной информационной безопасности отвечает национальным интересам Российской Федерации (в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики и др.) и способствует укреплению ее национальной безопасности.

Следует отметить, что международное сотрудничество в области информационного безопасности не утрачивает своей значимости и при определенных попытках обособления и самоорганизации информационного пространства государства, поскольку признание активного участия России в развитии многополярной модели мироустройства с необходимостью предполагает межгосударственное взаимодействие.

Для современной государственной политики в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации приоритетный характер имеет направление совершенствования нормативной правовой базы в соответствующей области, а также повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, с учетом соответствующих предложений и рекомендаций Совета Безопасности Российской Федерации [10], в частности, Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности, выполняющей, в том числе, функции анализа информации о состоянии информационной безопасности Российской Федерации, а также прогнозирования, выявления и оценки угроз информационной безопасности государства и их источников.

Таким образом, в настоящее время необходимо создание структурно единой и функционально взаимосвязанной нормативной и организационной системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета, № 88, 19.05.2009.
2. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895) // Российская газета, № 187, 28.09.2000.

3. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета, № 165, 29.07.2006.
4. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 07.02.2008 №Пр-212) // Российская газета, № 34, 16.02.2008.
5. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, 24.11.2008, № 47, ст. 5489.
6. Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, 02.01.2012, № 1, ст. 216.
7. Распоряжение Правительства РФ от 01.11.2013 № 2036-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014—2020 годы и на перспективу до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, 18.11.2013, № 46, ст. 5954.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 г. Москва «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)» // Российская газета, 24.04.2014.
9. Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/114.html> (дата обращения: 21 июля 2014 г.).
10. Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 09.05.2011, № 19, ст. 2721.

Вопросы интеграции систем защиты информации на объекте (тезисы доклада)

Петров
Владимир Викторович
руководитель направления
по работе с ключевыми
заказчиками
ЗАО «ИНФОРМСВЯЗЬ
ХОЛДИНГ»,
кандидат технических наук
E-mail: petrov@informsvoiaz.ru

Аннотация: В статье предложено решение основных проблем, возникающих при реализации системы защиты информации от утечки по техническим каналам автономными средствами активной защиты (САЗ) на объекте. Предлагаемое решение представляет собой автоматизированную систему с возможностью ее интеграции в комплексную систему безопасности и управления жизнеобеспечением объекта.

V. V. Petrov

Issues of integrating information protection systems at a facility

Abstract: In the paper, it is proposed how to solve the main problems arising in the implementation of a system for protection of information against leakage through technical channels using means of proactive protection at the facility. The proposed solution is an automated system that can be integrated into the comprehensive security and life support control system of the facility.

Одной из основных задач при обеспечении жизнедеятельности различных организаций является задача обеспечения их комплексной безопасности. В состав комплексной системы безопасности, как правило, входят автоматизированные системы пожарной безопасности и противопожарной защиты, инженерно-технической и информационной безопасности.

Для обеспечения взаимодействия и обмена информации, формирования единой информационной среды, что позволяет значительно повысить эффективность эксплуатации и управления, на рынке разработаны и применяются решения по интеграции этих систем. Гибкая архитектура таких интегрированных комплексов безопасности позволяет легко расширять и модернизировать состав поддерживаемых задач и количество охватываемых подсистем. В свою очередь, интегрированные комплексные системы безопасности могут являться частью решения «Интеллектуальное здание» и интегрироваться посредством единых интерфейсов с другими системами жизнеобеспечения объекта: системами связи, информационного обеспечения, инженерными системами.

Одним из таких решений является решение «Комплексная система инженерного обеспечения, автоматизированного управления, связи и электропитания» (КСИАС), разработанное и успешно внедряемое компанией «ИНФОРМСВЯЗЬ ХОЛДИНГ» на объектах ОАО «РЖД», Центрального Банка Российской Федерации, Внутренних войск МВД, Пенсионного фонда, аэропортах, спортивных олимпийских объектах г. Сочи. Внедрение КСИАС позволяет создать централизованную инженерную и информационно-техническую инфраструктуру, повысить эффективность и оперативность ее управления, достичь максимального уровня безопасности объекта, а также сократить издержки обслуживания и эксплуатации.

В то же время, при создании подсистемы защиты информации от утечки по техническим каналам, которая является частью общей системы информационной безопасности на объекте, заказчик, как правило, применяет локальные средства защиты и системы и не предъявляет требования по автоматизации и интеграции этих систем, в связи с чем возникает целый ряд проблем по корректной эксплуатации, контролю работоспособности и эффективности. Рассмотрим эти проблемы и предложим решения на примере организации защиты информации от утечки по каналам побочных электромагнитных излучений и наводок (ПЭМИН) на типовом объекте.

Каналы утечки информации за счет ПЭМИН возникают всегда на любых средствах вычислительной техники (СВТ) ввиду того, что вокруг работающих СВТ как побочное явление возникает электромагнитное поле, в котором содержится обрабатываемая и подлежащая защите информация. Это электромагнитное поле распространяется от СВТ во всех направлениях на достаточно большие расстояния, и за пределами контролируемой зоны эта информация

может быть перехвачена злоумышленником с помощью технических средств разведки ПЭМИН.

Самым простым и самым недорогим способом защиты информации от утечки по каналам ПЭМИН является применение средств активной защиты — генераторов электромагнитного шума, которые устанавливаются рядом с защищаемыми СВТ, объединенными в объекты вычислительной техники. Как правило, одним генератором шума защищается один объект вычислительной техники (например, ПЭВМ). Таким образом, в случае обработки информации, подлежащей защите, в том числе от утечки по каналам ПЭМИН, на трех десятках ПЭВМ, на объекте устанавливают три десятка локально работающих генераторов электромагнитного шума. В итоге при настройке, эксплуатации и контроле эффективности организованной таким образом подсистемы защиты информации от утечки по каналам ПЭМИН возникают как минимум две серьезные проблемы.

Проблема 1. Значительно затруднена корректная настройка и обеспечение электромагнитной совместимости с некоторыми другими системами, работающими на объекте и за его пределами, например, системами радиоконтроля и радиомониторинга, системами радиосвязи (в том числе сотовой и микросотовой связи), особенно в условиях сложной электромагнитной обстановки в центре крупных городов, ввиду отсутствия возможности централизованного управления всеми локальными генераторами, а также настройки уровней излучений в поддиапазонах частот.

Проблема 2. Невозможность контроля включения, исправности и эффективности работы всех локально работающих генераторов на всем объекте (здании) и, как следствие, невозможность гарантии эффективности работы всей подсистемы защиты информации от утечки по каналам ПЭМИН в режиме реального времени.

Как показывает опыт проведения контроля эффективности защиты информации от утечки по каналам ПЭМИН на различных объектах, несмотря на существование инструкций и регламентов, далеко не единичны случаи отключения локальных генераторов шума в результате так называемого «человеческого фактора». Также не исключены случаи возникновения неисправностей локальных генераторов или ухудшения эффективности их работы в результате каких-либо внешних механических или климатических воздействий.

Помимо каналов утечки информации за счет ПЭМИН, аналогичная ситуация складывается с локальными системами защиты речевой информации из помещений, в которых она циркулирует, от утечки по акустическим, виброакустическим и оптико-электронным каналам.

Для решения задачи повышения эффективности систем защиты информации, циркулируемой в защищаемых помещениях и объектах вычислительной техники, компания «ИНФОРМСВЯЗЬ ХОЛДИНГ» предлагает решение

по внедрению автоматизированной системы комплексной защиты информации от утечки по техническим каналам, позволяющее в режиме реального времени контролировать включение, работоспособность, отклонение параметров, а также централизованно регулировать уровни излучений по поддиапазонам во время настройки системы по требованиям безопасности информации, что в итоге позволяет гарантировать эффективность работы подсистемы в режиме реального времени. Автоматизированная система комплексной защиты информации от утечки по техническим каналам имеет возможность интеграции в существующую комплексную систему информационной безопасности и безопасности всего объекта, что позволяет полностью обеспечить централизацию и повысить эффективность управления всеми системами безопасности объекта. ●

**Модернизация и развитие
федеральных регистров
и государственных
реестров в интересах
обеспечения актуальности,
достоверности и
доступности правовой
информации
(тезисы доклада)**

Благовещенский
Николай Юрьевич
начальник отделения
разработки и внедрения
программного обеспечения
E-mail: nikblag@scli.ru

Аннотация: В настоящей статье дана краткая характеристика текущего состояния подсистемы «Нормативные правовые акты Российской Федерации», сформулированы подходы и мероприятия по модернизации и развитию системы.

N. Yu. Blagoveshchenskiy

Modernisation and development of federal and government registers with a view to ensure currency, reliability, and accessibility of legal information

Report outline

Abstract: In this paper, a brief description of the current state of the sub-system “Normative legal acts of the Russian Federation” is presented, and approaches as well as measures to be taken for the modernisation and development of the system are proposed.

Введение

С момента своего создания 25 июня 1975 года Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации (далее — НЦПИ) ведет деятельность в области получения, обработки, систематизации, хранения и предоставления правовой информации, а также создания, внедрения и сопровождения автоматизированных информационных систем по различным направлениям деятельности с применением современных информационных технологий.

На сегодняшний день в НЦПИ осуществляется планомерная работа по сопровождению и развитию информационно-технологической инфраструктуры Минюста России, выполняются возложенные задачи по основным направлениям деятельности в сфере информатизации и технической поддержки.

Подсистема «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции Российской Федерации (далее — подсистема НПА, ПС НПА ЕСИТО) обеспечивает формирование и ведение единого информационного пространства нормативных правовых актов в Российской Федерации. Информационное пространство ПС НПА ЕСИТО создается на основе интеграции информационных подпространств подсистемы федерального законодательства, федерального регистра НПА субъектов РФ, реестра уставов муниципальных образований, реестра муниципальных образований, при этом взаимодействие процессов и пользователей осуществляется за счет использования общих информационных объектов, единой нормативно-справочной и нормативно-методической информации, системы классификаторов.

В настоящее время ведение федеральных регистров и государственных реестров — сложный комплекс мероприятий, связанный со всеми этапами жизненного цикла нормативного правового акта — от создания проекта акта до его отмены. Поэтому подсистема НПА может рассматриваться как реальный инструмент нормотворчества, призванный автоматизировать процессы создания, экспертизы, принятия, опубликования, вступления в силу и прекращения действия нормативного правового акта, и должна стать основой единого правового пространства, позволяющей оптимизировать взаимодействие систем законодательства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Текущее состояние системы ведения регистров

Основным результатом ведения федеральных регистров и государственных реестров в 2009—2013 годах стало создание государственной системы сбора информации о НПА, в которой задействованы органы государственной власти всех субъектов Российской Федерации.

По состоянию на 26 мая 2014 г. в центральной базе данных подсистемы НПА содержится 4,6 миллиона актов, из них свыше 3,2 миллионов — в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов, ежемесячный прирост базы составляет более 70 000 актов. В апреле 2014 года в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации включены нормативные акты двух новых субъектов — Республики Крым и города Севастополя.

Системными мероприятиями в процессе ведения регистров являются семинары, совещания и конференции, организуемые НЦПИ самостоятельно и совместно с Минюстом России. В соответствии с Планом основных мероприятий Минюста России в октябре 2013 года состоялась 4-я Всероссийская научно-практическая конференция по обмену опытом ведения регистров. С приветствиями к участникам конференции обратились Министр юстиции Российской Федерации А. В. Коновалов, заместитель Министра Д. В. Аристов. В июне 2014 года НЦПИ планирует проведение семинаров для специалистов по ведению регистров из органов государственной власти, а в октябре 2014 года — проведение 5-й (юбилейной) Всероссийской конференции.

Модернизация и развитие регистров

Перечисленные выше мероприятия, безусловно, важны для текущей эксплуатации информационных систем ведения регистров, однако они совершенно недостаточны для полноценного развития федеральных регистров и государственных реестров. Понятно, что любая информационная система, эксплуатирующаяся более 5 лет, нуждается в глубокой модернизации.

В интересах развития информационных систем ведения регистров Минюстом России и НЦПИ в 2013—2014 годах состоялись два важных события.

Во исполнение п. 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 19.02.2013 № Пр-332 о подготовке предложений по совершенствованию работы, связанной с ведением федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в целях своевременного размещения актуальной информации, в июне 2013 года Минюстом России и НЦПИ был подготовлен доклад, содержащий предложения по существенному сокращению сроков включения нормативных актов в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов и проведению модернизации системы ведения регистров.

В ноябре 2013 года Администрацией Президента Российской Федерации предложения по проведению модернизации были поддержаны, Минюсту России и НЦПИ было поручено проработать вопрос с Минкомсвязи России и Минфином. В начале 2014 года Минюстом России и НЦПИ были разрабо-

таны и направлены в Минкомсвязи технические требования на выполнение работ по модернизации программного обеспечения по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и финансово-экономическое обоснование данных работ, их проведение поддержано Минкомсвязи.

Одновременно с этим, в 2013 году в рамках государственной программы «Юстиция» по предложению НЦПИ была разработана Концепция развития подсистемы «Нормативные правовые акты» на период до 2020 года (далее — Концепция развития).

В Концепции проведен анализ состояния подсистемы НПА, выявлены факторы, влияющие на ее состояние, определены проблемы функционирования, дана оценка состояния системы в контексте выявленных факторов, определены основные направления развития до 2020 года и предложен поэтапный план реализации Концепции.

В качестве ключевых проблем функционирования подсистемы НПА в Концепции обозначены:

- «устаревание» и несовершенство программного обеспечения ведения регистров, разработанного в 2009 году;
- неэффективная организация хранения информации о нормативных правовых актах и вносимых в них изменениях;
- слабая автоматизация основных процессов сбора информации, обработки правовых актов, мониторинга состояния баз данных на региональном и федеральном уровнях;
- медленная работа системы раскрытия информации (портала zakon.scli.ru), низкое качество её работы с большим количеством документов;
- нерешенность вопросов по использованию системы для задач мониторинга правоприменения, правовой помощи гражданам и общественным организациям, предоставлению правовой информации для государственных и муниципальных услуг.

Однако ключевой является проблема организации предоставления документов в регистры. Если обеспечить оперативное предоставление в электронном виде документов, подготовленных в соответствии с требованиями федеральных регистров, то можно существенно сократить затраты на внесение, обработку, передачу и раскрытие информации.

Решение проблемы состоит в том, чтобы организовать автоматизированную подготовку документов (нормативных правовых актов и дополнительных сведений) для внесения в регистры непосредственно в органах государственной власти, органах местного самоуправления, органах прокуратуры и судебных органах. Подобная организация системы ведения регистров должна привести к созданию эталонных электронных баз данных на муниципальном, региональном и федеральном уровнях. Также будет обеспечен переход на ведение регистров исключительно в электронном виде, возникнет возможность

для автоматизированного сбора информации о правоприменении нормативных правовых актов. Отметим, что на решение данной проблемы и достижение данных целей, в частности, направлены проекты НЦПИ — программный комплекс «АРМ Муниципал» и «АРМ Регион».

Поэтому очевидно, что одним из главных направлений развития системы ведения регистров является развитие программно-технического комплекса ведения регистров на муниципальном, региональном и федеральном уровнях, а первоочередным мероприятием должна стать глубокая модернизация программного обеспечения и инфраструктуры ведения регистров.

Другими важными направлениями по реализации Концепции развития являются совершенствование нормативно-правового обеспечения и порядка ведения регистров и развитие подсистемы НПА для исполнения государственных функций, осуществления государственных и муниципальных услуг, научной и образовательной деятельности.

Совершенствование нормативно-правового обеспечения и порядка ведения регистров включает, в частности, регламентацию процессов эксплуатации, предоставления государственных услуг и сопровождения, перехода на ведение регистров в электронном виде.

Развитие подсистемы НПА для исполнения государственных функций, осуществления государственных и муниципальных услуг, научной и образовательной деятельности предполагает: становление подсистемы НПА как источника официальной информации, использование её в целях правового просвещения и повышения юридической грамотности населения, создание на её основе системы мониторинга правоприменения, обеспечение взаимодействия подсистемы НПА с внешними информационными ресурсами.

Такие направления обусловлены изначальными целями, ставившимися при создании системы федеральных регистров и государственных реестров, — обеспечения актуальности, достоверности и доступности правовой информации, а также задачей обеспечения единства и целостности правового пространства Российской Федерации.

Данные положения зафиксированы в Концепции.

Подготовленный проект плана реализации Концепции включает в себя следующие этапы:

- Этап 1 (2014—2015 гг.)** — модернизация системы ведения регистров;
- разработка нормативных документов, регламентирующих порядок сбора информации по правовым актам федерального уровня;
 - модернизация программного обеспечения и технологической инфраструктуры подсистемы НПА;
 - обеспечение автоматизации процессов формирования и раскрытия информации, непрерывности актуализации и контроля состояния подсистемы НПА;

— проведение научно-исследовательских работ в целях совершенствования тематических классификаторов, создания и ведения эталонных баз данных правовых актов в электронном виде.

Этап 2 (2016—2017 гг.) — создание централизованного сервиса правового обеспечения и мониторинга правоприменения:

— разработка нормативных документов, регламентирующих порядок взаимодействия, эксплуатации и сопровождения подсистемы НПА, а также предоставление юридически значимой правовой информации рамках осуществления государственных услуг (работ);

— создание на основе подсистемы НПА централизованного сервиса правового обеспечения, взаимодействия с внешними информационными ресурсами и мониторинга правоприменения для органов государственной власти, общественных организаций и граждан;

— обеспечение возможностей подсистемы НПА по предоставлению сведений в электронном виде, заверенных электронной подписью;

— проведение научно-исследовательских работ по созданию средств поиска и анализа, направленных на автоматизированное выявление противоречий вышестоящему законодательству в рамках правовой и антикоррупционной экспертизы.

Этап 3 (2018—2020 гг.) — создание единого регистра нормативных правовых актов и автоматизированной системы нормотворчества:

— создание единого регистра нормативных правовых актов Российской Федерации как государственного информационного ресурса;

— разработка на базе подсистемы НПА механизма автоматической помощи в подготовке правовых актов, поиске ошибок юридической техники, противоречий, коррупционных факторов;

— проведение с использованием подсистемы НПА научно-исследовательских работ по оценке социально-экономической эффективности нормотворчества в Российской Федерации.

В настоящее время проект Концепции после доработки с учётом замечаний структурных подразделений Минюста России представлен заместителю Министра юстиции Д. В. Аристову вместе с проектом распоряжения Минюста России об утверждении Концепции. Необходимо отметить, что в рамках отработки замечаний было принято решение, что действие Концепции распространяется на все сопряженные с ней системы, в том числе на федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов. Фактически, работа по реализации 1 этапа мероприятий, предусмотренных проектом плана реализации Концепции, уже началась.

Необходимо отметить, что модернизация, запланированная на 1-м этапе, должна заложить возможности развития подсистемы НПА по направлениям, зафиксированным в Концепции на 2-м и 3-м этапах.

Так, в технических требованиях модернизации программного обеспечения по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, подготовленных в рамках поручения Президента Российской Федерации от 19.02.2013 № Пр-332, предусмотрено выполнение следующих работ:

1. Обследование и разработка технического проекта модернизации.
2. Модернизация системы хранения и доступа к информации в базе данных.
3. Разработка средств обеспечения непрерывности актуализации и контроля состояния баз данных.
4. Модернизация средств ведения регистров, ввода информации в регистр, поиска и анализа нормативных правовых актов и администрирования информационной системы.
5. Разработка средств интеллектуального поиска правовых актов.
6. Модернизация портала zakon.scli.ru.
7. Разработка комплексной системы защиты информации, обеспечивающей целостность, доступность и аутентичность обрабатываемой информации.

Одновременно предлагается провести серию научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, в том числе по внесению изменений в классификатор муниципальных нормативных правовых актов, модернизации системы ведения федерального законодательства и банка данных федеральных органов исполнительной власти. Вместе с указанными работами НЦПИ планирует провести модернизацию справочно-правовой системы «Эталон плюс».

Развитие подсистемы НПА по выбранным направлениям приведет к созданию на основе подсистемы НПА официального банка данных нормативных правовых актов, интегрированного с другими информационными ресурсами и используемого для решения широкого круга государственных и общественных задач.

В целом, согласно Концепции, стратегической целью развития подсистемы НПА является трансформация ее в Федеральный регистр нормативных правовых актов Российской Федерации — основы для свода законов Российской Федерации, который должен стать одним из основных инструментов обеспечения единства правового пространства России.

Одновременно система ведения регистров должна стать полноценной системой нормотворчества, обеспечивающей разработку нормативных правовых актов, решение широкого круга задач по мониторингу правоприменения, предоставления юридически-значимой правовой информации, оказания правовой помощи и сокращение государственных расходов на правовое обеспечение органов государственной власти на всех уровнях.

Именно такое развитие федеральных регистров и государственных реестров даст возможность повысить эффективность работы органов госу-

дарственной власти на всех уровнях, будет способствовать созданию эффективного информационного государства, в котором процессы отличаются прозрачностью и ссылочной целостностью общественно и юридически значимой правовой информации.

СЕКЦИЯ IV. (СТУДЕНЧЕСКАЯ)

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Модераторы:

Танимов Олег Владимирович, старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории НИО ФБУ НЦПИ при Минюсте России, кандидат юридических наук, доцент;

Фадеева Наталья Анатольевна, старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории НИО ФБУ НЦПИ при Минюсте России.







**Проблемы
информатизации
деятельности органов
государственной
власти**

**Берсенева
Александра Сергеевна**

*студент Московского
государственного юридического
Университета имени О. Е. Кутафина
(МГЮА)*

E-mail: alexa-berseneva@mail.ru

**Левчик
Анастасия Леонидовна**

*студент Московского
государственного юридического
Университета имени О. Е. Кутафина
(МГЮА)*

E-mail: n_levchik@mail.ru

***Аннотация:** В данной статье рассмотрены проблемы информатизации органов государственной власти. Проанализирован общий уровень информатизации России, учитывая проблемы отраслей, а так же положительную динамику. Выявлены существенные недостатки в существующей модели управления процессами информатизации федеральных органов государственной власти. Обоснована необходимость внедрения информационных компьютерных технологий в органы государственной власти. На основе проведенного исследования сделаны выводы о степени информатизации органов государственной власти как Московской области, так и органов России.*

A. S. Berseneva, A. L. Levchik

Problems of informatisation of the activities of public authorities

Abstract: *This paper examines the problems of informatisation of public authorities. The general level of Russia's informatisation is analysed taking into account problems of different industry branches as well as positive trends. Significant shortcomings in the existing model of informatisation management processes in federal authorities are revealed. The need for the introduction of information computer technology in public authorities is justified. On the basis of the research conducted, conclusions are made on the degree of informatisation of public authorities in Moscow Oblast as well as in Russia at large.*

К актуальным проблемам в области правовой информатизации относятся и проблемы информатизации деятельности органов государственной власти. Для начала стоит разобраться с определением термина «*информатизация*». Понятие «*информатизация*» определено в Федеральном законе от 20.02.1995 года № 24 «Об информации, информатизации и защите информации». В соответствии с этим законом, *информатизация* — это организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов [1].

Главной целью информатизации является обеспечение эффективной информационной поддержки решения политических, социальных и экономических задач развития. Также стоит уделить внимание тому, что из себя представляет *информатизация органов государственной власти* — это системный процесс, включающий в себя множество элементов, как простых (внедрение офисного программного обеспечения, сервиса электронной почты), так и сложных, таких как внедрение *информационных систем*, то есть совокупностей содержащихся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств [2].

Возникновение универсальных *информационных систем* является важным этапом самого процесса *информатизации органов государственной власти*. Они направлены на решение большого количества задач, имеющих разное содержание и использующих ряд функций информационных систем.

Термин «информационная система» (ИС) используется в *узком* и *широком* смысле.

В *узком* смысле информационной системой называют подмножество ИС, представляющее собой программно-аппаратную систему, предназначенную для автоматизации целенаправленной деятельности конечных пользова-

телей и обеспечивающую, в соответствии с заложенной в нее логикой обработки, возможность получения, модификации и хранения информации [3, с. 11].

Под информационной системой обычно понимается прикладная программная подсистема, ориентированная на сбор, хранение, поиск и обработку текстовой и/или фактографической информации. Подавляющее большинство информационных систем работает в режиме диалога с пользователем.

Также существует *корпоративная информационная система* — совокупность специализированного программного обеспечения и вычислительной аппаратной платформы, на которой установлено и настроено программное обеспечение [4, с. 22].

В широком смысле информационная система есть совокупность технического, программного и организационного обеспечения, а также персонала, предназначенная для того, чтобы обеспечивать надлежащих людей надлежащей информацией.

Также в достаточно широком смысле трактует понятие информационной системы Федеральный закон РФ от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: «информационная система — совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств» [2].

На сегодняшний день совокупность информационных систем органов власти очень сложна и массивна, поэтому она нуждается в некотором упрощении через их систематизацию и централизацию. В настоящее время в России существует успешный опыт целостности государственных информационных систем, заключающийся в достижении сравнительно высоких показателей в области информационных взаимодействий, оказания услуг населению при автоматизации внутриведомственных процессов.

Можно привести оценку общего уровня информатизации России, учитывая проблемы отраслей, а также положительную динамику. Из-за ограниченного выделения средств задается вопрос: имеет ли Россия желание и возможность в ближайшем будущем стать полноправным участником информационной революции? Но этот вопрос остается открытым. В январе 2002 г. официально была утверждена программа «Электронная Россия», которая представляла собой направление на ускорение процессов внедрения информационных технологий в правительстве, обществе и бизнесе. Целью программы являлось создание компьютерных парков и обеспечение доступа в Интернет для всех вузов к 2005 г. и для средних школ к 2010 г. Однако в 2000 г. в России на 100 жителей приходилось 22 телефонные линии, уровень роста международного телефонного трафика в 1995—1998 гг. в России составлял лишь 5 % при среднемировом показателе в 9,5 %. Кроме того, в России нет крупных компаний или предприятий по производству компьютерной техники и ИТ-оборудования [5].

Главными причинами сложившегося положения являются:

1. Неразвитая конкуренция на рынке предоставления доступа к сети Интернет в регионах.
2. По-прежнему сохраняющаяся фактическая монополизация отрасли.
3. Несправедливая, сверхвысокая цена в стране на стандартный телефонный канал, из которой и складывается структура цены на услуги доступа в интернет [6].

Национальная стратегия информационного развития России, разработанная центром России с ее огромной территорией и низким уровнем развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, характеризует информационное неравенство центра и регионов. Его преодоление является важнейшим условием укрепления политического, экономического и социального развития и надежного обеспечения безопасности [7, с. 58].

Внедрение ИКТ просто необходимо в госсекторе. Потенциально административная реформа должна стать главным фактором информатизации органов государственной власти, однако современные требования к работе госструктур невыполнимы без информационных технологий. Поэтому необходимо эффективное внедрение ИКТ, но этому мешают:

- низкий уровень подготовки ИТ-кадров,
- медленное внедрение веб-технологий,
- сложившаяся практика бумажного документооборота,
- отсутствие параметров детальной статистики обработки запросов (сложность, количество, время, цена) и др.

Также нужно учитывать, что молодые кадры имеют больше знаний и опыта в области ИТ, а старшее поколение имеет некоторые трудности с освоением новой техники. Но стоит отметить положительное стремление, которое намечено в системе госструктур. Раньше большая часть проектов была сконцентрирована на автоматизации деятельности внутри ведомств, в данный же момент направление информатизации обращает свое внимание в сторону функций и услуг, которые обеспечивает государство своим гражданам.

Но на данный момент существует небольшое количество действующих систем, которые позволили бы вместить в электронной форме весь объем документов, охватывающий все сферы жизнедеятельности, и включить в себя весь безбумажный оборот. Также остается ситуация, где система автоматической регистрации и контроля исполнения документов существует параллельно с бумажным оборотом. Немаловажный факт — отсутствие необходимого законодательства. Например, внесенный в Государственную думу проект закона «Об электронном документе» был рассмотрен и отменен [8]. Комитет по информационной политике, информационным технологиям и связям рассмотрел законопроект на своем заседании 31 мая 2011 г., утвердил заключение по законопроекту и рекомендовал Государственной Думе отклонить, ряд других ко-

митетов также представил отрицательное заключение. По мнению Комитета государственной Думы по безопасности, многие федеральные органы исполнительной власти, государственные органы уже создали свои системы электронного документооборота (финансовые, налоговые, таможенные органы, федеральное казначейство, Центральный Банк РФ и др.). Введение иных принципов регулирования может привести к конфликту норм, как это предусматривает законопроект, это может также парализовать работу ведомственных систем.

Внесение данного закона сейчас привело бы к возникновению иной законодательно-нормативной базы, отдельно для бумажных и отдельно для электронных документов, но накопленный мировой опыт говорит о том, что управление документами должно вестись по единым принципам, независимо от того, каков носитель. Если же каждый будет вести документы так, как он желает, возникнут разногласия и конфликты. Также этот законопроект точно не дает понять, каким образом и что именно будет регулировать данный закон.

Из этого можно сделать вывод, что переход на безбумажный документооборот не представляется возможным из-за отсутствия законодательной базы.

Развитие ИКТ в целом создает новые возможности, которые способствуют эффективности государства, но и предъявляет новые требования. Государство и его правовые регуляторы выступают как объекты модернизации, которые проходят различные изменения под влиянием процессов глобализации, в том числе и развития ИКТ. Государство и право в свою очередь выступают как субъекты процесса информатизации, но при этом они остаются основными регуляторами в информационной сфере и в инфраструктуре информатизации.

Из изложенного выше можно сделать вывод, что существующая модель управления процессами информатизации федеральных органов государственной власти имеет существенные недостатки *на федеральном уровне и на уровне отдельных ведомств*.

На федеральном уровне:

- отсутствует приоритет информатизации системы государственного управления;
- отсутствует система мониторинга настоящих и будущих потребностей федеральных органов государственной власти в использовании информационных технологий;
- отсутствует единый план совершенствования деятельности федеральных органов государственной власти на основе модернизированных информационных технологий;
- нечетко определены и разграничены полномочия, роли и ответственность всех субъектов, которые участвуют в управлении процессом информатизации федеральных органов государственной власти;
- отсутствует реестр ведомственных проектов и система сбора информации о статусе и реализации;

- имеются и другие проблемы.
- На уровне отдельных ведомств:
- очень ограниченно используется практика формализованного анализа функциональных потребностей органов государственной власти в современных информационных технологиях;
- внедрение информационных технологий часто не сопровождается пересмотром административных процессов, оптимальной организационной структурой, формированием информационной культуры государственных служащих;
- отсутствуют или нечетко определены программы внедрения информационных технологий на уровне федеральных органов государственной власти, которые определяют цели и результаты информатизации.

Устранение вышеперечисленных недостатков позволит повысить эффективность системы управления процессами информатизации государственной власти.

Более подробно хотелось бы остановиться на процессе информатизации Московской области. Начало было положено в 1994 г., когда в структуре органов государственной власти Московской области было создано Управление информационных ресурсов Московской области в составе Мособлкомстата. В 2000 г. оно было преобразовано в Управление формирования информационных ресурсов Московской области, которое в соответствии с Положением Министерства экономики Московской области организует и координирует реализацию государственной политики информатизации в Московской области, в том числе:

- разрабатывает проекты нормативных правовых актов Московской области и координирует выполнение мероприятий по обеспечению совместимости информационных ресурсов и систем, создаваемых органами государственной власти Московской области и органами местного самоуправления;
- координирует деятельность органов государственной власти Московской области, государственных органов и государственных учреждений Московской области в части создания, приобретения, использования и распоряжения государственными ресурсами и системами Московской области [9].

В целях выработки единой политики информатизации Московской области и координации деятельности органов управления в сфере создания и использования информационных ресурсов и информационных систем в январе 1995 г. был образован Совет по информатизации Московской области. Совет был сформирован как совещательный орган. Целью его создания является определение перспектив развития информационных технологий, выработка рекомендаций по разработке нормативных правовых актов, рассмотрение про-

ектов информатизации. В 1998 г. Московской областной Думой был принят Закон Московской области «Об информации и информатизации в Московской области». Он закрепил статус Территориальной информационной системы Московской области, установил порядок и минимальный объем финансирования мероприятий по информатизации Московской области. В июле 2000 г. было заключено соглашение о сотрудничестве в области информатизации между Министерством Российской Федерации по связи и информатизации и правительством Московской области. За 1995—2002 гг. было разработано 60 нормативных правовых актов в информационной сфере. Начиная с 2001 г. Министерством экономики Московской области проводится мониторинг состояния информатизации органов государственной власти Московской области.

Все органы государственной власти оснащены компьютерной техникой и имеют информационные ресурсы информационной системы, локальные вычислительные сети, доступ в Интернет, официальный сайт на Интернет-сервере.

По данным Института развития информационного общества (ИРИА), в 2012 г. Московская область находилась на 20 месте по уровню информатизации. Несмотря на определенные попытки, которые были предприняты, в регионе в 2011—2012 гг. отсутствовал системный подход к развитию единой информационной и коммуникационной инфраструктуры органов власти и построению государственных информационных систем. Область информатизации как основная политика реализуется по трем основным направлениям:

1. Инфраструктурные проекты;
2. Электронные услуги или «открытое правительство» — это так называемые системы, которые необходимы для ИТ-поддержки деятельности государственных органов власти;
3. Информационные ресурсы для граждан и предприятий того или иного региона.

В настоящее время в регионе действует долгосрочная целевая программа «Информационное Подмосковье» 2012—2015 гг. В начале августа 2013 г. была принята Государственная программа развития ИКТ на 2014—2018 гг., разработанная с учетом приоритетов, определенных губернатором Московской области, и требований министерств — наших ключевых функциональных заказчиков. Итогом реализации мероприятий данной программы должно стать повышение рейтинга РИА Московской области до пятого места. В этой программе сконцентрированы все работы по информатизации органов государственной власти Московской области. В основу мероприятий положены однотипные базовые принципы, единые нормативные документы, а также общий подход. Все системы, которые будут создаваться в рамках этой программы, будут унифицированы и разработаны по единым правилам.

В заключение хотелось бы отметить, что проблемы информатизации государственной власти нужно решать должным образом. Ведь это действитель-

но необходимо, так как совокупность большого количества информационных систем довольно сложна и массивна. Наша страна имеет огромную территорию, которая нуждается в информатизации, так как центральные города больше оснащены ИТ, чем регионы или маленькие города. Это показывает нам неравенство центров и маленьких городов, областей. Из-за низкого развития уровня информационно-коммуникационной инфраструктуры необходимость внедрения ИТ имеет значительную роль в современном мире, так как все перешли на новое информационное технологическое обеспечение. Оснащение всей территории России будет способствовать эффективной информатизации деятельности органов государственной власти, что также повысит благополучие граждан. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 20.02.1995 №24-ФЗ (ред. от 10.01.2003) «Об информации, информатизации и защите информации».
2. Федеральный закон от 27 июля 2006 г № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
3. Маглинец Ю. А. Анализ требований к автоматизированным информационным системам. — Бином, 2008 г
4. Избачков Ю. С., Петров В. Н. Информационные системы: Учебник для вузов, 2-е изд. — СПб. : Питер, 2006 г. 22 с.
5. Коновченко С. Электронное правительство // Сетевое издание о стратегии «Стратег.Ру». URL: <http://stra.teg.ru/library/38/1/1> (дата обращения: 2 июня 2014 г).
6. Твердынин М. М. Актуальные вопросы: цифровое неравенство, не- дискриминационный доступ к инфраструктуре связи. Выступление экспертов на заседании Комиссии по коммуникации и информационным технологиям РСПП. URL: http://www.rtrs.ru/press_center/actual/1587/ (дата обращения: 2 июня 2014 г).
7. Журнал «Информационные технологии территориального управления» (гл. ред. Волокитин А. В.), 38/2003 г
8. Законопроект № 159016-4 «Об электронном документе». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru> (дата обращения: 2 июня 2014 г).
9. Постановление Правительства МО от 25.05.2000 №14/7 «Об утверждении Положения о Министерстве экономики Московской области». URL: <http://bestpravo.ru/moskovskaya/gn-postanovlenija/k8b.htm> (дата обращения: 2 июня 2014 г).

**Обеспечение
информационной
безопасности
при управлении
крупными городами**

Богатова
Марина Константиновна
студент Института прокуратуры
Московского государственного
юридического Университета
имени О.Е.Кутафина (МГЮА)
E-mail: marinabogatova2012@mail.ru

***Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы формирования информационно-правовой культуры школьников в области информационной безопасности. Приводится перечень нормативных актов, связанных с вопросами обеспечения информационной безопасности в образовательном учреждении, который может использоваться педагогическими кадрами для формирования информационной и правовой культуры школьников.*

M. I. Bocharov, K. R. Ovchinnikova

Ensuring information security in management of large cities

***Abstract:** A study of the problem of information security from the legal and practical viewpoint is conducted in the paper. The role of information security in the media and its influence in the modern world is noted. The need to improve the mechanism of legal regulation and the growing topicality of this problem in the Russian Federation is emphasised. In the conclusion, the author proposes to make new steps in studying and solving this problem.*

Современный мир — это мир информационных технологий. Научно-техническая революция, начавшаяся еще в XX веке, в корне поменяла всю нашу жизнь. За довольно небольшой срок, особенно если его рассматривать в масштабах всей истории, произошли, откровенно говоря, грандиозные изменения. Человечество шагнуло в новую эпоху — эпоху постиндустриального общества. Его также называют информационным, и на это название стоит обратить внимание, оно не случайно. Практически все новые гаджеты и другие технологии — это носители информации. Они служат нам для создания, хранения и передачи информации, которая с каждым днем представляет собой все большую ценность. Они создаются и совершенствуются именно с целью достижения наибольшего удобства в обработке информации.

Так что такое информация и почему она так важна в современном обществе? Давайте рассмотрим несколько подходов к ее определению. Начнем с того, что термин «информация» имеет латинские корни. Его уже употребляли такие древние мыслители, как Цицерон и Августин, в частности, можно его найти в контексте теорий идей Платона. С помощью слова «informare» Цицерон разъяснял эпикурейское понятие «prolepsis», переводящееся как «представление, внедренное в ум».

Во Франции же слово «информация» появляется в XV веке, причем на разговорном языке оно получило несколько значений, такие как «исследование», «образование», «акт информирования или сообщения знания» и «разведки» [1, с. 4].

Поговорим и о других подходах к определению «информация». Например, один из них дает такое определение: «все, что может быть переведено в цифровую форму, как закодированный поток в битах, является информацией». Некоторые другие подходы имеют деловую ценность или предназначены для развлечения [2, с. 20].

Переходя к современным определениям этого слова, обратимся сначала к зарубежным изданиям. Там тоже отсутствует единство в определении данного термина. Информация представляется и как «знания, полученные посредством обучения, опыта или инструкции, также сбор фактов или данных» [3], и как «то, что известно; совокупность восприятия, открытия или выводов» [4], а также «информация определяется как осведомленность, которая может обмениваться и выражаться» [5].

Что касается российских определений этого термина, то здесь их тоже немало. Но из всех них основным и для российского законодательства, и для рассмотрения информации с юридической точки зрения является определение, данное в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» [6]. Трактовку мы можем увидеть в ч. 1 ст. 2: информация — это сведения (сообщения, данные) независимо от формы представления. Надо заметить, что в более ранней

редакции, в Федеральном Законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» давалось другое определение: «информация — это сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления». Как мы видим, новое определение лучше охватывает юридический характер данного термина.

А вот самое общее и охватывающее понятие информации дал Грегори Бейтсон. Согласно его мнению, все, что меняет нас, является информацией (есть еще и другой перевод — различие, которое делает изменение) [7, с. 457—459].

Просматривая данные определения, можно заметить, что некоторые ученые подчеркивают факт влияния информации на людей. Опять же, если взять определение Цицерона, его перевод слова «*informatio*» как «представление, внедренное в ум», и определение Грегори Бейтсона, то ключевыми словами здесь являются «внедренное в ум» и «меняют нас». И хотя эти определения были даны достаточно давно и с тех времен произошли большие изменения, но уже тогда было точно подмечено сильное воздействие информации на жизнь общества. Причем влияет она на нас постоянно.

Многие зададутся вопросом: как она попадает к нам? Основную связь между информацией и обществом обеспечивают Средства Массовой Информации.

Согласно ст. 2 ФЗ от 27 декабря 1991 г., под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием).

Они вошли в нашу жизнь настолько прочно, что невозможно уже представить себя без них: телевидение, печатные издания, радио и, конечно же, Интернет... Все это постоянно вокруг нас. И потребность граждан в СМИ, в доступе к информации, а особенно в демократических государствах, обуславливает важную роль СМИ не только как объекта информационной политики, но и ее субъекта.

Гражданское общество должно быть открытым для обеспечения доступа к информации. И эта открытость выражается в том, что информационные отношения проникают во все сферы жизни общества. В связи с этим у СМИ появляется широкая возможность влияния на правосознание граждан.

Что касается информационных отношений в Российской Федерации, то их основные принципы закреплены в статье 29 Конституции Российской Федерации. Никто в нашей стране не имеет права проводить агитацию или пропаганду, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду; принуждать к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них; запрещена цензура. Одновременно с этим каждому гарантирована свобода мысли и слова, каждый имеет право свободно искать, получать,

передавать, производить и распространять информацию любым законным способом; гарантирована свобода массовой информации.

Что касается права на информацию и свободу слова, то они причисляются к естественным правам человека, а, следовательно, они не даруются властью, возникая независимо от нее. Но надо отметить, что эта свобода все равно ограничивается. Об этом мы читаем в Федеральном Законе от 27 декабря 1991 г. № 2124-1.

Согласно статье 4 данного закона, не допускается использование СМИ в целях совершения преступлений, разглашения государственной тайны, пропаганды войны, а также порнографии, культа насилия и жестокости. Все это должно обеспечить недопустимость злоупотребления свободой массовой информации. Однако, хотя законодательно эти границы свободы и присутствуют, де-факто реальных механизмов для реагирования на проблемы, поднимаемые в СМИ, нет.

То есть, согласно положениям Конституции, они уже соответствуют мировым стандартам, когда как на деле процесс только был запущен. Тем более мы не можем говорить о разработанной системе обеспечения информационной безопасности, если учитывать отсутствие самого определения «информационная безопасность» в Федеральном Законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а специализированного нормативно-правового акта на этот счет пока не создано. Это отсутствие можно рассматривать как некоторый пробел в праве, который следует заполнить в ближайшее время, ибо проблема информационной безопасности, в связи с ростом количества информации, становится все актуальнее, а пробел все зримее. Однако надо отметить очень интересный факт: невзирая на отсутствие такого определения, в нашем праве существует такое понятие, как «информационная безопасность детей».

Его трактовка дается в ст. 2 Федерального Закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»: это состояние защищенности детей, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию.

Это понятие можно рассматривать как более узкое по отношению к понятию «информационная безопасность», так как последнее должно касаться всех групп граждан, а не только определенной категории (в данном случае детей). И неправильно, что узкое понятие, которое должно входить в более широкое, существует вот так, в одиночку. В этом можно увидеть недолжное внимание законодателя к данной проблеме.

Опять же, нельзя забывать и про то, что хотя информационное право и не вторгается в другие сферы российского права, но оно устанавливает и регулирует правовой режим информации в различных правоотношениях: и в

конституционно-правовых, и в административно-правовых, и в других. С необходимостью их регулировать появляется и необходимость установления специальных правовых режимов информации: режим государственной тайны, режим персональных данных, режим массовой информации и т. д. Л. К. Терещенко отмечал, что «категория «правовой режим» все шире используется не только в юридической науке, но и в различных отраслях законодательства. Если раньше указанная категория была характерна в основном для административного права, то теперь ее активно «осваивают» и другие отрасли, как публично-правовые, так и частноправовые» [8, с. 53].

Из этого замечания можно сделать вывод, что информационное право тесно взаимодействует и с другими отраслями законодательства, что еще раз подчеркивает важность надлежащего правового регулирования данной сферы.

В итоге мы получаем, что и де-факто, и де-юре информация присутствует везде.

Любой законодательный акт вступает в силу только после его официального опубликования. Порядок такого опубликования строго регламентируется законом. Это обусловлено тем, что акты нормативного характера закрепляют в себе государственную волю в виде общих правил поведения, направленных к широким массам населения, и их неправильная трактовка может привести к серьезным последствиям.

Благодаря такой деятельности СМИ непосредственно формируют правосознание граждан и повышают правовую грамотность населения. Этот процесс не происходит одномоментно, он включает в себя целую систему воздействий на правосознание. И если государство хочет иметь достаточно образованное в правовом плане население, то оно должно проводить большую работу, обеспечивающую усвоение людьми норм действующего законодательства.

В этом проявляется целенаправленный характер деятельности СМИ. И такой процесс становится неотъемлемым условием формирования личности и гражданского общества, потому что именно он становится основным средством передачи и распространения основных демократических идей и принципов.

Иначе говоря, СМИ — это главный и основополагающий посредник в передаче информации между государством и обществом. Это также и наиболее эффективное средство контроля над властью.

При рассмотрении этой стороны воздействия СМИ на людей представляется только положительное их влияние. Создается ощущение, что только государство, стремящееся к повышению сознания населения, вмешивается в эту область, внося через нее только нужную и полезную информацию. Однако это совершенно не так.

Та самая свобода, которая защищается и гарантируется всеми основными законами Российской Федерации, имеет и обратную сторону. Интернет, если так можно сказать, — самая «свободная», на мой взгляд, область СМИ.

И здесь зачастую царит безнаказанный хаос. Разнообразные сайты, форумы и социальные сети становятся центрами бурных обсуждений, где многие пользователи, совершенно не гнушающиеся крепким словом как в отношении проблемы, так и в адрес друг друга, превращают мирную беседу в словесную перепалку. В основном такие ситуации возникают на почве элементарной несхожести людей во мнениях. И если этот факт еще можно как-то понять, то намного труднее будет объяснить употребление нецензурных словечек в простых шутках и историях, опубликованных в Интернете.

Причем употребление мата становится все популярнее в Интернете. Поэтому даже если человек, сам не ругающийся, стремится избегнуть мата, ограничить себя от него, его шансы на это довольно малы. И тут уже в борьбу за «чистоту русского языка» вступают родители, чьи дети начинают неожиданно пополнять свой словарный запас из сети совершенно ненужными фразами.

В таких ситуациях, родители, стремящиеся ограничить доступ детей к определенным сайтам, могут воспользоваться специальными программами, так называемыми «фильтрами», ограничивающими доступ детей к определенной информации. Но надо учитывать, что такие программы могут быть как бесплатными, так и платными, и не в каждой семье их смогут установить. Надо также не забывать, что многие дети владеют компьютерами лучше родителей, поэтому взрослые вынуждены применять более простые и бытовые приемы «слежки»: к примеру, разрешают заходить в Интернет только в своем присутствии. Но совершенно очевидно, что такие методы будут в большинстве своем неэффективны.

Во-первых, потому что информационные технологии позволяют выйти во «Всемирную паутину» из разных точек доступа (из кафе, к примеру) и проконтролировать ребенка не получится, во-вторых, «кто ищет, тот всегда найдет»: если ребенок задался идеей все-таки добраться до того, что от него так тщательно скрывают (а бывает это часто), то он все равно до этого доберется, и в этом ему могут помочь дети из тех семей, где об их воспитании не особо заботятся, то есть тут играет роль и влияние дурных компаний.

Анализируя такие ситуации, мы видим, что появляется потребность не только в родительской инициативе защиты детей от вредоносной информации, но и в государственной. Прежде всего, должны создаваться системы, контролирующие возрастную категорию посетителей определенных сайтов. Первые шаги уже были сделаны в этом направлении. Например, мультфильм «Ну, погоди!» уже попал в возрастную категорию «18+», но, конечно, этого недостаточно. Повлияло ли разделение передач по возрастным категориям на их просмотр, сказать сложно. Ведь нельзя говорить о том, что уведомление на экране сможет эффективно защитить людей от вредоносной информации. Тем более, если речь идет о детях, которые могут еще не осознавать всех последствий просмотра таких передач.

Тут уже надо говорить о предотвращении появления такой информации вообще. Многие в данном моменте могут сослаться на запрет цензуры в Конституции. Но надо правдиво смотреть на вещи. Запрет свободы слова, выражения собственного мнения — это одно, а запрет информации, причиняющей вред здоровью и психологическому состоянию человека — это другое. Самое главное тут — правильно определить, что есть что. То есть опять же требуется законодательное закрепление.

Нельзя забывать и о том, что массовый доступ к материалам, пропагандирующим террористическую деятельность, порнографию, культ насилия и жестокости, а также содержащие в себе нецензурную брань, может иметь куда более глубокие последствия, чем, к примеру, нервное истощение ребенка. Дети — будущее страны и, если они будут расти в такой атмосфере, то что же мы увидим через полвека? Страну с потерянными ценностями? Страну преступников и бандитизма? Нельзя, с одной стороны, поднимать правосознание граждан, а с другой — допускать такую вседозволенность. Хороший результат при таких условиях невозможен.

Также надо заметить, что не только плохая информация, но и ложная может причинить вред. К примеру, из-за какого-то слуха может разразиться международный скандал. Даже если взять нынешнюю ситуацию на Украине: людей, которые там действительно побывали и видели все своими глазами не много. Большая часть наблюдает за новостями с помощью СМИ, и отношение их к происходящему будет полностью зависеть от того, как информация будет преподнесена. Расклеивал ли человек объявление о пропаже собаки или же пропагандистские листовки; вышел ли человек просто прогуляться вечером или это был вражеский шпион — будут решать СМИ. И тут никак не уйти от политики. Это так называемая «информационная война», которая ведется уже отнюдь не первый год. И надо сказать, что такая война может быть очень взрывоопасной. Она может стать провокатором реальных боевых действий. Ее задача — переманить на свою сторону как можно больше сторонников, и не просто на городском, а на международном уровне. А самое главное — это реально действующий метод. Люди, которые не были сами очевидцами, спокойно поверят в любой логически правильно структурированный вымысел и даже бред. Единственная задача, в такой ситуации у СМИ — убедить читателя в своей правоте, и зачастую им это удастся. На этом фоне все чаще возникают серьезные скандалы. Но если в шоу-бизнесе такой трюк не может привести к глобальной катастрофе, то искажение исторических фактов за счет СМИ — это уже трагедия. Политика может, конечно, зайти далеко, но не настолько же, чтобы утверждать, что во Второй мировой войне победила Америка, а СССР вообще был оккупантом. А мнение об этом существует, и в свете нынешнего мая оно стало яростнее популяризоваться и распространяться не только по Европе, но и даже по Украине [9]. Тот самый народ, который воевал «ради мира

во всем мире», ветераны, которым полпланеты обязано свободой, теперь вынуждены прятаться 9 мая от власти и скрывать свои георгиевские ленточки, чтобы за это их не избили на улице или даже не посадили. А самое страшное, что на международной арене в это действительно верят или делают вид, что верят, и стараются этим манипулировать.

Такого не должно быть, и в первую очередь этого не должна допускать Российская Федерация. Такое управление миром с Запада до добра не доведет, и тут нужны действия в сфере информационной безопасности, которая в данной ситуации уже граничит с государственной. Защита страной собственных граждан — это и защита собственного имени на международной арене. И если кто-то посягает на доброе имя государства, такие действия нетерпимы, они требуют разрешения, ибо молчать нельзя.

Поэтому из этого опыта мы получаем вывод — обеспечение информационной безопасности должно осуществляться как внутри государства, так и вне его. Защита изнутри и извне — это два слагаемых информационной безопасности, два ее элемента, без которых государство, как корабль с пробойной, неустойчиво и может утонуть при первой же серьезной волне.

Что касается информационного влияния внутри государства, то тут надо обратить внимание на то, что СМИ как никогда ранее играют важную роль в социализации. А как мы уже говорили, от социализации может зависеть вся будущая жизнь человека и если государство хочет обеспечить себя здоровым и физически и психологически обществом, то оно обязано оберегать его от негативного воздействия. И, конечно, в первую очередь его не должно быть в СМИ.

Государство управляет или, даже лучше сказать, направляет общество в правильное русло, во всяком случае, должно это делать. Пока в нашей стране ни юридически, ни фактически не налажено регулирование информационных отношений: еще много пробелов в праве, еще не все реализуется на практике. Поэтому об эффективности в обеспечении информационной безопасности при управлении крупными городами судить рано. Надо тщательнее работать в этой сфере, уделять ей больше внимания, потому что с каждым годом информация все больше наполняет мир, и запущенность в этой сфере может привести к упадку в другой сфере и вообще всей страны в целом. К тому же, как мы уже говорили, информационная безопасность все чаще стала приобретать международные масштабы: информационную войну еще никто не отменял, поэтому для процветания государства надо иметь сильную правовую базу, которая сможет не только разрешить внутригосударственные конфликты в сфере информационных правоотношений, но и обеспечить защиту всего государства в нужный момент.

Поэтому будем надеяться, что вскоре все недостатки в российском праве будут увидены и рассмотрены, мы возьмем нужное направление и осуществим успешные шаги вперед. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Handbook of Philosophy of Information, by Dov M. Gabbay, John Wood, Paul Thagard. UK. Oxford. 2008 Elsevier B.V.
2. См.: Carl Shapiro, Hal R. Varian. Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy. Harvard Business Press, 1st edition, 1998.
3. The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth Edition Copyright 2007, 2000 by Houghton Mifflin Company. Updated in 2007. Published by Houghton Mifflin Company.
4. Roget's II: The New Thesaurus, Third Edition by the Editors of the American Heritage Dictionary. Copyright 1995 by Houghton Mifflin Company. Published by Houghton Mifflin Company.
5. OASIS Information definition. URL: http://nost.gsfc.nasa.gov/isoas/presentations/USDA_19990219/sld013.htm (дата обращения: 8 июня 2014 г.).
6. Федеральный Закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации».
7. Bateson, G. Steps to an Ecology of Mind. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
8. Терещенко Л.К. Правовой режим информации. М.: ИД «Юриспруденция», 2007.
9. Леонид Маринский. «Проклявшие прошлое», 16 апреля 2013 г. URL: http://narpolit.ru/history/proklyavshie_proshloe_09-10-26.htm (дата обращения: 8 июня 2014 г.).

Современные проблемы юридической техники

Ефимова
Марина Владимировна
студент Московского
государственного юридического
Университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: ethmoidale@mail.ru

Хуршудян Яна Маисовна
студент Московского
государственного юридического
Университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: jana802@mail.ru

***Аннотация:** Данная статья посвящена одной из наиболее важных и дискуссионных проблем теории государства и права, а именно, современным проблемам, существующим в юридической технике. Сегодня изучению законодательства уделяется большое значение, а так как оно, законодательство, не может существовать без верного оформления НПА, то и юридическая техника изучается весьма интенсивными темпами. Основными проблемами, существующими в названной теме, являются:*

- неоднозначность понимания термина «юридическая техника»;*
- спорные вопросы по поводу определения категорий юридической техники;*
- отсутствие нормативного закрепления правил и приемов юридической техники.*

В работе представлены различные точки зрения и их аргументация по поводу вышеперечисленных вопросов.

M. V. Efimova, Ya. M. Khurshudyan

Today's problems of legal technique

Abstract: *This paper is devoted to one of the most important and controversial problem of the theory of state and law, namely, problems that exist in legal technique today. These days, great importance is attached to the study of law-making, and since law-making cannot exist without proper execution of normative legal acts, therefore legal technique is studied very intensively. The main problems existing in this field are*

- the ambiguity in the understanding of the term “legal technique”,*
- debatable issues in defining legal technique categories,*
- a lack of normative fixation of rules and devices used by legal technique.*

Different standpoints with argumentation on the above issues are presented in the paper.

Главная цель исследования состоит в осмыслении сущности и важности юридической техники для современного законодательства. Задачи данного исследования — исследование противоречий, возникающих при изучении юридической техники, ее категорий, а также решение проблемы нормативного закрепления способов и приемов юридической техники.

Сегодня в России, как и в ряде других стран, законотворчеству, а именно, его изучению и развитию уделяется весьма значимое внимание. Законотворчество присуще всем странам, вне зависимости от форм государства. В качестве примера хочется обратиться к такой внутривластной функции государства, как регулирование общественных отношений, для реализации которой необходимо использовать систему правовых норм. Именно эффективность работы этих норм зависит в первую очередь от того, насколько доступна для понимания форма их изложения. Решению данной задачи способствует юридическая техника, которая сегодня, к сожалению, «имеет определенные проблемы».

Г. И. Муромцев считает, что при всем многообразии взглядов на проблему юридической техники, существующих в странах романо-германского права, можно выделить две разновидности:

- «Широкий» подход, когда юридическая техника отождествляется с правом в целом, либо лежит в его основе, либо отражает более одного аспекта правовой действительности;

- «Узкий» подход, когда юридическая техника существует лишь в одной сфере права — законодательной [1].

Кандидат юридических наук Давыдова М. Л. обращается к работам Р. Иеринга, человека, внесшего огромное значение в изучение юридической техники, и утверждает, что он, Иеринг, выделял две главные цели юридической техники:

- во-первых, возможность большего количественного и качественного упрощения права;
- во-вторых, достижение практичности [2].

Эти цели видны и из определения юридической техники, которое дал Иеринг.

1. Понятия юридической техники

Так как данная статья посвящена современным проблемам юридической техники, то следует отметить, что одной и, наверное, наиболее важной проблемой является отсутствие единого, общепринятого понимания определения юридической техники. Проводятся конференции, съезды, ведутся дискуссии, на которых поднимается данный вопрос. Каждый ученый отстаивает свою позицию и достаточно твердо аргументирует ее. В курсе изучения теории государства и права мы также можем встретиться с подобной проблемой и не можем четко определить сущность определения. «Решить этот вопрос можно благодаря двум подходам» — так считает М. Л. Давыдова в статье [3].

- Во-первых, *инструментальный подход*, представителями которого являются А. Ф. Чернадцев, В. Н. Карташов, П. Сандевуар, Е. Г. Мирошникова, О. А. Пучков, В. М. Баранова. Анализируя данные этими авторами определения, можно сделать вывод о том, что юридическая техника — совокупность определенных средств. Так, например, П. Сандевуар определял ее как совокупность научно-методологических способов, используемых при создании и применении права [4]. В. Н. Карташов убежден также, что это совокупность общесоциальных, специально-юридических и технических средств. Михаил Владимирович Баранов: «Юридическая техника — совокупность средств, приемов, правил, которые используются для издания и оформления нормативно-правовых, правоприменительных, интерпретационных и иных актов». Можно увидеть, что все эти определения имеют общую, схожую сущность.
- Во-вторых, *качественный подход*, сторонниками которого, в свою очередь, также является ряд ученых, в частности, А. А. Ушаков. Представители данного подхода видят в юридической технике «уровень совершенства действующего права» [3].

Кроме того, в литературе можно встретить и иные определения. Например, профессор Т. В. Кашанина в своей книге пишет, что юридическая техника — правила ведения юридической работы и составление в процессе ее нормативных документов [5]. А вот такое определение приводит С. С. Алексеев: «Юридическая техника — это совокупность средств и приемов, используемых в соответствии с принятыми приемами при выработке и систематизации правовых актов». Вместе с этим Алексеев выделяет 2 элемента, содержащиеся в юридической технике: *технические средства и технические приемы* [6].

2. Подходы к определению категорий юридической техники

Еще одной проблемой юридической техники является проблема понимания сущности ее категорий. Проанализировав мнения выдающихся ученых-специалистов, занимающихся изучением юридической техники, можно выделить два подхода к определению правовой презумпции, а именно: философский и юридический.

Первый подход — философский [7], по-другому именуемый статистическим [8], предполагает понимание презумпции как универсальной категории, которая содержит в себе вероятное предположение. Разработка данного подхода, считающегося классическим в юриспруденции, принадлежит В. К. Бабаеву. Презумпция выступает логическим приемом, отражающим правовую реальность. Недостатком данного подхода является то, что он не позволяет объяснить значения и происхождения всех правовых презумпций [9].

Второй подход к определению правовой презумпции — юридический (или динамический). Он является более универсальным по сравнению с философским. Согласно этому подходу, презумпция является средством регулирования общественных отношений. Однако у данного подхода также имеется недостаток, а именно: не проводится четкая грань между понятиями «правовая фикция» и «презумпция».

Таким образом, можно сказать, что оба подхода, прямо противоположных по своему содержанию, не являются совершенными. Некоторые ученые предлагают соединить в определении правовой презумпции оба подхода.

При изучении правовых фикций возникает два подхода к их пониманию. Первый подход — социальный, который выражает фикцию как некое предположение с высокой или же, наоборот, низкой степенью вероятности. Второй подход — юридический, сущность которого основывается на понимании фикции как правового веления, которое нельзя опровергнуть.

Исследователи в области юридической техники дают различные определения понятию «юридическая фикция».

По мнению В. К. Бабаева, юридическая фикция — это несуществующее положение, но признаваемое законодательством в качестве существующего и ставшее в силу этого признания общеобязательным.

К. Н. Панько считает, что юридическая фикция — прием законодательной техники, состоящий в признании существующим несуществующего положения и наоборот, а также свойство нормы права не соответствовать потребностям общества в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности.

О. В. Танимов определяет юридическую фикцию как технико-юридический прием разработки и реализации норм права, состоящий в признании несуществующего положения существующим и наоборот, имеющий особое целевое назначение в механизме правового регулирования общественных отношений и являющийся одним из способов преодоления состояния неопределенности.

В последнее время активно исследуется такая категория юридической техники, как аксиома. Два подхода к ее определению выделяют нравственную и юридическую аксиому.

Главным признаком нравственной аксиомы является ее общепризнанность, сформированная в течение многих периодов истории. Она состоит из суждений, которые нельзя подвергнуть сомнению. Данная аксиома не имеет других четко выраженных отличительных свойств.

Юридической аксиомой является правовое положение, не предусматривающее исключений и не подлежащее опровержению. Она действует при любых условиях. Главным же ее признаком служит юридическая неопровержимость.

Итак, можно сказать, что данные подходы, в основном, совпадают, но нравственная аксиома охватывает более широкий круг правовых положений [2].

3. Отсутствие нормативного закрепления правил и приемов юридической техники

Сегодня еще одной проблемой, безусловно, является то, что нет никаких нормативных правовых актов, которые могли бы регулировать и четко устанавливать правила и приемы юридической техники. И из двух вышеназванных проблем именно эта является самой «бесспорной», так как все без исключения теоретики, изучающие юридическую технику, не спорят по этому вопросу, а лишь соглашаются друг с другом.

Каждое высокоорганизованное государство должно соответствовать своему статусу. Так, Российская Федерация, будучи правовым государством (ст. 1 Конституции РФ), должна характеризовать себя с лучшей стороны, а именно, с точки зрения рассматриваемой темы, все нормативные документы, действующие на территории страны, должны соответствовать высоким требованиям оформления.

В ходе изучения юридической техники мы приходим к выводу о том, что необходимо создать специализированные органы, которые будут заниматься разработкой программ по обеспечению высокого уровня юридико-технического уровня законодательства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Карташов В. Н. Юридическая техника, тактика, стратегия и технология (к вопросу о соотношении) // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. В. М. Баранова. — Н. Новгород, 2005.
2. Давыдова М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. Монография. — Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009.
3. Давыдова М. Л. Теоретические проблемы определения понятия юридической техники в отечественной теории права // Проблемы теории и истории государства и права / Вестник ВолГУ. Серия 5. Вып. 9. Волгоград, 2007.
4. Сандеуар П. Введение в право. М., 1994.
5. Юридическая техника : учебник / Т. В. Кашанина. 2-е изд., пересмотр. М. : Издательская группа НОРМА — ИНФРА-М, 2011.
6. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М. : Издательская группа НОРМА — ИНФРА-М, 2003.
7. Цуканов Н. Н. Правовые презумпции в административной деятельности милиции: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001.
8. Кузнецова О. А. Презумпции в российском гражданском праве. Пермь, 2002.
9. Бабаев В. К. Презумпции в российском праве и юридической практике // Проблемы юридической техники. — Н. Новгород, 2000.

Особенности уголовной ответственности за разжигание межнациональной розни

Ильин
Александр Алексеевич
студент Московского
государственного
машиностроительного
университета (МАМИ)
E-mail: aleksandr_ilin_1995@mail.ru

***Аннотация:** В данной статье рассмотрены особенности уголовной ответственности за разжигание межнациональной розни. В статье акцентируется внимание как на положительные, так и отрицательные стороны данной нормы. Проводится анализ ситуаций, которые являются основанием для привлечения к уголовной ответственности.*

A. A. Ilyin

Specific aspects of criminal liability for inciting ethnic hatred

***Abstract:** Specific aspects of criminal liability for the incitement of ethnic hatred are considered in this paper. The paper focuses on both positive and negative sides of this provision. An analysis of situations that form the foundation for holding one criminally liable is conducted.*

Ответственность за разжигание межнациональной розни является одним из актуальных вопросов в уголовном праве. Данная норма является одной из наиболее дискуссионных в обществе и постоянным объектом критики. Целый ряд общеизвестных политических деятелей отрицательно высказываются относительно данной нормы. Следует отметить, что активными противниками данной нормы являются сторонники национально-патриотических взглядов. Интересно заметить, что в паспортах нет графы «национальность», а значит,

не может быть и межнациональной розни, есть только гражданская, но, тем не менее, такая норма существует.

В соответствии с ч. 2 ст. 29 Конституции РФ: *«не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства»*. Также запрещается *«разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни»* (ч. 5 ст. 13 Конституции РФ). Уголовно-правовой гарантией реализации этого запрета служит ст. 282 УК РФ, установившая ответственность за возбуждение указанной вражды.

Интересной особенностью этой статьи является то, что диспозиция описывает ее как: *«Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства»*, однако в обществе она более известна как *«разжигание межнациональной розни»*.

В многонациональном Российском государстве данные посягательства создают угрозу самим основам конституционного строя и безопасности государства. Действия, направленные на разжигание межнациональной розни, создают ситуацию стойкого отношения ненависти или относительно длительного состояния вражды. Рассматриваемое преступление, согласно закону (ч. 3 ст. 15 УК РФ), относится к преступлениям небольшой и средней тяжести. Совершается с прямым умыслом и считается оконченным с момента совершения вышеуказанных действий независимо от того, последовали ли за этим вражда или ненависть или нет; важен сам факт совершения деяния.

20 декабря 2010 года Генеральная Ассамблея ООН приняла предложенную Россией резолюцию, которая призывает стран-членов организации бороться против прославления фашизма. США проголосовали против этой резолюции, объясняя это конституционным правом на свободу слова. По тому же пути, что и США, идет часть российского общества. Есть мнение, что конституционное право на свободу слова (п. 1 ст. 19 Конституции РФ) разрешает высказывать абсолютно все что угодно. Но пользуясь одним правом, нельзя нарушать другие, а именно: *«осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц»*, которое также закреплено в Конституции РФ (п. 3 ст. 17 Конституции РФ). То же указал и Пленум Верховного суда РФ: *«Конституция Российской Федерации, гарантируя свободу мысли и слова, запрещает пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства»* [1].

Преступления, совершенные по мотивам расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды, следует отграничивать от преступлений, совершенных на почве личных неприязненных отношений [1]. Следует

помнить, что персональное оскорбление лица другой национальности с употреблением унижительных для него как представителя этой национальности выражений образует оскорбление [2, с. 864], которое с 07.12.2011 декриминализировалось.

В отличие от насильственных преступлений против жизни и здоровья, насилие, применяемое при совершении преступления, предусмотренного ст. 282 УК РФ, является не только выражением ненависти в отношении конкретного потерпевшего, но и направлено на достижение специальной цели — возбуждение ненависти или вражды в других людях, о чем, например, может свидетельствовать применение в общественных местах в присутствии посторонних лиц насилия в отношении потерпевшего (потерпевших) по признаку принадлежности к определенной расе или национальности, сопровождаемое расистскими или националистическими высказываниями [1, п. 9].

В случаях совершения вандализма, уничтожения или повреждения памятников истории и культуры, надругательства над телами умерших и местами их захоронения по мотивам расовой или национальной ненависти, содеянное квалифицируется соответственно по ст. 214, 243 или 244 УК РФ. Если наряду с указанными деяниями совершены действия, предусмотренные ст. 282 УК РФ (например, если на памятники нанесены надписи или рисунки соответствующего содержания, в присутствии посторонних лиц высказывались националистические лозунги), содеянное квалифицируется по совокупности преступлений, предусмотренных соответственно ст. 214, 243 или 244 УК РФ и ст. 282 УК РФ [1, п. 11].

Общий смысл действий, направленных на возбуждение ненависти или вражды, состоит в стремлении виновного посеять между людьми различных национальностей взаимное недоверие, отчуждение, подозрительность, мнительность, напряженность, неприязнь, переходящее в устойчивую враждебность. Действиям, направленным на разжигание межнациональной розни, могут соответствовать следующие признаки:

- формирование и подкрепление негативного этнического стереотипа, отрицательного образа нации, расы, религии;
- перенос различного рода негативных характеристик и пороков отдельных представителей на всю этническую или религиозную группу;
- утверждение об изначальной враждебности определенной нации, расы, религии по отношению к другой;
- приписывание враждебных действий и опасных намерений той или иной группе;
- утверждение о наличии тайных планов, заговоров одной национальной группы против другой;
- поощрение, оправдание геноцида, репрессий, депортации в отношении представителей какой-либо нации, расы, религии и т.д.;

- распространение злонамеренных слухов и измышлений, подрывающих доверие и уважение к другой национальности, вызывающих чувство неприязни к ней [3, с. 1070].

Причинение вреда правам и законным интересам граждан в связи с их расовой, национальной принадлежностью или отношением к религии рассматривается как нарушение равноправия граждан (ст. 136 УК РФ) и образует преступление против личности. Однако данное деяние, совершенное публично или с использованием СМИ, влечет ответственность по ст. 282 УК РФ [2, с. 863]. Отсюда можно сделать вывод, что данное преступление имеет место только в том случае, если указанные действия совершены публично или с использованием СМИ (способ преступления). Публичность предполагает обращение к неопределенному, как правило, широкому кругу лиц. Если такое обращение адресовано одному или нескольким конкретным лицам, то такие действия не образуют публичности, следовательно, и состава преступления.

Действия, направленные на разжигание межнациональной розни, могут совершаться в устной, письменной или иной форме, в том числе в сети Интернет. Как правило, они опираются на вымышленные факты или сведения, возбуждающие чувство неприязни к образу жизни, исторической роли, укладу семейно-бытовых отношений, культуре, нравам и обычаям той или иной нации, расы, а также культовым ценностям и обрядам определенной конфессии [2, с. 863].

Не является разжиганием межнациональной розни:

- критика политических организаций, идеологических и религиозных объединений, политических, идеологических или религиозных убеждений, национальных или религиозных обычаев, которая сама по себе не должна рассматриваться как действие, направленное на возбуждение ненависти или вражды [4, с. 1035];
- высказывание суждений и умозаключений, использующих факты межнациональных, межконфессиональных или иных социальных отношений в научных или политических дискуссиях и текстах и не преследующих цели возбудить ненависть либо вражду, а равно унижить достоинство человека либо группы лиц по признакам расы, национальности, языка, отношения к религии [1, п. 8];
- распространение литературы, содержащей идеи ненависти либо вражды, либо унижающей достоинство определенной национальной группы, квалифицируется по ст. 282 УК РФ только при условии направленности этих действий именно на возбуждение ненависти или вражды. Иные цели, преследуемые распространителем такой литературы, исключают ответственность по ст. 282 УК РФ [2, с. 864];
- печатание материалов, возбуждающих ненависть или вражду, унижающих достоинство человека или группы лиц, подготовка теле- и радиопрограмм такого характера сами по себе являются подготовлением к

совершению преступления и, в соответствии с ч. 2 ст. 30 УК РФ, не влекут уголовной ответственности [3, с. 1070].

В качестве квалифицирующих признаков в ч. 2 ст. 282 УК РФ указано:

- а) с применением насилия или с угрозой его применения;
- б) лицом с использованием своего служебного положения;
- в) организованной группой.

Степень насилия закон не указывает, следовательно, она может быть любой и влияния на квалификацию не оказывает. Однако под насилием следует понимать умышленное причинение средней тяжести или легкого вреда здоровью, а также любые иные насильственные действия, не повлекшие вреда здоровью (например, побои). Если насилие привело к убийству потерпевшего или причинению тяжкого вреда здоровью, то содеянное следует квалифицировать по совокупности преступлений. Угроза применения насилия будет рассматриваться в качестве квалифицирующего признака тогда, когда имелись основания опасаться осуществления этой угрозы. Обязательными признаками угрозы применения насилия выступают ее реальность и действительность. Таким образом, насилие имеется в виду как физическое, так и психическое (угроза).

Использование лицом своего служебного положения означает, что лицо для совершения преступления использует полномочия и привилегии, предоставленные по службе, а равно свой профессиональный статус, оказывает влияние, исходя из значимости и авторитета занимаемой должности на других лиц в целях совершения упомянутых действий.

Совершение преступления организованной группой имеет место тогда, когда оно совершено устойчивой группой лиц, заранее объединившихся для совершения данного преступного деяния. По сути, речь идет о совершении преступления экстремистским сообществом, а потому п. «в» ч. 2 ст. 282 УК РФ может быть вменен только в совокупности с преступлением, предусмотренным ст. 282.1 УК РФ.

Ст. 282 УК РФ также представляет собой реализацию конституционного принципа недопустимости экстремизма как деяния, направленного на возбуждение ненависти или вражды [4, с. 1035]. Возбуждение ненависти, вражды, унижение достоинства часто сопровождаются публичными призывами к осуществлению экстремистской деятельности, организацией массовых беспорядков, в связи с чем содеянное должно быть квалифицировано по правилам совокупности преступлений [3, с. 1073]. Под преступлением экстремистской направленности в УК РФ понимаются преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части УК РФ и пунктом «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ¹. Экстремизм (от лат. *extremus*

¹ См. примечания к ст. 282.1 УК РФ в [7], ст. 4, п. 13), п/п б).

— крайний) — определяется как *«приверженность к крайним взглядам, мерам»*. Национальный экстремизм выступает под лозунгом защиты «своего народа», его экономических интересов, культурных ценностей, национального языка и т. д. в ущерб представителям других национальностей [5, с. 21].

Федеральный Закон № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» перечисляет деятельность экстремистской направленности. Среди них:

- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте «е» части первой статьи 63 УК РФ;
- пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;
- и прочее.

Из этого следует, что разжигание межнациональной розни относится к экстремистской деятельности.

Противники данной нормы заявляют о том, что ее толкование носит субъективный и предвзятый характер. Кроме того, существует целый комплекс проблем.

Статья спорная. *«Действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды...»* Что это за действия, определяют эксперты, проводя так называемую лингвистическую экспертизу. Однако в действительности сами эксперты могут предвзято относиться к какой-либо национальности и дать неверное заключение. Вот где повод вернуться к вопросу о коррупции и причинах ее возникновения.

В РФ говорят не только на русском, но и на других языках. Так, в России из 100 % населения, 80 % — это русские (абсолютное большинство), которые, не зная других языков, могут даже не догадываться, что по отношению к ним происходит разжигание межнациональной розни. Как уже было сказано, преступление считается оконченным с момента совершения действий, направленных на разжигание межнациональной розни, независимо от того последовали вражда или ненависть или нет, важен сам факт совершения деяния. Таким образом, практически невозможно привлечь к уголовной ответственности тех, кто разжигает межнациональную рознь на другом языке.

Интересен и тот факт, что поднимается вопрос о запрете журналистам указывать национальность преступника, «чтобы не разжигать». Видимо, решение ввести такую поправку обусловлено участвовавшими в последнее время случаями совершения преступления выходцами, так скажем, из южных республик. Как правило, межнациональные конфликты порождаются реальными действиями, а информация может только влиять на общественное мнение и настроение. Если данную инициативу поддержат, то конституционные права граждан на получение информации и свободу слова будут нарушены.

Принцип «преступность национальности не имеет» противоречит действительности. Например, мы можем стать свидетелями того, как в общественных местах сотрудники правоохранительных органов проверяют документы преимущественно у представителей нерусской национальности.

Кроме того, исторические фильмы о Великой Отечественной войне прямо или косвенно направлены на возбуждение ненависти к немцам. Абсолютно любой человек может сказать: «я ненавижу немцев — они уничтожали мой народ, моих предков». С одной стороны патриотично, с другой — уголовно наказуемо.

Таким образом, можно сделать вывод — статья объемная. Любая фраза, касающаяся расы, национальности, языка, отношения к религии, может стать поводом для привлечения лица к уголовной ответственности за разжигание межнациональной розни.

Многие в пример разжигания межнациональной розни ставят лозунг «Россия для русских». Но при глубоком его изучении можно сказать, что он не является проявлением разжигания межнациональной розни, а тем более экстремизма по следующим причинам.

В лозунге нет слова «только», т.е. он не предполагает исключительного проживания только представителей русской национальности на территории России, а иностранцы должны подвергаться притеснениям.

У каждого народа — свой дом, своя родная земля. Из этого и вытекает основной смысл лозунга «Россия для русских»: Россия — дом для всех русских, при этом, русский народ — хозяин России.

Интересным фактом является то, что лозунг «Россия для русских» в различном исполнении произносили русские полководцы, ученые, писатели, философы:

«Россия должна принадлежать русским, и всякий, кто живет на этой земле, обязан уважать и ценить этот народ» — Император Александр III (1845—1894);

«Я готов написать на своем знамени — «Россия для русских и по-русски», и поднять это знамя как можно выше» — Скобелев М. Д. (1843—1882);

«Хозяин земли Русской — есть один лишь русский ... и так будет навсегда» — Достоевский Ф. М. (1821—1881);

«Величие, могущество и богатство всего государства состоит в сохранении и размножении российского народа» — Ломоносов М. В. (1711—1765);

«Национализм, по мне, столь естественен, что никогда, ни при каких порядках, «интернационалистами» желаемых, не угаснет, но, во-первых, на все, думается мне, придет свое подходящее время, а теперь оно уже никак не за крайности национализма... национализму необходимо более всего принять начало терпимости, то есть отречься от всякой кичливости, в которой явная бездна зла» — Менделеев Д. И. (1834—1907);

«Мы призваны творить свое и по-своему, русское по-русски» — русский философ Ильин И. А. (1883—1954);

«Мы русские и поэтому победим» — Суворов А. В. (1730—1800);

«Народ, не имеющий национального самосознания — есть навоз, на котором произрастают другие народы» — Столыпин П. А. (1862—1911).

Но, несмотря на знатных и авторитетных людей, В. В. Путин сказал: «Тот, кто говорит «Россия для русских», — просто придурки или провокаторы». Кроме того, решением Черемушкинского районного суда Москвы от 21 декабря 2010 года лозунг «Россия для русских» был признан экстремистским и помещен в Федеральный список экстремистских материалов под номером 866.

Стоит отметить, что указание национальности, например, надпись на одежде «Я РУССКИЙ» воспринимается как агрессия, провокация разжигания межнациональной розни: «Если русский, то что, считаешь себя лучше?». Получается, только одно указание национальности человека дает повод относиться к нему пренебрежительно.

Призывы к насилию, как к действию, может и должно быть наказуемо. Но нельзя придирается к словам и за это человека сажать в тюрьму. Например, если человек говорит: «Я РУССКИЙ», значит, он гордится тем, что он русский и нельзя его за это лишать свободы только из-за того, что кому-то показалось, что это возбуждает ненависть к другим народам.

Нарушение принципа справедливости и равенства всех перед законом заключено также в следующем:

Ахмат Кадыров призывал убивать русских «столько, сколько можете» [6], однако вместо уголовной ответственности он получил звезду героя России; кроме того, в честь него названа улица в Москве, не говоря уже о том, что в самой Чечне его именем названо абсолютно все.

В апреле 2012 года в интервью телеканалу «РЕН-ТВ» известный адвокат Дагир Хасавов, выступая за легализацию в России суда шариата, заявил: *«Мы (мусульмане) считаем, что мы у себя дома. Возможно, вы чужие. Мы у себя дома и будем устанавливать те правила, которые нас устраивают, хотите вы того или нет. Любые попытки изменить это обойдутся*

кровью. Тут будет второе мертвое озеро. Мы зальем город кровью»². В результате проверки Генпрокуратуры ранее было установлено, что «заявления адвоката направлены на возбуждение ненависти и вражды, а также на унижение человека или группы лиц по признакам отношения к религии (исламу), и могут считаться призывами к осуществлению экстремистской деятельности». Однако уголовное преследование Д. Хасавова было прекращено в связи с отсутствием в его действиях состава преступления.

Помимо вышеперечисленного, защитники русского народа указывают на тот факт, что ведется активная безнаказанная пропаганда русофобии — распространение недостоверной негативной информации, направленной на формирование отрицательного отношения к России или русским, а также русскому языку, культуре, государственности. Примером этого может быть следующее: отождествление водки с русскими, обвинения русского народа в «вечном» пьянстве, в потере русского этноса после монголо-татарского нашествия и т. п.

Исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод, что введение данной нормы в УК РФ вполне обусловлено. Разжигание межнациональной розни является общественно опасным деянием и подлежит наказанию. Однако, как было отмечено, есть и спорные моменты. Например, существует тенденция, что представителей одной национальности привлекают к уголовной ответственности за разжигание межнациональной розни, а другой нет. Это не может не вызывать справедливого возмущения. Безнаказанность представителей малочисленных народов заставляет думать о том, что ст. 282 УК РФ предназначена лишь для русских. Отсюда пошло ироническое «народное» выражение — «русская статья» или «ст. 282 УК РФ запрещает быть русским». Следует помнить, что безнаказанность порождает новые преступления. Поэтому, на данный момент, существует необходимость, если не в декриминализации деяния, то в существенной доработке данной нормы. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 11 г. Москва «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».
2. Комментарий к УК РФ / А.Э. Жалинский. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательский Дом «Городец», 2010. — 1120 с.
3. Комментарий к УК РФ / А.В. Бриллиантов, Г.Д. Долженкова, Я.Е. Ива-

² Видеосюжет «Шариатский суд идет»; телепрограмма «24» телеканала «РЕН ТВ», 24 апреля 2012 г.

- нова и др., под ред. А. В. Бриллиантова. — М.: Проспект, 2010. — 1392 с.
4. Комментарий к УК РФ / В. М. Лебедев. — 12-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство «Юрайт», 2012. — 1359 с. — Серия: Профессиональные комментарии.
 5. Экстремизм и национальная безопасность: правовые проблемы; монография / Р. С. Тамаев, — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. — 263 с.
 6. Журнал «Власть», № 21 (474), 04.06.2002.
 7. Федеральный закон от 24.07.2007 № 211-ФЗ.

**Правовое регулирование
в сфере
информационных
технологий**

Копченов
Юрий Александрович
студент Института прокуратуры
Московского государственного
юридического Университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: Kopch95@yandex.ru

Устарханов
Руслан Мусаевич
студент Института прокуратуры
Московского государственного
юридического Университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: ruslanustarhanov@mail.ru

***Аннотация:** В данной работе рассмотрено действующее правовое регулирование в сфере информационных технологий, а также изучены пути его развития.*

Yu. A. Kopchenov, R. M. Ustarkhanov

Legal regulation in the sphere of information technologies

***Abstract:** The existing legal regulation in the sphere of information technologies is considered in this paper and the ways of its development are examined.*

Формирование нового, более прогрессивного — информационного типа общества становится всё более возможным благодаря использованию средств обработки и передачи информации, развитию новых технологий, так как именно это вызывает существенные изменения во всех сферах общественной жизни. Данные изменения вызывают появление новых общественных отношений. И именно возникновение новых общественных отношений, связанных с использованием информационных технологий, придает особую значимость правовому их регулированию, обеспечивающему устойчивое и динамичное развитие этой сферы.

В связи с этим в последние годы резко возрос интерес к юридическим аспектам общественных отношений, существующих в области информации.

..... Система правового регулирования защиты информации находится на этапе становления, поэтому правовая наука только формирует свое концептуальное видение специфики правового регулирования этой сферы.

Говоря о правовом регулировании защиты информации, необходимо понять, что подразумевает законодатель под терминами «информация», «защита информации».

Самого определения информации в ГК РФ нет. Однако в ст. 128 подразумевается, что информация — один из видов объектов гражданских прав [1].

Толкование этого понятия дано в Федеральном законе (ФЗ) № 149 от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [2]. Согласно ст. 2 п. 1 ФЗ № 149, «Информация — сведения (сообщения, данные независимо от формы их представления)».

Значение термина «защита информации» раскрывается в Положении «Об особенностях оценки соответствия продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством российской федерации иной информации ограниченного доступа, и продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну, предназначенной для эксплуатации в заграничных учреждениях российской федерации, а также процессов ее проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и захоронения», утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2010 г. № 226 [3]. Защита информации — это комплекс правовых, организационных и технических мер, направленных на обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, и (или) иных сведений ограниченного доступа от неправомерного распространения, предоставления доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, иных неправомерных действий в отношении таких сведений.

Важным является осознание необходимости защиты любых информационных ресурсов и информационных технологий, неправомерное обращение с которыми может нанести ущерб их собственнику, владельцу, пользователю или иному лицу и даже государству.

Для выделения основных направлений совершенствования и развития правового регулирования в сфере информационных технологий (ИТ) необходимо провести базисный анализ состояния нормативно-правового регулирования в данной сфере.

Ключевым источником права в обеспечении защиты информации в России является Конституция Российской Федерации [4]. В ней определены основные права и обязанности субъектов в сфере информационных отношений, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека, базирующиеся на свободе личности и открытости доступа к информации.

Основополагающим для информационной сферы является положение части 4 статьи 29: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, охраняется законом».

Однако основным законодательным актом в России, регулирующим отношения именно в информационной сфере, является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ [2]. Данный федеральный закон регулирует отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, применение информационных технологий, обеспечении защиты информации.

За нарушение законодательства в сфере информации устанавливается дисциплинарная, административная, гражданско-правовая или уголовная ответственность.

Для совершенствования и развития правового регулирования в сфере ИТ необходимо решить следующие задачи.

Во-первых, многие действующие федеральные законы были приняты более 10 лет назад и нуждаются в серьезной переработке, с учетом появления новых информационных технологий.

Во-вторых, требуют более полного раскрытия положения Гражданского кодекса РФ об информации как отдельном объекте гражданских прав.

В-третьих, необходимо систематизировать и унифицировать терминологию, употребляемую в действующих и разрабатываемых нормативно-правовых актах. Особого внимания требуют понятия «информационные технологии», «информационная система», «информационное общество», «информационная услуга», «электронное правительство», «документ», «электронный документооборот», «электронная торговля».

В-четвертых, чрезвычайно важной является необходимость разработать законодательную базу, детализирующую возможность использования электронных документов в качестве судебных доказательств. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 5.05.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (с изменениями и дополнениями, вступил в силу с 01.02.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2010 г. № 226 // Собрание законодательства Российской Федерации, 03.05.2010, № 18, ст. 2238.
4. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства Российской Федерации, 14.04.2014, № 15, ст. 1691.

**Проблемы
систематизации
законодательства
в органах власти
субъектов
Российской Федерации**

Котова
Анастасия Аркадьевна
студент Московского
государственного юридического
Университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: kotova.nass@mail.ru

***Аннотация:** В статье рассмотрены наиболее важные проблемы систематизации российского законодательства, возникшие в процессе формирования принципиально новых его институтов, которые должны соответствовать условиям реальной рыночной экономики и критериям правового государства. Данная тема является наиболее актуальной в связи с необходимостью систематизации принимаемых нормативных актов федерального, регионального и местного значения, происходящим процессом ревизии фактически утративших силу нормативных актов советского периода и рядом других процессов современности. Так как правотворчество все время находится в движении, развитии в силу динамизма социальных связей, возникновение новых потребностей общественной жизни требует правового регулирования. Постоянно меняющаяся правовая система, ее развитие и совершенствование объективно обуславливают упорядочение действующих нормативных актов, их укрупнение, приведение в определенную научно обоснованную систему, издание разного рода сборников и сборний законодательства.*

A.A. Kotova

***Problems of legislation systematization
in the public authorities of subjects of the Russian Federation***

***Abstract:** The most important problems of systematisation of Russian legislation that have arisen in the process of formation of its fundamentally*

new institutions that must comply with the conditions of real market economy and the rule of law criteria are considered in the paper.

This topic is most relevant due to the need to systematise normative acts adopted at the federal, regional and local levels, the ongoing process of reviewing normative acts of the Soviet times that have become virtually inoperative, and a number of other processes going on today.

Since law-making is always in motion and evolution due to the dynamic nature of social binds, new emerging needs of social life require legal regulation. Constant changes in the legal system, its development and improvement objectively condition an ordering of normative acts currently in force, their consolidation, putting together into a certain science-based system, publication of various compilations and collections of laws.

Первая попытка систематизации действующих правовых норм в России была предпринята еще в XI—XII вв., в первом сборнике древнерусского права — Русской Правде, затем в Судебнике 1497 г. и Соборном уложении царя Алексея Михайловича 1649 г. В данном случае развитие права можно рассматривать как следствие исторического прогресса — объективный феномен, тогда как сама систематизация права является субъективным феноменом, так как непосредственно зависит от воли человека. В результате систематизации устраняются противоречия между правовыми нормами, отменяются и создаются новые, более совершенные, отвечающие потребностям общественного развития. Они группируются по особым системным признакам, сводятся в кодексы, собрания законодательства и другие систематизированные акты.

Основной целью систематизации является формирование единого информационно-правового пространства страны. Проблема юридической классификации перестает быть в настоящее время чисто научной. Она получает самое непосредственное практическое звучание. Главная задача, которую должно решить издание Свода законов Российской Федерации — это наведение порядка в законодательстве, устранение его пробельности и противоречивости, его систематизация, обеспечение его стабильности, формирование упорядоченного действующего правового массива.

Необходимо отметить, что в странах, где действует прецедентное или обычное право, систематизация правовых норм представляет собой сложную проблему, поскольку современное законодательство лишь формально признаёт нормативно-правовую состоятельность прецедентов и правовых обычаев.

В Российской Федерации систематизация законодательства необходима:

- Во-первых, для дальнейшего развития законодательства. Анализ и обработка действующих нормативных актов, группировка правовых предписаний по определенной схеме, создание внутренне единой системы актов являются необходимыми условиями эффективности правотворческой деятельности, способствуют ликвидации пробелов, устарелостей и противоречий в действующем законодательстве.
- Во-вторых, она обеспечивает удобства при реализации права, возможность оперативно находить и правильно толковать все нужные нормы. Наконец, систематизация является необходимой предпосылкой целенаправленного и эффективного правового воспитания, научных исследований, обучения студентов.

Систематизация законодательства различается по субъектам, принимающим участие в систематизации законодательства, и по формам в рамках правовой деятельности, которым корреспондируют соответствующие виды актов систематизации законодательства.

По субъектам систематизация законодательства подразделяется на:

- *официальную*, которая осуществляется государственными органами (или иными организациями), специально для этого созданными или имеющими на это полномочия от имени государства, и состоит в подготовке и распространении в целях обеспечения правового регулирования актов систематизации законодательства, которые носят официальный характер (приравниваются к официальным источникам опубликования нормативных правовых актов) и имеют юридическое значение (на них необходима ссылка в правотворческой и правоприменительной деятельности);
- *неофициальную*, которая осуществляется субъектами, не имеющими на это специальных полномочий (юристами — учеными и практиками или различного рода организациями — государственными, научно-исследовательскими, образовательными, издательскими, информационными и др.), и состоит в подготовке и распространении в целях обеспечения личных или корпоративных (ведомственных) интересов различного рода изданий упорядоченного законодательства, которые не имеют юридического значения (ссылки на них в официальных документах не допускаются), но способствуют совершенствованию правотворческой и правоприменительной практики.

Важное значение в рамках данной формы систематизации законодательства имеет реализация мер, направленных на обеспечение единства правового пространства РФ, определенных Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации». Среди них в рамках данной работы

представляет интерес Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» [1]. Данный регистр «ведется в целях обеспечения контроля за соответствием нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, конституционного права граждан на получение достоверной информации, создания условий для получения информации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями» [1].

Ныне в России темпы правотворческой и в первую очередь законодательной деятельности как никогда высоки. Создаются сотни и тысячи новых нормативных актов, существенно меняющих характер и основные принципы правового регулирования. Однако если сейчас не заниматься упорядочением действующей нормативной базы, которая увеличивается весьма быстрыми темпами, в будущем возникнут большие трудности в нахождении и использовании действующих норм права, хаос и неразбериха в российском нормативном хозяйстве. Дело осложняется еще и тем, что сейчас, когда создается практически новая правовая система в Российской Федерации, нужно также срочно решить судьбу формально действующих нормативных актов России и их частей, которые полностью либо частично противоречат новым нормативным решениям или попросту безнадежно устарели.

Принято различать четыре формы систематизации нормативных актов, а именно:

- инкорпорацию законодательства;
- консолидацию законодательства;
- кодификацию законодательства;
- учет нормативных актов.

Множественность и фрагментарность законов, их узкая тематика — существенный недостаток законодательства, и он будет становиться все более очевидным по мере развития и усложнения правовой системы, углубления правового регулирования. Правда, необходимость быстро, оперативно заполнять пробелы в действующем регулировании, потребность законодательного обеспечения рыночных реформ, дальнейшей демократизации общественной жизни, динамика социальных преобразований объективно побуждают законодателя принимать отдельные акты по сравнительно узким, частным вопросам. В результате нормативный массив интенсивно растет и возникает еще больше возможностей для создания пробелов, несогласованностей и противоречий в действующем регулировании.

«Стоит сказать, что кажется естественным начать подготовку научной концепции создания так называемого «Кодекса кодексов» Российской Федера-

ции — создаваемого на базе Свода законов единого систематизированного законодательного акта, имеющего многоуровневую структуру и объединяющего все действующее законодательное регулирование Российской Федерации...» — отмечает профессор А. С. Пиголкин.

Для выявления проблем современной систематизации необходимо обратиться к истории; особенности развития России новейшего периода (начиная с 1990 года) привели к уникальной и весьма сложной ситуации в праве, которую вкратце можно охарактеризовать следующим образом.

Развитие экономических и других отношений в обществе значительно опережало развитие правового регулирования этих отношений: по сути, принимаемые в начале 90-х годов законы констатировали сложившуюся к моменту их принятия ситуацию, нисколько не способствуя упорядочению последней. Достаточно вспомнить отмененный в значительной части в связи с принятием первой части Гражданского кодекса полный противоречий Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности», или Положение об акционерных обществах, утратившее силу с принятием Федерального закона «Об акционерных обществах», определявшее акцию как ценную бумагу, удостоверяющую право собственности на долю в уставном капитале акционерного общества.

Огромное количество правовых актов, принимаемых на уровне министерств и ведомств, оказывает существенное влияние на ситуацию в таких сферах, как налогообложение, банковская деятельность, операции на валютном рынке, международные торговые операции, причем многочисленные инструкции, директивные письма, телеграммы, приказы и иные ведомственные документы до сих пор остаются вне поля зрения органов, отвечающих за состояние юридической подсистемы общества. Подавляющее большинство этих актов принимается без какой бы то ни было координации, без соблюдения правил юридической техники, нередко они противоречат друг другу.

Наиболее подробно рассмотрено законодательство города Москвы. В качестве базы изучен ежегодный доклад о состоянии законодательства города Москвы, работа над которым — важная составная часть всего процесса совершенствования законотворчества в столице Российской Федерации.

Неизменными приоритетами законодательного процесса в городе Москве являются обеспечение устойчивого функционирования всего городского хозяйства, поддержка незащищенных слоев населения, повышение комфортности проживания.

Решение этих проблем — задача, которая стоит в равной степени перед всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления в городе Москве. В связи с этим большое значение имеет законодательное обеспечение обозначенных мэром Москвы С. С. Собяниным приоритетных направлений развития города Москвы, среди которых — новая

экономическая и градостроительная политика, модернизация систем образования и здравоохранения, решение транспортной проблемы, совершенствование системы управления городом, социальная защита населения, комфортная городская среда. Особое место занимает правоприменительная практика нормативных правовых актов, принятых в связи с присоединением к Москве новых территорий.

Доклад направлен на обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления и жителей города Москвы систематизированной информацией об актуальных проблемах законодательного регулирования и перспективах развития столичного законодательства.

Важным этапом развития городского законодательства стали 2011—2012 годы, когда была создана необходимая правовая база для присоединенных территорий, легитимизировавшая расширение территории города, включая выстраивание системы органов власти.

Для дальнейшего повышения эффективности городского законодательства началась работа по его систематизации, с тем, чтобы оно носило более комплексный и целостный характер. Систематизация законодательства имеет целью упорядочение накопленного нормативно-правового материала и достижение внутреннего единства правовых установлений. Это, в первую очередь, — всесторонний анализ законодательных актов в целях определения их взаимосвязей, выявления противоречий, дублирования, пробелов и других недостатков. Как следствие, вместо нескольких отдельных законов необходима разработка комплексного закона в определенной сфере.

Законодательство города Москвы и законодательство Московской области существенно отличаются друг от друга, и это не могло не отразиться на правовом положении граждан, проживающих на присоединенных территориях. Как показал проведенный в начале 2012 г. анализ законодательства города Москвы и законодательства Московской области, различия между ними существовали практически во всех сферах, включая систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, специфику разграничения полномочий между ними, а также между различными органами государственной власти; такие актуальные для жителей вопросы, как меры социальной поддержки, порядок обеспечения жилыми помещениями и т. д. Современный этап развития законодательства города Москвы можно определить как этап его совершенствования, который имеет несколько направлений решения сложнейших социально-экономических задач, стоящих перед городом.

Несмотря на то, что на предыдущем этапе развития московского законодательства удалось достичь значительных успехов, результаты которых были продемонстрированы в условиях экономического кризиса 2008—2009 гг., анализ действующего законодательства указывает на необходимость решения ряда проблем его дальнейшего развития. Это обусловлено как необходи-

мостью совершенствования правового регулирования по предметам ведения города Москвы, так и изменениями, происходящими в федеральном законодательстве в сфере совместного ведения.

Очевидно, что достижение всех этих задач невозможно без комплексного реформирования административной системы города, включая меры по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

В ходе подготовки к расширению территории города Москвы были проведены значительные законодательные изменения. Муниципальные образования Московской области, входя в состав города Москвы, преобразовывались во внутригородские муниципальные образования. Их статус, наряду с федеральным законодательством, стал определяться законами города Москвы.

Важной темой, ставшей в 2013 г. предметом рассмотрения комиссии по государственной собственности и землепользованию, является обеспечение равенства правового положения собственников и арендаторов земельных участков в городе Москве, а также реализация статьи 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон N 43-ФЗ).

В докладе также рассмотрен ряд изменений и в других сферах: законодательное обеспечение реформирования системы государственного управления и финансов, законодательное обеспечение реформирования системы государственного и муниципального управления, состояние законодательства города Москвы в бюджетно-финансовой сфере, законодательное регулирование в сфере экономической политики, науки и промышленности и др.

Таким образом, современный этап развития московского законодательства можно охарактеризовать как процесс создания устойчивой законодательной системы города Москвы, призванной успешно регулировать важнейшие направления его жизнедеятельности. Московская городская Дума последовательно совершенствует законодательство города с учетом актуальности задач и избранных новым руководством Москвы политических, экономических, социальных и правовых мер по их решению. Систематическая работа по правовому мониторингу, оперативное принятие законов города Москвы позволяют обеспечить ситуацию, при которой в наиболее значимых для жизни москвичей сферах (социальной, жилищной, сфере развития и поддержки малого и среднего предпринимательства, общественных объединений и т. д.) законодательство города Москвы соответствует федеральному и отвечает требованиям

времени. Московское законодательство своевременно реагирует на проблемы и противоречия, возникающие в условиях современного развития города, стараясь устранить несовершенство правовой системы во всех её отраслях. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 49, 2000 г., ст. 4826.
2. Постановление от 23 апреля 2014 г. № 106 о докладе Московской городской Думы «О состоянии законодательства города Москвы в 2013 г.». URL: http://www.duma.mos.ru/files_rtf/PD-106-23042014.pdf (дата обращения: 17 июля 2014 г.).

Особенности уголовной ответственности несовершеннолетних

Никишин
Евгений Павлович
студент Московского
государственного
машиностроительного
университета (МАМИ)
E-mail: tomasstalker@yandex.ru

***Аннотация:** В статье рассматриваются некоторые особенности уголовной ответственности несовершеннолетних, такие как возраст наступления уголовной ответственности несовершеннолетних, за какие преступления они могут привлекаться к уголовной ответственности и при каких условиях уголовная ответственность несовершеннолетних не наступает.*

E. P. Nikishin

Specific aspects of criminal liability of minors

***Abstract:** The paper considers some specific aspects of criminal liability of minors, such as the age of criminal responsibility, for what offences minors may be held criminally liable, and under what conditions they may be exempt from criminal liability.*

Во всех общественных формациях ту или иную часть преступлений совершают лица, не достигшие совершеннолетия.

Среди преступлений, совершаемых несовершеннолетними, велика доля тяжких корыстных и корыстно-насильственных преступлений. Нередко им присущи также черты вандализма, чрезмерной жестокости, свойственной психологии подростков. Большое количество этих преступлений совершается в соучастии (чаще всего в форме соисполнительства), особенно в группе (около половины), что также отвечает специфике психологии подростков. Примерно каждое третье преступление совершается ими совместно с взрослыми.

Указанные специфические черты преступности несовершеннолетних привели законодателя к необходимости тщательной регламентации уголовной ответственности несовершеннолетних, подчас отступающей от общих правил и начал уголовной ответственности и наказания. Законодательством предусмотрены особые условия установления видов наказания для несовершеннолетних, назначения им наказания, освобождения их от уголовной ответственности и наказания, исчисления сроков давности и погашения судимости.

Действующее уголовное законодательство предусматривает специальный раздел, посвященный особенностям уголовной ответственности несовершеннолетних. Подобная практика, основанная на принципе гуманизма, соответствует современному зарубежному уголовному законодательству, одобренному ООН (Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних 1985 г.) [1, с. 100].

Введение специального раздела не исключает возможности применения к несовершеннолетним некоторых статей УК, регламентирующих вопросы уголовной ответственности и наказания взрослых. Например, правила наказания по совокупности преступлений и приговоров, минимальные сроки лишения свободы и т. д. Главной особенностью, ранее не известной нашему законодательству, является предоставление права суду и следственным органам не привлекать к уголовной ответственности тех несовершеннолетних, достигших возраста уголовной ответственности, которые вследствие отставания в психическом развитии, не связанном с психическим расстройством, не могли в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими (ч. 3 ст. 20 УК РФ).

Выделение особенностей уголовной ответственности несовершеннолетних в самостоятельную главу означает, что в отношении этих лиц нормы об уголовной ответственности применяются с учетом особых положений, предусмотренных в настоящей главе. Несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, с одной стороны, достигают уже достаточно высокого уровня социализации (у них появляется самостоятельность, настойчивость, умение контролировать свое поведение, владеть собой), с другой — происходит дальнейшая социализация личности (продолжается или завершается обучение в школе или в техникуме, происходит уяснение своего места в обществе, накапливается опыт межличностных отношений).

Несовершеннолетние, к сожалению, часто не знают, с какого возраста и за какие преступления они могут привлекаться к уголовной ответственности. По данным исследований, которые проводились экспертами-криминологами, не менее 30 % несовершеннолетних полагало, что уголовная ответственность наступает лишь с 18 лет. Даже 16—17-летние подростки считали, что за кражи, хулиганство, телесные повреждения в их возрасте уголовная ответственность не наступает.

Несовершеннолетние в состоянии сознательно выбирать вариант должного поведения, то есть действовать в соответствии с требованиями норм права. Этим в первую очередь и объясняется, что законом установлена уголовная ответственность, например, не с 10-летнего, а именно с 14-летнего возраста за отдельные преступления, а за остальные, как правило, — с 16-летнего возраста [2, с. 49].

Несовершеннолетние, достигшие возраста 14 и 16 лет, в достаточной мере могут осмысливать свои действия, признаваемые законом преступлениями, и осознавать их общественную опасность.

Поскольку достижение предусмотренного законом возраста — одно из обязательных условий уголовной ответственности несовершеннолетних, необходимо в каждом случае точно установить их возраст в момент совершения преступления. Чаще всего возраст устанавливается по документам: выписке из книги регистрации актов гражданского состояния, паспорту и т. п. Лицо считается достигшим определенного возраста в ноль часов следующих за днем рождения суток. Верховный Суд РСФСР указал, что осужденный, совершивший преступление около 24 часов 30 сентября 1964 г., в день своего восемнадцатилетия, не может нести ответственность как совершеннолетний [3, с. 148].

В случаях установления возраста судебно-медицинской экспертизой днем рождения подсудимого (обвиняемого) следует считать последний день того года, который назван экспертами, а при определении возраста минимальным и максимальным количеством лет исходить из минимального возраста такого лица. Здесь необходимо еще раз отметить, что особенностью ответственности несовершеннолетних является то, что они не могут быть субъектами некоторых преступлений.

К их числу, прежде всего, относятся две категории преступлений:

1. преступления, где несовершеннолетние оказываются потерпевшими, например, вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления (ст. 150 УК РФ), вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий (ст. 151 УК РФ), неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего (ст. 156 УК РФ);
2. преступления, где субъектами могут быть лица старше восемнадцати лет (депутаты Государственной Думы — 21 год, судьи и прокуроры — 25 лет и т.д.).

Отсюда, например, исключается уголовная ответственность несовершеннолетнего за злоупотребление служебным положением некоторых категорий должностных лиц (ст. 285 УК РФ), за привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности (ст. 299 УК РФ), за вынесение заведомо неправосудного приговора, решения или иного судебного постановления (ст. 305 УК РФ). В отношении несовершеннолетних ответственность за должностные преступления исключается, по нашему мнению, и по некоторым другим соображениям.

Имеются и другие категории преступлений, за совершение которых несовершеннолетние также фактически не могут быть привлечены к уголовной ответственности. Хотя в законе нет прямых указаний на этот счет, обстоятельства совершения определенных преступлений позволяют сделать такой вывод. Таково, например, незаконное помещение в психиатрический стационар (ст. 128 УК РФ) [4, с. 139, 540].

Помимо возраста уголовной ответственности и вменяемости важным условием, без которого уголовная ответственность не наступает, является вина в совершении преступления. Вина может быть умышленной либо неосторожной. Лица в возрасте от 14 до 16 лет не несут ответственности за организацию преступных сообществ и участие в них (ст. 208, 209, 210 УК РФ и др.). В этих случаях в зависимости от характера совершенных действий им назначается наказание либо за приготовление к какому-либо преступлению, за которое ответственность наступает с 14-летнего возраста, например убийству, разбойному нападению (ст. 105, 162 УК РФ), со ссылкой на ч. 1 или 2 ст. 30 УК РФ и ч. 2 ст. 66 УК РФ, либо за оконченные преступления (ст. 111, 112, 162 УК РФ).

Несовершеннолетние, как и взрослые, добровольно отказавшиеся от доведения преступления до конца, освобождаются от уголовной ответственности.

Изучение судебной практики показывает, что примерно половина преступлений совершается несовершеннолетними в соучастии, группой [2]. Нередко в качестве организаторов, подстрекателей и соисполнителей оказываются взрослые лица, уже имеющие преступный опыт. Здесь в связи с различиями в возрасте несовершеннолетних возможны различные варианты квалификации преступлений. В тех случаях, когда несовершеннолетний достиг возраста уголовной ответственности, взрослое лицо отвечает за совершенное преступление как соучастник и по ст. 150 УК РФ. В ситуациях, когда несовершеннолетний не достиг возраста уголовной ответственности, взрослое лицо отвечает не только по ст. 150 УК РФ, но и за преступление, которое совершил несовершеннолетний («посредственное причинение»), по статье УК РФ, которой предусмотрено данное преступление. Это находит подтверждение и в нескольких иных ситуациях. Так, действия взрослого лица, совершившего разбойное нападение или грабеж совместно с несовершеннолетними, не достигшими возраста уголовной ответственности, квалифицируются соответственно по п. «а» ч. 2 ст. 162 УК РФ или п. «а» ч. 2 ст. 161 УК РФ независимо от того, что последние не привлечены по указанному основанию к уголовной ответственности. При изнасиловании в составе преступной группы, когда несовершеннолетние не привлекаются к уголовной ответственности, для взрослых участников преступление признается совершенным группой и подлежит классификации по п. «б» ч. 2 ст. 131 УК РФ. Разъяснение Пленума Верховного суда РФ по данному вопросу подлежит применению и в настоящее время [4].

В тех случаях, когда нормы общей части УК РФ, например, об освобождении от уголовной ответственности (ст. 75—78 УК РФ) или об освобождении от наказания (ст. 79—83 УК РФ) по предмету уголовно-правового регулирования совпадают с нормами главы 14, относящейся к несовершеннолетним (ст. 92, 93 УК РФ), применению подлежат последние как специальные нормы, которые эти вопросы решают для несовершеннолетних более благоприятно, чем нормы, относящиеся к лицам старше восемнадцати лет.

В отношении несовершеннолетних применяются более мягкие меры наказания по сравнению с взрослыми, а несовершеннолетний возраст в совокупности с другими обстоятельствами (например, условия жизни несовершеннолетнего, влияние на него старших по возрасту), учитывается как обстоятельство, смягчающее уголовную ответственность. Также правоведами было отмечено, что при назначении наказания делается акцент на перевоспитание несовершеннолетних. И это целесообразно, так как усилением ответственности несовершеннолетних за совершенные ими правонарушения проблему преступности не решить.

Преодоление сложившейся ситуации с ростом преступности несовершеннолетних будет зависеть от комплекса мер по предупреждению преступлений несовершеннолетних, а также от того, насколько достаточны будут эти меры (по выделенным материальным ресурсам, по избранным приоритетным направлениям и т. д.) и насколько квалифицированно они будут реализованы. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Волгарева И.В., Шилов Н.К. Уголовная ответственность несовершеннолетних. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2011.
2. Преступность и правонарушения. Статистический сборник. — М., 2012.
3. Сборник постановлений Пленумов Верховных судов СССР и РСФСР. М., 1995.
4. Сборник постановлений Пленумов Верховных Судов СССР и РСФСР по уголовным делам. — М.: Спарк, 1995.

Роль информационной безопасности в развитии предпринимательской деятельности в сети Интернет

Новопавловская
Софья Леонидовна
студент факультета права
Российского экономического
университета
им. Г. В. Плеханова
E-mail: novopalych@hotmail.com

***Аннотация:** В данной работе рассмотрены преимущества и недостатки использования сети Интернет для развития тех или иных видов предпринимательской деятельности, а также роль информационной безопасности в процессе ее осуществления.*

S. L. Novopavlovskaya

The role of information security in the development of business activities on the Internet

***Abstract:** In this paper the advantages and drawbacks of using the Internet for developing various kinds of business activities and the role of informational security while conducting these activities are considered.*

В настоящее время сеть Интернет претендует на звание полноценного института жизни современного общества. Это обусловлено обилием возможностей, которые предоставляет человечеству глобальная информационная сеть.

Так, в настоящее время наблюдается все более активное развитие предпринимательской деятельности с использованием сети Интернет: открывается все больше интернет-магазинов и иных виртуальных коммерческих организаций. При помощи информационной сети возможно осуществлять торговлю как результатами, так и предметами материального мира — вещами.

Сетевая торговля позволяет покупателям сэкономить массу времени: для приобретения товара достаточно зайти на сайт интернет-магазина, выбрать товар и оплатить его любым удобным способом. Доставка, как правило, осуществляется по почте или с курьером, реже используется самовывоз.

Кроме того, ведение интернет-бизнеса выгодно и для самого предпринимателя: первичные затраты на создание сайта-магазина минимальны, ведь он не требует аренды помещения, поиска большого количества работников — порой достаточно найти хорошего программиста и одного-двух партнеров в случае особой загруженности. Это можно увидеть на примере онлайн-магазина компьютерной техники.

Директор-администратор и организатор магазина — одно и то же лицо. Он получает дилерский прайс-лист, после чего добавляет товары на сайт своего магазина. Необходимо, чтобы при нем всегда находились контактные телефоны для связи с клиентами. После получения заказа отправляется заявка дилеру, товар оплачивается и доставляется на склад. Выясняется удобное время и адрес доставки клиента. Вызывается нужный таксист, ему оплачивается вызов, после чего производится доставка клиенту (директор + водитель-таксист). Расчет происходит так: на указанный вами банковский счет производится перевод через виртуальные деньги Webmoney или производится оплата наличными на месте (где находится ваш склад или офис).

Опыт показывает, что большинство потенциальных клиентов хотят лично протестировать покупаемый товар и забрать товар после покупки самостоятельно, если ваш интернет-магазин находится в черте города. Необходимый штат для функционирования такого магазина — один человек [1].

Ярким и специфичным примером успешного интернет-магазина является сайт ebay.com, при помощи которого покупателями и продавцами становятся обычные люди со всех уголков планеты, желающие продать или купить тот или иной вид товара [2].

Большинство коммерческих виртуальных организаций использует для оплаты предоставляемых ими товаров и услуг такие способы, как оплата через электронную платежную систему или при помощи банковской карты.

Если говорить о первом варианте оплаты, то в настоящее время существует немало недостатков как в правовом, так и в техническом регулировании деятельности электронных платежных систем.

Возникновение первых электронных платежных систем на территории Российской Федерации относят к 1998 г. (Assist, CyberPlat, WebMoney Transfer).

Доктринальное определение электронной платежной системы (ЭПС) таково: ЭПС — это платежный механизм, при использовании которого платежи за товары, работы, услуги или получение наличных денег в кредитных

организациях осуществляется дистанционно с помощью определенных технических устройств и каналов связи.

По правовой природе виртуальные денежные единицы в своей определенной совокупности представляют собой долговой документ. Его передача означает лишь предпосылку для осуществления расчетов при выводе средств из электронной платежной системы [3].

Проблемы правового регулирования ЭПС обусловлены обилием пробелов в законодательстве и недостаточным уровнем технического обеспечения правоохранительных органов.

Наряду с перечисленными популярными системами электронных платежей (например, WebMoney) существуют также подобные системы, используемые в сфере нелегального бизнеса, связанного с торговлей наркотиками, распространением порнографии и т. д., такие как Тог и мн. др. Данные системы подробно описаны в монографии известного российского ученого Ищенко Е. П. «Виртуальный криминал» [4].

Нередко граждане становятся жертвами интернет-мошенничества, сообщая данные своих банковских счетов, оплачивая услуги на подозрительных сайтах при помощи мобильного телефона и т. д. При этом ст. 159.6 Уголовного Кодекса Российской Федерации (УК РФ) [5] содержит такой квалифицирующий признак, как мошенничество в сфере компьютерной информации, однако подробные положения о мошенничестве, связанном с использованием ЭПС в сети Интернет, отсутствуют. Идентифицировать и найти преступника также непростая задача, кроме того, он может оказаться гражданином иностранного государства.

Предприниматели, осуществляющие свою деятельность в онлайн-пространстве, сталкиваются с такими проблемами, как нарушение их прав в сфере интеллектуальной собственности. Создатели сайтов похищают идеи, пользуются услугами недобросовестных дизайнеров, проектирующих идентичные интернет-магазины для разных заказчиков.

Уголовным законодательством предусмотрена ответственность за нарушение авторских и смежных прав [5], однако в данной ситуации снова возникает проблема идентификации преступника, определения виновного лица и сбора доказательственной базы. С точки зрения гражданского права, сложности аналогичны перечисленным.

Еще одним недостатком осуществления предпринимательской деятельности в глобальной информационной сети является недобросовестность самих предпринимателей по отношению к государству: нередко подобные виртуальные организации работают без регистрации юридического лица, соответственно, поступления в государственную казну отсутствуют. Однако вина в этом не только предпринимателей: современным российским законодательством вопросы налогообложения в сети Интернет практически не урегулированы.

Бороться с перечисленными недостатками (за исключением последнего) можно при помощи специальных защитных мер.

Защитные меры — это действия, процедуры и механизмы, способные обеспечить безопасность от возникновения угрозы, уменьшить уязвимость, ограничить воздействие инцидента в системе безопасности, обнаружить инциденты и облегчить восстановление активов [6].

В первую очередь именно защитные меры помогают поддерживать высокий уровень безопасности платежей и личных данных как покупателей, так и продавцов.

Защита интеллектуальной собственности — более сложный процесс; так, например, закрепить за собой право на название интернет-магазина можно, зарегистрировав торговую марку, в то время как вопрос защиты от копирования самобытного дизайна виртуальной фирмы остается неурегулированным.

Итак, несмотря на немалое количество недостатков, преимущества виртуального бизнеса неоспоримы. В настоящее время необходима модернизация законодательства, введение норм, направленных на:

- урегулирование вопросов налогообложения «онлайн-предпринимателей»;
- урегулирование вопросов в сфере функционирования электронных платежных систем;
- повышение информационной безопасности в сфере обмена данными между покупателем и продавцом. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Как открыть интернет-магазин — пошаговое руководство для начинающих. URL: http://www.emagazin.info/ru/how_to_start/ (дата обращения: 17 июля 2014 г.).
2. URL: <http://www.ebay.com/> (дата обращения: 17 июля 2014 г.).
3. Курбатов А.Я. Правовое регулирование электронных платежных систем по законодательству Российской Федерации. Статья. // Высшая школа экономики / URL: www.hse.ru/pubs/share/direct/document/74125061 (дата обращения: 17 июля 2014 г.).
4. Ищенко Е.П. Виртуальный криминал. — М.: Проспект, 2013.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации № 63-ФЗ от 13 июня 1996 года.
6. Варфоломеев А.А. Основы информационной безопасности: учебное пособие. — М.: РУДН, 2008.

Актуальность изучения религиозного права в государственных юридических вузах Российской Федерации

Письменюк
Илья Николаевич
студент Московского
государственного юридического
Университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: ilya0406@mail.ru

***Аннотация:** В начале 90-х годов кардинально изменился вектор развития России. Отношение к религии и религиозным организациям изменилось, и сегодня они играют важную роль в жизни общества. Но теперь как никогда актуальной стала проблема соприкосновения норм светского и религиозного права. Сегодня мы должны находиться в постоянном поиске оптимального соотношения между правовой системой государства и религиозными правовыми нормами. Можно поставить перед собой вопрос, где нам найти профессиональных юристов, которые бы знали одновременно и светское, и религиозное законодательство? И само по себе напрашивается предположение, не стоит ли выделить данную область в отдельное учебное направление наших государственных юридических вузов. В данном докладе будет очерчен круг проблем, которые могли бы решиться благодаря появлению профессиональных юристов, знатоков не только государственного, но и религиозного права.*

I. N. Pismenyuk

Topicality of studying religious law in government higher legal education institutions of the Russian Federation

***Abstract:** In the early nineties of the last century there was a crucial change of Russia's development vector. The attitude towards religion and religious organisations changed, and today they play an important role in social life. However, the problem of relationships between the norms of secular and religious law became topical as never before. Today we must constantly try*

to find an optimal balance between the legal system of the state and the norms of religious law. One may pose a question: where can we find professional lawyers knowing both secular and religious law? And there suggests itself a proposal that it could be worthwhile to make this field a separate direction of study in our government higher legal education institutions. This paper outlines the scope of problems that could be solved if there appeared professional lawyers being experts in both secular and religious law.

В начале 90-х годов кардинально изменился вектор развития нашего государства. Закончилось время коммунистического режима, и страна встала на путь демократизации. Одной из самых значительных проблем стала необходимость пересмотра правовых взаимоотношений. В частности, это касалось отношений государства и религиозных объединений. Был принят закон «О свободе совести и религиозных объединений», целью которого стало регулирование подобных взаимоотношений. Но оказались ли мы готовы к той реальности, что помимо государственных законов у значительной части населения нашей страны также существуют и религиозные законы [1, с. 11]?

Роль религии и религиозных организаций в жизни страны изменилась, и актуальной стала проблема соприкосновения норм светского законодательства и религиозных канонов. Сейчас, если внимательно присмотреться к данной тематике, можно сделать вывод, что проблем и вопросов вряд ли стало значительно меньше со времени принятия закона «О свободе совести и религиозных объединений».

Взаимосвязь права и религии определяется необходимостью совместного сосуществования [1, с. 30] и, по мнению ряда исследователей, в настоящее время «нужны не только новые законы и новые правовые нормы, с использованием юридических фикций, позволяющих найти точные приемы в регулировании новых отношений, но и новые подходы, обеспечивающие интерес и ответственность граждан и общества при установлении и поддержании правопорядка» [2, с. 76].

Мы должны находиться в постоянном поиске оптимального соотношения религиозных правовых норм и правовой системы государства. И, соответственно, можно поставить перед собой вопрос: каким образом мы можем повлиять на ситуацию? Не должны ли профессиональные юристы заниматься вопросами соотношения светского и религиозного законодательств? И, если да, то где нам взять подобных юристов?

И само по себе напрашивается предположение: не стоит ли выделить данную область в отдельное учебное направление наших юридических вузов

или хотя бы создать ряд спецкурсов. Для того чтобы показать актуальность такого решения, мы, не претендуя на исчерпывающее описание вопроса, попробуем очертить круг проблем, которые могли бы быть решены благодаря появлению профессиональных юристов, знатоков не только государственного, но и религиозного права.

Стоит признать, что во многом именно религиозные организации первыми стали вырабатывать концептуальные подходы к проблеме взаимоотношения государства и религии и, в частности, государственных и религиозных систем права [1, с. 91]. Приведем несколько примеров. В 2000 г. Архиерейский Собор Русской Православной Церкви принял «Основы социальной концепции Русской Православной Церкви» [3], а в мае 2001 г. Совет муфтиев России разработал свой аналогичный документ — «Основные положения социальной программы российских мусульман» [4]. Также и другие религиозные организации постепенно составляют свои аналогичные документы. Стоит отметить, что не все решения, предложенные в этих концепциях, представляются однозначными. Одной из задач государственных юристов является анализ предложенных там положений. Но подобный анализ будет объективным и максимально полезным как для государства, так и для религиозных организаций в том случае, если юрист, занимающийся им, будет понимать специфику религиозного правового сознания.

Также сюда можно отнести и вопрос издания практических советов и комментариев к законодательству, относящемуся к религиозным вопросам. Например, церковные структуры постепенно начинают издавать подобную литературу [5, 6], но почему бы государственным юристам также не заняться этой проблемой? Исходя из рассмотрения этого вопроса, можно сделать вывод, что для потенциальной работы смешанных комиссий по вопросу правотворчества и издания литературы, относящейся к религиозной области, наличие профессионально подготовленных, понимающих религиозное право юристов было бы очень полезным и упростило бы подобную работу.

Следующей актуальной и требующей разрешения проблемой можно считать вопрос соотношения религиозного и государственного судов. Очень часто можно услышать критику, например, церковного православного суда, которая основывается на том, что якобы в светском государстве с демократическими принципами не могут существовать церковные суды. При этом такие критики редко вникают в проблематику и не понимают, что церковный суд не имеет никакого государственного значения и выносит свои решения исключительно по делам «внутрицерковной жизни, включая каноническое управление, церковное устройство, богослужебную и пастырскую деятельность» [7].

Подобные суды уже многие десятилетия существуют в Западных странах, и это не нарушает светский статус этих государств. Но при этом стоит признать, что церковное судопроизводство в России находится только на этапе

становления и публично-правовой статус суда Русской Православной Церкви еще не полностью прояснен. И в самих церковных структурах требуются консультанты, которые могли бы помочь избежать нарушений государственного законодательства, но при этом, как работники именно церковного суда, были бы специалистами в церковном законодательстве.

Здесь мы столкнемся также с конфессиональной проблемой. В России есть не только христианство, но и другие религиозные объединения, среди которых особое место занимает ислам. А ислам, как мы знаем, имеет свое уже давно сложившееся и развитое законодательство — шариат. И это также требует кропотливой и профессиональной работы подготовленных государством юристов. Работая в регионах с преимущественно мусульманским населением, эти юристы должны быть проникнуты мусульманской правовой системой. Только так можно будет объяснить населению этих регионов, насколько можно (или нельзя) интегрировать шариат в жизнь нашего государства.

Следующий вопрос можно обозначить как кадровый. Пока что еще не иссякла потребность в высококвалифицированных юристах по разным отраслям права. Но при этом стоит признать, что существуют проблемы с трудоустройством и получением достойного заработка. И в этом смысле можно обратить внимание на то, что юристы могут работать и в специфических религиозных организациях. Можно перечислить самые разные направления подобной работы. Для православия, например, это могут быть: церковный приход, синодальные (административные) структуры, учебные заведения и др. Но если юрист хочет работать в церковных организациях, то, несомненно, он должен быть подготовлен к этому; в частности, он должен понимать религиозно-правовую систему. Можно предположить, что те юристы, которые на нынешнем этапе собираются сотрудничать с религиозными организациями, самостоятельно готовятся к работе в них. Но это несет ряд недостатков, среди которых можно выделить наиболее злободневный — очень сложно самостоятельно разобраться в религиозной правовой системе, если человек сам в нее не интегрирован. И можно задать вопрос, почему мы не можем предложить готовить таких специалистов на уровне юридического вуза? Причем стоит отметить, что этот вопрос несет и обратную проблематику для самих религиозных структур. Из-за нехватки профессиональных юристов, способных работать в данном направлении, религиозным организациям часто приходится назначать на юридические должности людей, не имеющих юридического образования, но интегрированных в церковное право, например, церковных канонистов. Но при всем уважении к знатокам церковного права это не делает их специалистами в юриспруденции. И лучшим выходом из данной ситуации и для религиозных, и для гражданских организаций было бы наличие соответствующих кафедр в юридических вузах, на которых студенты, получая классическое юридическое образование, были бы при этом специалистами и в области религиозных правовых систем.

Далее можно выделить научный аспект проблемы. В наших вузах периодически пишутся работы по государственно-конфессиональным отношениям, издаются монографии и другая научная публицистика. И здесь появляется проблема подхода. Во время строительства коммунизма в государстве господствовал атеизм, который сам по себе является одной из форм веры, только веры в отсутствие Бога. Атеистический подход был целенаправленно введен в государственное образование. Однако нетрудно заметить, что сугубо атеистический подход не является научным и объективным. Господствовавшая в государстве идеология ограничивала свободу научного поиска [8, с. 30]. Но мы должны стремиться к объективному подходу в изучении взаимоотношений государства и религий. При этом нужно внимательно смотреть за тем, чтобы не произошло и клерикализации науки и образования, что также нарушило бы принцип объективного научного знания. Как пример, преподавание теологии в качестве обязательного предмета будет нарушать законодательные основы светского государства. Важнейшим принципом объективности в науке должна быть беспристрастность [8, с. 76]. Да, нельзя отрицать, что полностью беспристрастным не может быть не один исследователь, но нужно стремиться к тому, чтобы выработать некий средний путь. Как говорит почетный адвокат России и член Экспертного совета Комитета Государственной Думы РФ по делам общественных объединений и религиозных организаций Анатолий Васильевич Пчелинцев, «Путь к объективному научному знанию и преодолению взаимного недоверия религии и науки лежит в плоскости широкого и открытого диалога. Для настоящего ученого непредвзятая и беспристрастная оценка правовых явлений общественной и религиозной жизни является важнейшим критерием достижения научной истины. Объективный и не связанный ни с каким известным вероучением научный результат сам по себе уже есть некий абсолют, к которому должен стремиться всякий исследователь» [8, с. 77].

Заметим, что это не значит, что ученый должен отказаться от собственного мировоззрения и оценок. Но юридическая наука, работающая с такой важной для общественной жизнью областью как правотворчество, не может игнорировать мировоззренческие позиции своих ученых. И это касается не только религиозного фанатизма, но и атеизма, оценивающего веру исключительно отрицательно. И те, и другие ученые будут использовать в своих трудах критерии, не сопоставимые с принципом беспристрастности, из-за чего могут пострадать целые группы населения. Если мы хотим, чтобы в нашей стране уважали религиозные взгляды и достоинство личности человека, государство должно быть заинтересованно в межконфессиональной стабильности. А для этого необходимо поддерживать принцип беспристрастности и толерантности в научных изысканиях. Также все в этом же аспекте присутствует проблема терминологии. «Секта», «религиозная организация», «прозелитизм» и многие другие термины не раскрываются в законе «О свободе совести и религиозных

объединениях» [8, с. 83]. И было бы правильным, если бы эти проблемы рассматривались не только в различных комиссиях, но и в вузах, которые к тому же готовили бы и специалистов по данной тематике.

Прежде чем приступить к следующему, на наш взгляд, одному из самых важных аспектов, связанных с регулированием государственно-религиозных правовых отношений, приведем несколько последних примеров, связанных с нашим обзором.

Достаточно простой пример связан с ИНН. Часть православной среды очень негативно восприняло информацию о введении личных идентификационных номеров [6, с. 204]. И мы можем спросить себя: это явление частного характера, связанное с позицией отдельных религиозных лиц, или проблема носит всеобщий и массовый характер и вытекает из доктринальных и религиозно-правовых позиций религиозных объединений? Также недавно начал действовать Федеральный закон №135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей». Указанные в этом законе традиционные семейные ценности имеют свое основание и источник в традиционных религиозных направлениях. И, конечно, мы помним прецедент с делом «Пусси Райот», когда говорилось, в том числе, о нарушении церковных канонов [9]. И, в конце концов, при обычной процедуре расторжения брака может возникнуть параллель, когда супруги будут ссылаться на нарушение церковных правил [6, с. 47—48].

Теперь хотелось бы обратить внимание на такую важную тему, как профилактика и предотвращение правонарушений. Борьба с экстремизмом, в том числе религиозным, должна вестись не только силами государственных органов. Согласно своей социальной концепции, Русская Православная Церковь выражает желание и готовность к совместной с правоохранительными органами работе по предотвращению правонарушений [3]. Можно выразить уверенность, что и другие зарегистрированные религиозные организации поддерживают данную инициативу. Но для того, чтобы максимально эффективно вести сотрудничество, и с той, и с другой стороны должны быть представители, являющиеся специалистами в обеих областях: религиозного и государственного права. И задача подготовки таких специалистов должна ложиться именно на государственные вузы.

И, наконец, закончить обзор проблематики хотелось бы, обратившись к вопросу возможной критики введения церковно-правовых дисциплин в государственных вузах. Можно предположить, что критика будет концентрироваться главным образом на якобы нарушении светскости образования. Но светскость образования — это независимость образования от религиозного

санкционирования, от подчинения образовательной деятельности религиозным объединениям, а не направленность образования на профессиональную религиозную (духовную) подготовку служителей религиозного культа, на обучение или навязывание какой-либо религии, на катехизацию («воцерковление») либо осуществление иных форм привлечения учащихся в религиозное объединение [10, с. 67].

Более того, в письме Министерства образования РФ «О светском характере образования в государственных образовательных учреждениях Российской Федерации» можно найти следующие замечания: «Содержание образования должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между [...] религиозными и социальными группами» и «преподавание религиозно-познавательных, религиоведческих и религиозно-философских дисциплин, не сопровождающееся совершением религиозных обрядов и имеющее информативный характер, может входить в учебную программу государственных учебных заведений» [11].

Так как во время добровольного изучения религиозного права никто не будет заставлять студентов становиться последователями данных религий, то никакого нарушения светскости образования не будет иметь места. В качестве аналогий можно привести такие предметы, как востоковедение и религиоведение. Они носят исключительно информативный характер и поэтому входят в программы множества ведущих государственных вузов.

Итак, религия и право как регулятивные системы общества имеют тесные связи. Они вместе воздействуют на социальное развитие общества. В ряде случаев «социально необходимое поведение людей обеспечивается одновременно санкциями как правовой, так и религиозной нормы» [12, с. 98]. Это та реальность, в которой мы уже сегодня находимся. Мы должны стараться объяснить человеку соотношение церковных и государственных правовых систем. А для этого нам нужно выработать совместно с религиозными организациями единый подход по данному направлению. И сделать это мы сможем только в том случае, если в государстве будут профессиональные юристы, знающие и религиозное право. А ответственность по подготовке таких юристов должна ложиться именно на государственные юридические вузы. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Залужный А.Г. Право. Религия. Закон. — М. : «Научная книга». — 2008.
2. Лопатин В.Н. Права и свободы человека как источник права в современной России. // Права человека

- в России и правозащитная деятельность государства. — СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2003.
3. Основы социальной концепции Русской Православной Церкви. — М. : Изд. Московской Патриархии, 2000. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/141422.html> (дата обращения: 13 мая 2014 г.).
 4. Основные положения социальной программы российских мусульман / Совет муфтиев России. Ярославль : ДИА-пресс, 2001.
 5. Шахов М. О. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О свободе совести и религиозных объединениях» (постатейный) / Авт. кол.: Шахов М. О., ин. Ксения (Чернега О. А.), Ряховский В. В. и др.; под общ. ред. Маранова Р. В. — М. : Славянский правовой центр, 2011.
 6. Михайлова В. В., Никулин В. Н. Практические советы юриста православным. — М. : Трифонов Печенгский монастырь, «Ковчег», 2003.
 7. Устав Русской Православной Церкви. I. Общие положения. URL: <https://mospat.ru/ru/documents/ustav/i/> (дата обращения: 13 мая 2014 г.).
 8. Пчелинцев А. В. Актуальные проблемы свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений // Двадцать лет религиозной свободы в России / под ред. А. Малашенко и С. Филатова; Московский Центр Карнеги. — М. : Российская политическая энциклопедия, 2009.
 9. Обвинительное заключение по делу Пусси Райот // Новая газета. URL: <http://www.novayagazeta.ru/society/53602.html> (дата обращения: 13 мая 2014 г.).
 10. Понкин И. В. Комментарий к некоторым статьям Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». — М. : Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2007.
 11. Письмо Министерства образования Российской Федерации от 19 марта 1993 г. № 47/20-11п «О светском характере образования государственных образовательных учреждений Российской Федерации». URL: <http://www.r-komitet.ru/vera/55.htm> (дата обращения: 13 мая 2014 г.).
 12. Клочков В. В. Религия, государство, право. — М. : Мысль, 1978.

История правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности в Российской Федерации

Рабинович
Рамэлла Агаруновна
студент Московского
государственного юридического
университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: ramella96@bk.ru

Аннотация: В этой статье рассмотрена история правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности в Российской Федерации. Также в данной статье были проанализированы различные виды интеллектуальной собственности, история развития охраны и защиты данных видов. Вывод исследования заключается в необходимости усиления защиты использования интеллектуальной собственности, чтобы Российская Федерация могла выйти на один уровень развития с ведущими странами мира.

R. A. Rabinovich

History of legal safeguarding and protection of intellectual property in the Russian Federation

Abstract: The history of legal safeguarding and protection of intellectual property in the Russian Federation was considered in this paper. An analysis of different kinds of intellectual property as well as of the history of development of their safeguarding and protection was made. The conclusion made in this study is that it is necessary to enhance the protection of intellectual property so that the Russian Federation could reach the level of development of the leading countries of the world.

Понятие интеллектуальной собственности

Современное российское законодательство и международные соглашения понимают под интеллектуальной собственностью совокупность исключительных прав как личного, так и имущественного характера на результаты интеллектуальной и в первую очередь творческой деятельности, а также на некоторые иные приравненные к ним объекты, конкретный перечень которых устанавливается законодательством соответствующей страны с учетом принятых ею международных обязательств [1].

История развития авторского права

Авторское право — это совокупность норм гражданского права, регулирующих отношения по признанию авторства и охране произведений науки, литературы и искусства, установлению режима их использования, наделению их авторов личными неимущественными и имущественными правами, защите прав авторов и других правообладателей [2].

Первый авторский закон в России появился в рамках законодательства о цензуре. Утвержденный 22 апреля 1828 г. новый Цензурный устав содержал специальную главу, которая называлась «О сочинителях и издателях книг». Указанная глава, состоявшая всего из 5 статей, дополнялась более развернутым Положением о правах сочинителей, которое служило приложением к Цензурному уставу. По данному Закону, касавшемуся лишь литературных произведений, сочинитель или переводчик книги имел «исключительное право пользоваться всю жизнь свою изданием и продажей оной по своему усмотрению как имуществом благоприобретенным». Срок авторского права был установлен в 25 лет со дня смерти автора, после чего произведение «становилось собственностью публики» (§ 137 Цензурного устава). Защита авторского права ставилась в зависимость от соблюдения цензурных правил, поскольку «напечатавший книгу без соблюдения правил Цензурного устава лишался всех прав на оную». В 1830 г. было утверждено новое Положение о правах сочинителей, переводчиков и издателей, которое значительно дополнило правила 1828 г., решив вопросы об охране статей в журналах, частных писем, хрестоматий и т. д. Из числа принципиальных нововведений следует отметить прямое признание прав сочинителей правом собственности, а также возможность продления до 35 лет срока охраны произведения после смерти автора.

20 марта 1911 г. был принят закон, он назывался «Положение об авторском праве» и был составлен на основе лучших образцов западноевропейских законодательств того времени с отражением, однако, традиционного для российского авторского права более низкого уровня охраны авторских прав. За-

кон содержал Общую часть, в которой раскрывались основные понятия — круг охраняемых объектов, срок действия авторского права, вопросы правопреемства, возможные нарушения авторских прав и средства защиты и т. п., а также отдельные главы, посвященные авторским правам на литературные, музыкальные, драматические, художественные, фотографические произведения. Закон 1911 г. явился значительным шагом в развитии авторского права России.

Сразу же после Октябрьской революции прежнее гражданское законодательство России, включая и Закон об авторском праве 1911 г., было отменено. Первым советским законом в рассматриваемой области был Декрет ЦИК от 29 декабря 1917 г. «О государственном издательстве». В соответствии с данным актом Народной комиссии по просвещению было предложено немедленно приступить к широкой издательской деятельности и, учитывая книжный голод в стране, выпустить в первую очередь дешевые издания русских классиков. Декрет предоставил комиссии право объявлять государственную монополию сроком не более чем на 5 лет на сочинения, подлежащие изданию. Та же линия была продолжена Декретом Совета народных комиссаров (СНК) от 26 ноября 1918 г. «О признании научных, литературных, музыкальных и художественных произведений государственным достоянием». Он предоставлял возможность признавать достоянием РСФСР уже любые произведения — опубликованные и неопубликованные, произведения умерших и живых авторов, произведения литературные, музыкальные, научные и т. д. За использование произведений, объявленных достоянием государства, организации-пользователи обязывались выплачивать авторам гонорар по установленным ставкам. Права наследников умерших авторов, по общему правилу, не признавались, что согласовывалось с Декретом СНК от 28 апреля 1918 г. «Об отмене наследования». Таким образом, авторское право периода «военного коммунизма» характеризовалось коренной ломкой прежнего авторского права и попытками внедрить в рассматриваемую сферу нормы, согласующиеся с большевистскими взглядами.

Следующий этап развития российского авторского права в советский период связан с действием Основ авторского права 1925 и 1928 гг., а также принятого в их развитие Закона РСФСР «Об авторском праве» от 8 октября 1928 г. Указанные акты хотя и предусматривали возможность принудительного выкупа авторского права на всякое произведение по решению Правительства СССР или союзной республики, однако рассматривали это как исключительную меру, которая на практике почти не применялась. За всеми авторами признавалось исключительное право на созданные ими произведения, которое по Закону 1925 г. имело силу в течение 25 лет с момента первого издания или первого публичного исполнения произведения, а с 1928 г. стало в отношении большинства произведений пожизненным правом автора. Предусматривался и переход авторских прав к наследникам на период 15 лет после смерти автора. Использование произведений допускалось не иначе как на основе договоров

с авторами, условия которых достаточно детально регулировались законом. Таким образом, Основы авторского права и Закон РСФСР «Об авторском праве» вполне отвечали духу своего времени.

В начале 60-х годов в ходе проводившейся в тот период кодификации законодательства было решено включить законодательство об авторском праве в качестве самостоятельного раздела в Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и в гражданские кодексы союзных республик. В связи с этим ранее действовавшие нормы авторского права были существенно пересмотрены в направлении дальнейшего расширения прав авторов, укрепления их позиций в отношениях с организациями, использующими их произведения, некоторого сокращения перечня изъятий из авторского права и т. д. В 1973 г., когда Советский Союз стал участником Всемирной (Женевской) конвенции об авторском праве 1952 г., в советском законодательстве было впервые закреплено право автора на перевод произведения, до 25 лет возрос срок действия авторского права после смерти автора, расширен круг субъектов авторского права и т. д.

Основы гражданского законодательства 1991 г. исключили свободное использование произведений в кино, на радио и телевидении, а также публичное исполнение опубликованных произведений без согласия их авторов, расширили круг охраняемых произведений, продлили срок действия авторского права до 50 лет после смерти автора, впервые ввели охрану так называемых «смежных» прав и т. п. Основы гражданского законодательства 1991 г. должны были вступить в действие с 1 января 1992 г., однако в связи с распадом Советского Союза, окончательно оформившимся в декабре 1991 г., этого не произошло. В Российской Федерации Основы гражданского законодательства вступили в силу 3 августа 1992 г. в соответствии с постановлением Верховного Совета РФ от 14 июля 1992 г. «О регулировании гражданских правоотношений в период проведения экономической реформы». Параллельно развернулась работа по подготовке специальных законодательных актов, посвященных регулированию авторских правоотношений. Первым был принят Закон РФ «О правовой охране программ для ЭВМ и баз данных» от 23 сентября 1992 г., вступивший в силу 20 октября 1992 г., а 3 августа 1993 г. вступил в действие Закон РФ «Об авторском праве и смежных правах» от 9 июля 1993 г., с принятием которого на территории РФ перестал применяться раздел V Основ гражданского законодательства 1991 г.

История развития патентного права

Патентное право можно рассматривать как в объективном, так и в субъективном смысле. Патентное право в объективном смысле — это совокупность правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с созданием

и использованием изобретений, полезных моделей и промышленных образцов. Патентное право в субъективном смысле — это личное неимущественное или имущественное право конкретного субъекта, относящееся к определенному изобретению, полезной модели или образцу [1, с. 183].

Первый Патентный закон России, который назывался «О привилегиях на разные изобретения и открытия в художествах и ремеслах», был принят 17 июня 1812 г. Этим Законом устанавливалась выдача привилегий на собственные и ввозимые из-за границы изобретения на 3, 5 и 10 лет. Привилегии выдавались министром внутренних дел после рассмотрения вопроса в Государственном совете без проверки сущности изобретения.

В 1833 г. Закон 1812 г. был существенно изменен и дополнен. Наиболее важное значение имели нововведения, связанные с переходом к системе предварительного исследования изобретений, возложением на обладателя привилегии обязанности использовать изобретение, а также запрещением переуступать привилегии акционерным компаниям.

Это положение было кардинально пересмотрено лишь в 1870 г., когда выдача привилегий стала производиться «упрощенным порядком» за подписью одного министра финансов. С этого времени привилегия окончательно утратила характер особой милости верховной власти и превратилась в документ, констатирующий наличие предусмотренных законом прав у всякого, кто создает отвечающее требованиям закона техническое новшество. 20 мая 1896 г. был принят Закон, называвшийся «Положение о привилегиях на изобретения и усовершенствования». Новый Закон давал более четкое понятие охраняемого изобретения: оно должно было относиться к области промышленности и иметь существенную новизну. Не подлежали патентованию научные открытия и отвлеченные теории, а также химические, вкусовые и пищевые вещества, лекарства и способы их приготовления и т. п.

Первым законодательным актом в области изобретательства советского периода стал Декрет от 30 июня 1919 г., которым было утверждено Положение об изобретениях. В период с 1917 по 1919 г. формально сохранялось действие Патентного закона 1896 г., однако в эпоху «военного коммунизма» не могло быть и речи о применении изобретателем созданного им технического решения в собственном производстве. Декретом от 30 июля 1919 г. отменялись «все законы и положения о привилегиях на изобретения, изданные до опубликования декрета» (п. 10). Патентная система охраны изобретений была ликвидирована. За государством признавалось право отчуждать в свою пользу любое изобретение, признанное полезным Комитетом по делам изобретений. Изобретения, объявленные достоянием РСФСР, за исключением секретных, относящихся к области обороны или особо важных для страны, поступали в общее пользование всех граждан и учреждений на условиях, в каждом отдельном случае особо оговоренных. Автору такого изобретения

гарантировались признание и охрана его права авторства, а также право на вознаграждение, которые удостоверялись особым охраняемым документом — авторским свидетельством.

12 сентября 1924 г. ЦИК СССР принял Положение о патентах на изобретения, по которому патент вновь становился единственной формой охраны изобретательских прав. Указанный Закон устанавливал, что «патенты выдаются на новые изобретения, допускающие промышленное использование». Патентная охрана не предоставлялась лечебным, пищевым и вкусовым веществам, а также веществам, полученным химическим путем, хотя новые способы их изготовления могли быть запатентованы. Патент на изобретение выдавался на 15 лет, мог свободно отчуждаться и передаваться для использования третьим лицам по усмотрению патентообладателя. Однако государство оставляло за собой право, в случае невозможности достижения добровольного соглашения с патентообладателем, принудительно отчуждать патент в свою пользу или установить принудительную лицензию в пределах потребности государственных предприятий и учреждений с выплатой патентообладателю соответствующего вознаграждения. Патент мог передаваться по наследству, причем он не входил в наследственную массу.

Охрана промышленных образцов как самостоятельных объектов интеллектуальной собственности была возобновлена лишь в 1965 г. в связи с присоединением СССР к Парижской конвенции по охране промышленной собственности. 9 июня 1965 г. Совет Министров СССР принял постановление «О промышленных образцах», а Патентное ведомство утвердило Положение о промышленных образцах. В качестве промышленных образцов охранялись новые пригодные к изготовлению промышленным способом художественные решения внешнего вида промышленного изделия, в которых достигается единство технических и эстетических качеств. Для признания художественного решения промышленным образцом по Положению 1965 г. было достаточно его местной новизны, т.е. новизны в масштабах СССР. Кроме того, не подлежали правовой охране решения внешнего вида большинства изделий легкой промышленности, в частности предметы галантереи, швейной промышленности и трикотажного производства, обуви, головных уборов и т.д. Положение предоставляло две формы охраны промышленных образцов — свидетельство и патент. Последний выдавался на пять лет и мог быть продлен еще на пять лет.

8 июля 1981 г. Совет Министров СССР утвердил новое Положение о промышленных образцах, которое содержало более совершенные правила, приближенные к международным стандартам. В частности, от промышленного образца требовалась мировая новизна, стал охраняться внешний вид изделий легкой промышленности, срок действия патента на промышленный образец был увеличен до 10 лет и т. д.

После почти двухлетнего обсуждения в Верховном Совете СССР новый Закон СССР «Об изобретениях в СССР» был принят 31 мая 1991 г. и вступил в действие с 1 июля 1991 г. Почти одновременно был принят Закон СССР «О промышленных образцах» от 10 июля 1991 г., который должен был вступить в силу с 1 января 1992 г. В стадии разработки и рассмотрения находились Закон СССР «О патентном суде СССР», Положение о патентных поверенных, Устав Государственного фонда изобретений СССР и ряд других актов. Распад Советского Союза как единого государства создал крайне неблагоприятную ситуацию в охране промышленной собственности на территориях независимых государств — субъектов бывшего СССР.

В развитие Закона Правительством РФ и Патентным ведомством РФ принят целый ряд подзаконных актов, которые наряду с некоторыми другими законодательными и подзаконными актами, судебной практикой и международными договорами образуют систему источников патентного права.

Заключение

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что вопрос защиты интеллектуальной собственности является актуальной и не решенной проблемой современности. Решение задачи по противодействию распространению контрафактной продукции и защите прав и развитию интеллектуальной собственности позволит России сохранить и приумножить интеллектуальный потенциал. В последние годы сделан большой шаг в решении выявленных проблем. Представители органов власти дают объективную оценку значимости решения данного вопроса. Таким образом, только усилив защиту использования интеллектуальной собственности, мы сможем выйти на один уровень развития с ведущими странами мира. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Ивакин В.Н. Гражданское право. Особенная часть : конспект лекций / Юрайт-Издат., 2009.
2. Сергеев А.П. Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ООО «ТК Велби». — 752 с., 2003.

Соотношение юридической фикции и аналогии в праве

Уткина
Анастасия Александровна
студент Московского
государственного юридического
университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: ilhp96@gmail.com

***Аннотация:** В данной статье рассматриваются такие понятия, как «юридические фикции» и «анalogии в праве». Автором излагаются основные черты данных категорий, их виды и особенности, а также ключевые подходы к соотношению изучаемых приемов. Сопоставив признаки юридических фикций и аналогий в праве, автор приходит к следующему выводу: исследуемые понятия могут находиться между собой не в таком соотношении, что юридическая фикция является одним из видов аналогии, а наоборот, то есть именно аналогия в праве рассматривается в статье как вид юридических фикций.*

A. A. Utkina

The relationship of legal fiction and analogy in law

***Abstract:** The concepts of “legal fiction” and “analogy in law” are considered in this paper. The author expounds the main features of these legal categories, their types and particularities as well as the key approaches to the relationship of legal devices under study. After comparing the features of legal fictions and analogies in law the author comes to a conclusion that the relationship of concepts under study may be not that legal fiction is a kind of analogy in law, but vice versa, that is, the paper considers analogy in law as a kind of legal fiction.*

Возможности человеческого познания ограничены. В силу этого человек вынужден строить теории и выдвигать гипотезы, пытаясь доказать их подлинность. Когда в них появляются пробелы, возникает потребность в их ликвидации. Аналогичные проблемы возникают в праве и законодательстве. В связи с этим становится необходимым использование приемов юридической техники. Под юридической техникой Т. В. Кашанина подразумевает «способы установления, опубликования, систематизации, толкования и реализации правовых норм» [1, с. 517], т.е. правила осуществления юридической деятельности.

Из всех приемов юридической техники мы акцентируем внимание на понятиях «юридические фикции» и «анalogии в праве». Именно они призваны изменять право таким образом, чтобы в нем отсутствовали пробелы, и таким образом оно становится более эффективным регулятором общественных отношений.

Актуальность данного исследования состоит в невозможности современной науки прийти к единому мнению относительно соотношения юридических фикций и аналогий в праве. Эта проблема достаточно сложна, поскольку, кроме схожих черт, исследуемые категории обладают и рядом различий, которые затрудняют получение объективной точки зрения на этот вопрос.

Цель данной работы заключается в выявлении правовой природы явлений, служащих для устранения и восполнения пробелов в правовом регулировании, а также в анализе соотношения этих явлений.

Задачи исследования состоят в постижении сущности терминов «юридические фикции» и «анalogии в праве», изучении взглядов на их соотношение и выделении оптимального варианта этого соотношения.

Прежде чем приступить к сравнению признаков упомянутых выше категорий, представляется необходимым подробно рассмотреть интересующие нас правовые приемы. Рассмотрим первый из них.

Юридическая фикция — универсальный технико-юридический прием разработки и реализации норм права, состоящий в признании несуществующего положения существующим и наоборот, имеющий особое целевое назначение в механизме правового регулирования общественных отношений и являющийся одним из способов преодоления состояния неопределенности в правовом регулировании [2, с. 216].

Фикция — юридическое образование, которое противоречит реальности, но сознательно используется для достижения юридических последствий либо желаемых судебных решений. Применение фикций способствует закреплению вымысла в праве, поскольку, по мнению Т. В. Кашаниной [3, с. 325], при фиктивном формулировании права создается такая юридическая ситуация, при которой законодатель о чем-то не знает либо вступает в добровольное противоречие с конкретной естественной реальностью.

Хотелось бы подчеркнуть, что смысл юридической фикции можно выразить словами «допустим», «как если бы», «как бы».

Наиболее яркими примерами юридических фикций могут быть: усыновление, снятие судимости, освобождение от уголовной ответственности при деятельном раскаянии, юридическое лицо.

Однако перед установлением фиктивности какого-либо положения необходимо иметь понятие о признаках юридической фикции, которые приведены ниже:

- формальность — юридическая фикция должна быть нормативно закреплена;
- условность — один из ключевых признаков, который можно рассмотреть на примере следующей фикции: признание гражданина умершим в случае отсутствия о нем сведений в течение 5 лет.

В данном случае гражданин вполне может быть жив, однако законодатель не обладает какой-либо говорящей об этом информацией, поэтому ему ничего не остается, как условно приравнять человека к умершему;

- неопровержимость, заключающаяся в том, что ввиду заведомой условности, изначальной лживости вводимого понятия, фикцию нельзя опровергнуть. Она не относится к категориям, претендующим на истинность;
- особое назначение в механизме правового регулирования;
- возможность фикций порождать друг друга;
- универсальность, проявляющаяся в том, что фикции используются во всех отраслях права, включая международное право.

Фикции призваны свести к минимуму число пробелов в праве. Они избавляют от необходимости излишней формализации общественных отношений. Кроме того, иногда урегулировать правовую ситуацию возможно лишь с помощью больших затрат, тогда снова на помощь правотворцу приходит фикция, названная К. К. Панько «спасательным кругом», брошенным законодателем правоприменителю.

Фикции применяются во всех без исключения отраслях права. Более того, половина норм гражданского процесса построена на фикциях. Они вызваны в свет необходимостью удовлетворять новые потребности имеющимися правовыми средствами. И отказаться от них, не дав ничего взамен, означает повергнуть весь отлаженный механизм правового регулирования в хаос.

Теперь обратимся к следующему правовому институту — аналогии в праве. Аналогии, используемые законодателем, бывают двух видов: аналогия закона и аналогия права.

Аналогия закона — юридическое решение некоторой ситуации (казуса) по аналогии со схожей для данной ситуации законодательной нормой. Например, УПК РСФСР не предусмотрен отвод общественного обвинителя. Тем не менее решение об отводе этого субъекта уголовного процесса принимается на основе статьи того же самого Кодекса, которая предусматривает отвод прокурора.

Аналогия права применяется, когда среди нормативных актов законодательства отсутствует норма права, которая регулирует сходный случай, и дело решается в соответствии с общими принципами права. К таким принципам, как правило, относятся справедливость, равенство перед законом, гуманизм и др.

Аналогия права и аналогия закона являются исключительными средствами в праве и требуют соблюдения некоторых условий, которые обеспечат их верное применение:

- принятие решения по делу путем аналогии возможно исключительно в случае отсутствия правовых норм или их неполноты;
- правовоположение, выработанное в ходе применения аналогии, не должно идти вразрез ни с одним положением действующего законодательства;
- решение по аналогии предусматривает поиск правовой нормы сначала среди актов той же отрасли права, и только в случае отсутствия такой возможно обращение к другим отраслям законодательства;
- сходство обстоятельств, которые предусмотрены имеющейся нормой, и обстоятельств, подвергающихся анализу, должно быть в равнозначных и существенных признаках в правовом отношении;
- принятие решения по аналогии невозможно в случае прямого ее запрещения законом или если закон связывает наступление юридических последствий с наличием каких-либо конкретных норм;
- исключительные нормы могут быть приняты во внимание, только если рассматриваемые обстоятельства тоже являются исключительными [4, с. 370].

Получается, что применение права по аналогии нельзя считать произвольным разрешением дела. Решение принимается в соответствии с волей государства, которая выражена в правовой системе в целом или же в отдельных правовых нормах, регулирующих схожие отношения. Правоприменительный орган путем аналогии не устраняет пробел в праве, но лишь преодолевает его. Устранить же пробел может только компетентный нормотворческий орган.

Применение аналогий в праве ограничено. Уголовное право не допускает использования аналогии закона и аналогии права, так как там действителен принцип отсутствия преступления в случае отсутствия указания на него в законе, что является гарантией защиты личности. Другие же отрасли права разрешают применение аналогии, а в гражданском и гражданско-процессуальном праве она прямо закреплена.

Поскольку изложенные выше категории служат одной общей цели — повышению качества регулирования общественных отношений, представляется возможным рассмотрение их в соотношении.

Одним из средств устранения пробелов в праве Древнего Рима было применение фикций. Это проявлялось по-разному, иногда с помощью юридиче-

ских фикций за короткое время и без особых усилий преторами производились серьезные преобразования в праве, которых достигнуть было очень трудно. Как можно было бы склонить граждан Рима на признание законодательным путем равноправности с ними иностранцев перед гражданским судом или даже принципиальное уравнение когнатов с агнатами в праве наследования! Тем не менее, эти и другие, казалось бы, недостижимые цели были достигнуты посредством вымысла.

Такие преобразования становились возможными благодаря распространению правового режима регулирования одних общественных отношений на другие, подобные им, но не тождественные, кроме того, распространением правового режима одного круга субъектов права на другие. Легкость этих преобразований заключалась в том, что для них не требовалось принятия отдельных законов, нужно было лишь распространение действия уже существующих законов на более широкий круг отношений или лиц. То есть можно говорить об аналогии закона. Поэтому многие правоведы, рассматривая проявления юридической фикции в древнеримском праве, говорили об этих явлениях как об аналогии.

Юридическая фикция рассматривается как один из видов аналогии в древнеримском праве: «Известный признак, отличавший одно отношение от другого, все равно — заключался ли он в присутствии или в отсутствии какого-нибудь свойства, воображался несуществующим, через что оба отношения оказывались вполне сходными и способными к подведению под действие одной и той же юридической нормы» [5].

Интересным представляется факт игнорирования возможности обратного соотношения юридической фикции и аналогии. Что, если аналогия — один из видов юридической фикции? Доказательством изложенного выше предположения могут служить следующие факты.

1. Использование аналогии ограничено, т. е. она может применяться во всех отраслях права, кроме уголовной и административной. Юридическая фикция же имеет место быть в уголовном праве (объявление лица умершим), это доказывает, что «юридическая фикция» — более широкое понятие, чем «аналогия».
2. Аналогия выступает лишь временным средством заполнения пробела, в то время как юридическая фикция создается на неопределенный срок.
3. Аналогия применяется к сходным объектам и отождествляет их на основе явной связи, фактического сходства. Юридическая фикция же изначально основывается на ложном уподоблении. Тогда возникает вопрос: где проходит грань между юридической фикцией и аналогией, учитывая изначальный элемент различия между сравниваемыми предметами (явлениями) в аналогии, предполагающий наличие какой-либо фиктивности?

Рассмотрим это различие на примере органической теории возникновения государства, употребление фикций в которой не вызывает сомнений.

Органическая теория возникновения государства, развитая Гербертом Спенсером, заключается в «проведении аналогий» между живым организмом и государством. Г. Спенсер считал, что общество развивается путем эволюции как своеобразный организм. «Если организм здоровый, то его клетки функционируют нормально. Болезнь организма подвергает опасности составляющие его части, и наоборот, больные клетки и тем более целые системы снижают эффективность функционирования всего организма» (цит. по: [3, с. 65]). Подобно тому, как части организма выполняют определенные функции для обеспечения его жизнедеятельности, действуют государственные органы (кровь распределяет по организму полезные вещества; торговлю и транспорт можно отнести к системе распределения в государственном организме).

Вышеизложенное отождествление понятий «организм» и «государство» можно было бы назвать аналогией при наличии тесного сходства между рассматриваемыми объектами. Однако поскольку таковое отсутствует, аналогии в органической теории происхождения государства места не имеют. Имеет место приравнивание существенно различных понятий, а значит, фикция.

Получается, что понятия «аналогия» и «юридическая фикция» взаимозависимы. Неизвестно только, какое из этих понятий включает другое. Рассмотрим примеры обоих приемов.

В гражданском процессе применяется следующее правило: судебная повестка направляется по прежнему месту жительства при отсутствии сообщения о перемене места жительства, хотя суду достоверно известно, что ответчик там не проживает и повестка до адресата не дойдет.

Принятие данного факта условно, поскольку во избежание долгих поисков настоящего места жительства ответчика его считают проживающим по известному адресу. Далее следует учесть изначальную ложность вводимого положения, что является одним из главных признаков юридической фикции, который присущ и аналогии. Вышеизложенное правило, безусловно, призвано устранить существующий пробел в праве, а это — цель юридической фикции, в то время как аналогия лишь восполняет этот пробел. Но, тем не менее, главному требованию аналогии — тесному сходству реальных обстоятельств указанный выше пример не отвечает, что исключает возможность уподобления юридической фикции правовой аналогии.

Что же касается аналогии, то здесь может служить примером прецедент. Юридический прецедент, по мнению О. В. Старкова и И. В. Упова, — это решение суда или административного органа по конкретному делу, приобретающее обязательную силу при рассмотрении подобных дел, как правило, того же или более низкого уровня [4]. Юридический прецедент является основой для дальнейшего судопроизводства по аналогичным делам. Это понятие

можно считать примером аналогии в силу того, что оно отвечает главному ее признаку — основанию на тесном фактическом сходстве обстоятельств, ибо во избежание несправедливого судебного решения к делам, имеющим существенные различия, юридический прецедент применяться не может.

С другой стороны, условное приравнивание одного дела к другому характеризует прецедент как фикцию, служащую для упрощения деятельности судебной системы. Кроме того, отождествление двух схожих дел ложно и в силу устоявшейся практики применения юридического прецедента неопровержимо.

На основе изложенного выше примера аналогии можно сделать вывод, что в аналогии можно найти все признаки фикции, а значит, отождествить понятия. Однако описанный выше пример юридической фикции говорит о том, что, вопреки мнению древнеримских ученых, фикция не является видом аналогии.

Юридическая фикция, в отличие от аналогии, находит свое закрепление в правовой норме и предназначена для регулирования определенного круга общественных отношений. Фикция всегда основывается на изначально ложном уподоблении, отождествлении обстоятельств, которые требуют регламентации, тогда как аналогия всегда основана на фактическом достаточно тесном сходстве реальных обстоятельств и отношений, которые чаще всего принадлежат к одному классу: свойство, обуславливающее регулирование одних явлений, непременно должно иметься и у других отношений, не урегулированных правом, что и является основанием для экстраполяции свойств правовой нормы. Более того, аналогия является видом индуктивного умозаключения, тогда как юридическая фикция — разновидность суждения. Юридические фикции устанавливаются законодателем, в то время как использование аналогий — не правотворчество, так как предполагает реализацию на стадии применения права уже существующих норм правоприменительными органами к казусам, на которые эти нормы не рассчитаны.

В процессе изучения таких правовых явлений, как юридическая фикция и аналогия в праве, интерес к которым все более проявляется в настоящее время ускоренного развития права и законодательства, старающихся идти в ногу с изменением общественных отношений, стал очевиден вывод, что между этими явлениями существует довольно сильная связь. Цель их едина — сделать законодательство удобным для служения обществу. Несложно найти и достаточное количество сходных черт рассматриваемых понятий, которые позволили многим правоведам приравнивать юридическую фикцию к аналогии в праве. Таким образом, если абстрагироваться от различий между исследуемыми понятиями и сосредоточить внимание на сходствах, прослеживается сходная фиктивность этих понятий.

Ни в одной из анализируемых категорий юридической техники нельзя встретить абсолютное фактическое обоснование. Не говорит ли этот факт о возможности рассмотрения аналогий в праве в качестве вида фикций? Доста-

точно вспомнить сложности и недопонимания в отнесении некоторых положений к фикции или же аналогии.

Ничтожнейший намек на условность — главный признак фикции — как представляется, должен классифицировать правовую норму в качестве фикции. В дальнейшем, по возможности, можно будет относить ее к таким видам юридической фикций, как аналогия права, аналогия закона или каким-либо иным.

Однако есть вероятность и неблагоприятного последствия действия предложенной классификации, поскольку подведение нескольких правовых категорий под понятие «фикция» может повлечь за собой регресс юридической техники в целом, аннулировать труды десятков ученых, годами разрабатывавших все более детализированные классификации приемов, рассматриваемых в данной работе.

Соотношение юридических фикций и аналогий в праве — спорный вопрос, который будет еще вызывать дискуссии на протяжении неопределенного периода времени, так как понимание этих категорий весьма субъективно, и нахождение единого решения данной проблемы вряд ли возможно. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. — М.: Эксмо. — 2007.
2. Танимов О. В. Юридические фикции и проблемы их применения в информационном праве : автореферат к дис. ... канд. юрид. Наук. — Саранск, 2004. — С. 216.
3. Кашанина Т. В. Происхождение государства и права : учеб. пособие / Т. В. Кашанина. — М. : Высш. Школа, 2004. — С. 325.
4. Старков О. В., Упоров И. В. Теория государства и права. : учебник. — М. : «Дашков и К», 2013. 3-е издание. — С. 370.
5. Ильина Е. В. Соотношение юридической фикции и аналогии в праве // Вестник ВолГУ. Серия 9: Исследования молодых ученых. — 2012. № 10.

Юридические фикции: история и современность

Федоров
Даниил Алексеевич
студент Московского
государственного юридического
Университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

***Аннотация:** В данной статье рассмотрен один из видов технико-юридического приема — юридические фикции. Автором были проанализированы различные понятия данного термина, прослежена история развития юридической фикции как правового феномена. Главный вывод исследования заключается в необходимости более активного введения фикций в различные отрасли законодательства РФ, т.к. история на практике показала устойчивость и огромное значение данной категории для той или иной правовой системы.*

D.A. Fedorov

Legal fictions: history and modern times

***Abstract:** Such a technical legal device as legal fictions is considered in this paper. The author analysed various definitions of the term and traced the history of development of legal fiction as a phenomenon of law. The main conclusion made in this study is that it is necessary to introduce legal fictions into different branches of law of the Russian Federation more actively because history has demonstrated in practice the stability and great importance of this phenomenon for legal systems.*

Юридическая фикция — это достаточно сложный и динамично развивающийся прием юридической техники. Применение в законодательстве данного приема имеет особое значение. Условно заменяя ложь на правду, фикции

способствуют заполнению пробелов в законодательстве, тем самым производят более качественное регулирование общественных отношений. Общество не стоит на месте, постоянно развивается. Вместе с тем право, которое является непосредственным регулятором общественных отношений, имеет стабильный характер, поэтому оно не всегда может эффективно регулировать общественные отношения и в целом отражать их состояние. Эта тенденция особо заметна в наши дни, когда бурными темпами развивается наука, а вместе с ней и общество, появляются новые сферы и отрасли, требующие законодательного закрепления. И именно здесь фикции приходят на помощь законодателю: он не знает, каким образом обеспечить качественное регулирование общественных отношений и вводит условные, заведомо фиктивные положения, тем самым преодолевает состояние неопределенности в правовом регулировании.

Актуальность темы заключается в проблемах применения юридических фикций в отечественном законодательстве. Тривиально, но факт, что от качественного использования технико-юридических средств, приемов и методов зависят результаты применения норм, их исполнения и использования. Правовая фикция по сравнению с иными приемами и методами юридической техники обладает исключительностью, т.е. применяется тогда, когда применение других приемов кажется малоэффективным. Именно поэтому данный правовой феномен требует более глубокого изучения.

Главная цель исследования состоит в осмыслении сущности и важности такого технико-юридического приема, как фикция.

Задачи данного исследования заключаются в исследовании происхождения и развития фикций в праве, а также раскрытии исторических тенденций в развитии данного феномена.

Точного определения юридической фикции в законодательстве сформулировано. В переводе с латинского это означает некий вымысел, нечто не существующее, нереальное.

Современные ученые по-разному определяют данный термин. О. В. Танимов определяет юридические фикции как «универсальный технико-юридический прием разработки и реализации норм права, состоящий в признании несуществующего положения существующим и, наоборот, имеющий особое целевое назначение в механизме правового регулирования общественных отношений и являющийся одним из способов преодоления состояния неопределенности в правовом регулировании» [1, с. 8]. О. А. Курсова определяет фикцию как «средство юридической техники, при помощи которого конструируется заведомо несуществующее положение (отношение или состояние), признаваемое существующим и выполняющее роль недостающего юридического факта» [2, с. 450]. К. К. Панько пишет, что «юридическая фикция — прием законодательной техники, состоящий в признании существующим

несуществующего положения и обратно, а также свойство нормы права не соответствовать потребностям общества в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности» [3, с. 459].

Как мы видим, смысл этих трех определений заключается в одном: признание законодателем несуществующего положения существующим. В этом и содержится вся суть фикций в общеправовом смысле.

Для раскрытия сущности юридических фикций, необходимо прежде всего обратиться к их признакам. Исследователь фикций, к. ю. н. доцент О. В. Танимов выделяет следующие их признаки [1].

1. Универсальность. Во-первых, фикция присутствует на всех этапах развития права, во-вторых, она не является каким-то особым атрибутом отдельной правовой системы национального государства, а присуща всему международному праву в целом и, в-третьих, фикции применяются во всех отраслях права.
2. Нормативное закрепление юридической фикции в нормах права.
3. Неопровержимость юридической фикции — положения фикции не могут быть опровержимы, в силу того, что они имеют императивный характер. Данный признак разграничивает фикции и презумпции.
4. Заведомая условность фикции. При использовании юридической фикции не имеет никакого значения установление объективной истины.
5. Особое целевое назначение в механизме правового регулирования общественных отношений.
6. Способность фикций вызывать друг друга. Так, например, классическая фикция «юридическое лицо» вызывает за собой иные фикции, такие как дееспособность, правоспособность и т. д.

Юридические фикции обладают и иными признаками, например, они характеризуются исключительностью, так как данный прием юридической техники применяется в таких ситуациях, когда другими способами и средствами невозможно урегулировать общественные отношения; как говорит по этому поводу К. К. Панько, «фикция является своего рода спасательным кругом законодателя. С помощью этого приема достигаются цели законодательной политики» [3]. Также для общественных отношений, урегулированных с помощью юридических фикций, характерно состояние невосполнимой неизвестности, что является еще одним признаком.

Юридические фикции имеют многовековую историю, которую вполне можно сравнить с историей развития самого права как целой отраслевой дисциплины. Но при этом фикциям давались самые разнообразные оценки, которые характеризовали их как с положительной, так и с отрицательной стороны. Разве место каким-то фиктивным, нереальным положениям в такой науке, как право, которое является регулятором общественных отношений, непосредственным вершителем судеб людей?

По мнению О. В. Танимова, важнейшими историческими предпосылками возникновения юридических фикций были:

- а) возможность объяснения причин и условий мироздания;
- б) переход от мифологического или религиозного миропонимания к рациональному, общефилософскому;
- в) потребность подчинения человеческого общества определенным нормам, устанавливающим в нем внутренний порядок;
- г) необходимость регулирования складывающихся в обществе отношений с помощью условно сформулированной действительности [1].

Как мы знаем, в любом обществе с самого начального этапа его формирования существует множество различных правил поведения, составляющих целую систему регуляторов общественных отношений. Так, в первобытном обществе действовали свои регуляторы — миф, традиция, обычай, ритуал, составляющие систему мононорм, которые регулировали наиболее важные общественные отношения родовой общины. Вот что по этому поводу отмечает Л. А. Морозова: «В обществе присваивающей экономики существовала нерасчлененность мифологического и традиционно-бытового регулятора, зачаточного права и морали» [4, с. 43]. Если исходить из наличия условности в мононормах, то наиболее распространенным видом юридических фикций в древнем мире был именно миф. Миф является непосредственным вымыслом людей, и это как раз и сближает его с такой категорией, как фикция. Оба термина представляют собой выдумку, которая в реальности не существует, но на практике признается как существующая. Так как миф является нормативным регулятором общественных отношений, то, в свою очередь, он представляет собой фикцию не только в общепринятом значении, но и в правовом. На первый взгляд кажется, что мифология — это всего-навсего интересная сказка о происхождении бытия, о богах и героях, но, тем не менее, ее роль велика. Так, по мнению О. В. Танимова, «взятый на веру, миф освобождает человека от сомнений и неуверенности. В данном случае вымысел мифа (фикция по сути) позволил упорядочить определенные общественные отношения в обществе. Без этой поддержки люди до сих пор еще не показали себя способными организовывать социальную жизнь» [5].

Далее, если рассматривать более систематизированное законодательство, то наиболее полно и четко фикции были выражены в римском праве. Именно римские юристы впервые выработали фикцию как инструмент юридической техники. Как мы знаем, римское право имеет достаточно консервативный характер. Римские юристы и преторы стремились не допустить внесение каких-либо новшеств в право, для того чтобы подчеркнуть его незыблемость, неизменность существующего социального строя. А как уже было отмечено ранее, общественные отношения развиваются, не стоят на месте, поэтому благодаря использованию фикций римский законодатель стремился насколько это возможно преодолеть консерватизм римских законов.

Так, например, самым ярким примером использования юридических фикций является один из исков в римском праве, который так и назывался — фиктивный (*actiones ficticiae*). Такие иски содержали в себе фикцию, т.е. указание судье присоединить к наличным фактам определенный несуществующий факт или устранить из них какой-либо факт, а весь случай разрешить по образцу другого определенного случая [6, с. 59].

Примером еще одной фикции, выраженной в законе, является установленный Корнелиусом “*fictio legis Corneliae*”. Так, по древнеримскому обычаю, если свободный гражданин в силу каких-то причин переходил в разряд раба, то он терял все свои права и переставал быть субъектом права. Римский гражданин, находящийся в плену, рассматривался как раб, поэтому если он умирал там, то наследники не имели право наследовать его имущество, поскольку наследование имущества раба не допускается. Для защиты прав наследников и была придумана эта фикция, так называемая “*fictio legis Corneliae*”. Данное положение предполагало, что если римский гражданин умирал в плену, то это приравнивалось к тому, что он умирал не как раб, а как свободный римский гражданин, соответственно все права на наследование его имущества у наследников сохранялись. Если же плененному удавалось бежать, то он рассматривался не только как свободный римский гражданин, но и как будто в плену он вовсе и не был.

Некоторые русские цивилисты, в частности С.О. Муромцев, детально изучавшие римское право, считали, что юридические фикции имеют лишь историческое значение и применимы они только к конкретной правовой системе и к конкретной исторической эпохе, за рамки которой они распространяться не должны. С этим мнением можно согласиться лишь частично. Как уже было отмечено, римское право имеет достаточно консервативный характер. И главная роль преторского права как раз и заключалась в том, чтобы преодолеть этот консерватизм, какими-то средствами «обойти» цивильное право. Как раз фикции, как довольно-таки мобильный технико-юридический прием, достаточно просто справлялись с отсталостью экономических и общественных отношений в Древнем Риме. Конкретно применимо к данной правовой системе, преторские фикции имели именно историческое значение, которое не должно выходить за рамки истории. Но фикция в общем виде тем не менее не изжила себя и не осталась только историей, а она есть реальность.

Как мы видим, фикции применялись римскими юристами достаточно широко. Но так как основным назначением фикций в римском праве было преодоление формализма и консерватизма законодательства, то иных функций исследователи тех времен не выделяли. В связи с этим сложилось мнение, что фикция имеет только лишь временное, переходное положение в законодательстве, которое необходимо отбросить, как только право получит должное развитие и сможет вполне обходиться без них.

Теперь необходимо перейти к рассмотрению фикций эпохи Средневековья. Специфической особенностью этого времени является сильное влияние церковных институтов на все сферы общественной жизни. Это было связано с низким развитием мировоззрения людей того периода. В той или иной стране это влияние протекало в различных формах. Церковь и государство находились в достаточно тесном взаимодействии друг с другом, что было обусловлено наличием двусторонней выгоды. Как раз благодаря такой тесной связи между этими двумя институтами и была сформирована особая правовая отрасль — церковное право, которое представляет собой совокупность правил, санкционированных или установленных государством, регулирующих внутреннюю организацию церковных объединений и учреждений, а также взаимоотношения верующих и государства [7]. Учитывая значимость церковного права, повлиявшего на становление и формирование систематизированной европейской правовой системы, необходимо проанализировать наличие юридических фикций и здесь. Самым ярким примером фикции в данной сфере выступает такой институт, как индульгенция. Индульгенция (от лат. *indulgentia* — снисходительность, милость) в католической церкви — полное или частичное прощение «грехов», даваемое верующему церковью (обладающей, по учению католицизма, запасом «божественной подати» в силу заслуг Христа и святых), а также свидетельство, выданное церковью по случаю «отпущения грехов» [8]. Суть индульгенции состоит в искуплении совершенного греха, путем определения эквивалента его важности в денежной сумме по определенному тарифу. Иными словами, любое прощение можно было купить за деньги. Фиктивность заключается как раз в том, что эквивалент важности преступления можно было определить лишь только условно, т.е. с использованием фикции.

Достижением средневековой западной правовой мысли является издание первых систематизированных правовых актов. Примером таких актов могут служить ордонансы во Франции. Ордонансы представляют собой королевские указы, имеющие силу государственных законов, которые принимаются в силу особой исключительности (например, когда деятельность парламента прервана в силу каких либо причин). Как ни странно, но в ордонансах также присутствуют конкретные примеры юридических фикций. Так, например, большой ордонанс 1670 года содержит норму о привлечении к ответственности умершего. Если исходить из здравого смысла, то предельно ясно, что умершего придать суду можно лишь только условно, а в реальности это никаким образом провести невозможно. Это яркий пример юридической фикции.

Также для анализа можно взять Полицкий статут. В ст. 36 данного документа говорится, что «если бы кто, чего не дай Бог, убил бы родного брата, не должен быть больше поличанином, а часть его племенщины, если она у него была, — ближнему родственнику, кому по праву наследования надлежит, *как будто бы он умер...*». Фикция данного положения состоит в наказании

за убийство родного брата. У убийцы изымалось все имущество и переходило в качестве наследства его ближайшим родственникам, т. е. его условно приравнивали к мертвому, хотя по сути человек оставался живым.

Если коснуться рассмотрения фикций в отечественном праве, то здесь можно увидеть интересную тенденцию. Уровень развития юридической техники в дореволюционной России был достаточно низок по сравнению с европейским опытом. В отличие от Римского права или права Средневековой Европы, в отечественном законодательстве фикции почти не применялись, в то время как в древнем Риме, Англии или Франции они являлись неотъемлемой частью правовой системы. На первоначальном этапе становления законодательства рецепция зарубежного права (в частности, византийского) происходила, но неохотно, т. к. законодатель, при написании нормы закона, прежде всего опирался на конкретные жизненные казусы, на основе которых и составлялись нормы. Слабая рецепция европейского законодательства — одна из причин отсутствия фикций в отечественном праве.

Первым крупнейшим памятником отечественного законодательства является Русская Правда. Многие ученые расходятся в мнении о том, присутствуют ли здесь правовые фикции или нет. Так, например, Р. К. Лотфуллин, проанализировав Русскую Правду, пришел к выводу, что этот правовой акт не содержит такие положения, которые регулировались бы с помощью применения юридической фикции [9, с. 13]. Но нам с ним не следует соглашаться. Так, при анализе Краткой редакции Русской Правды в ст. 38 была обнаружена фикция. В ней говорится: «Если убьют вора на своем дворе или у клети, или у хлева, то за это *не отвечают, как за убийство*, если же вора держали до рассвета, то привести его на княжеский двор на суд. Но если вора убьют, а люди видели его связанным, то надо платить за него» [10]. Так, если убийство произошло на дворе собственника имущества, то это не квалифицируется как убийство, хотя по сути сам факт лишения жизни налицо, и наказание за это деяние также никакое не предусмотрено. Иными словами, данная норма меняет существующее положение на несуществующее, что является главным признаком юридической фикции. По всей видимости, данная фикция была применена законодателем неосознанно, т. е. не как специальный технико-юридический прием.

Также в отечественном праве можно заметить достаточно оригинальные виды фикций. Например, известно, что в России в 1663 году осужден за крамолу, наказан кнутом и сослан в Тобольск церковный колокол, известивший о восстании народа в Угличе [11]. Ясно, что наказание проводилось условно.

Большой массив законодательства в России появляется только в XVIII—XIX веках. Но и в нем фикции не нашли своего применения. Как отмечает Д. И. Мейер, занимавшийся исследованием правового материала в целях выявления юридических фикций, данный технико-юридический прием был совершенно чужд нашему праву.

В советском праве фикции как законодательный прием вообще не рассматривались, т. к. считалось, что это пережитки буржуазной системы права. Да и вообще мысль о применении фикций была абсурдной, т. к. господствовала идея о том, что советские законы являются абсолютными и идеальными.

Проанализировав историю развития юридических фикций, можно прийти к выводу: несмотря на критику данного феномена учеными прошлого и современности, можно с полной уверенностью говорить о том, что фикции себя не изжили, а, наоборот, зарекомендовали себя с хорошей стороны. Это обусловлено значением фикций, которое состоит в том, что они могут регулировать отношения, не предусмотренные действующим законодательством в силу его отставания от общественных реалий, фикции преодолевают состояние неопределенности в правовом регулировании, а также они способны существенно упрощать структуру фактического состава при регулировании общественных отношений, т. е. производить юридическую экономию. Современный российский законодатель не отказался от применения фикций, тем не менее они используются, хотя и не так активно. На наш взгляд, перспективным направлением, где фикции нужно активно применять, является информационное право. Это достаточно молодая отрасль, требующая условных образований в силу специфики тех общественных отношений, которые являются предметом ее регулирования. ●

ЛИТЕРАТУРА

1. Танимов О.В. Юридические фикции и проблемы их применения в информационном праве : автореферат к дис. ... канд. юрид. наук. — Саранск, 2004.
2. Курсова О.А. Юридические фикции современного российского права: сущность, виды, проблемы действия // Проблемы юридической техники.
3. Панько К.К. Юридические фикции в современном российском праве // Проблемы юридической техники : сб. ст. / под ред. В.М. Баранова. — Н.Новгород, 2000.
4. Морозова Л.А. Теория государства и права — М. : Изд. Эксмо.
5. Танимов О.В. Мифология как нормативный регулятор жизни людей и как фикция. История государства и права. — 2013.
6. Римское частное право : учебник / под ред. проф. И.Б. Новицкого и проф. И.С. Перетерского. — М. : Юрист. 1994.
7. Танимов О.В. Применение фикций в церковном праве и церковных отношениях. История государства и права. — 2012.
8. Большая советская энциклопедия. — М. : Советская энциклопедия. 1969—1978.

9. Лотфуллин Р.К. Юридические фикции в истории отечественного права. // История государства и права, № 1, 2006.
10. Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России. — М. : ПРОСПЕКТ, 1997.
11. Танимов О.В. Юридические фикции в Средневековье. История государства и права. — 2013.

**В дни работы конференции
в ФБУ НЦПИ при Минюсте России прошла выставка
«НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИИ»**

















ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ
международной научно-практической конференции
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»,
приуроченной к 150-летию
принятия Судебных Уставов 1864 года

от 6 июня 2014 года
(г. Москва, ФБУ НЦПИ при Минюсте России)

Заслушав и обсудив пленарные доклады и выступления в секциях, участники конференции отмечают следующее.

Судебная реформа 1864 года явилась значимым этапом в становлении и развитии правовой системы России. Министерство юстиции дореволюционной России было одним из основных создателей Судебных Уставов 1864 года, которые представляли собой форму систематизации законодательства. Вместе с тем, сколь бы давно в исторической ретроспективе ни были созданы те или иные правовые конструкции, обращение к ним способствует осмыслению современных реалий, а также целесообразности рецепции в действующую правовую систему институтов, выдержавших испытание временем.

Устранение противоречий между актами, отмена фактически устаревших актов, выявление пробелов в законодательстве – всё это становится возможным в результате анализа всего массива законодательства государства. Бурный процесс современного законотворчества делает массив действующего законодательства практически необозримым, что вызывает настоятельную потребность действия механизмов инкорпорации и консолидации как видов систематизации законодательства.

Проблемы систематизации законодательства в целом и юридической техники в частности являются актуальными на всех уровнях упорядочения законодательства: федеральном, региональном, муниципальном.

Вопросы информационного права, информационной безопасности, правовое регулирование в информационной сфере и в области правовой информатизации приобретают особую актуальность на современном этапе развития общества.

В центре и регионах ведется продуктивная работа по мониторингу законодательства и правоприменения, разработке концептуальных положений,

являющихся идеологической и методологической основой совершенствования систематизации нормативных правовых актов, и практическая деятельность в сфере систематизации законодательства. Вместе с тем, в сложившихся условиях понятийный аппарат регионального законодательства нуждается в упорядочении.

В целях формирования единого информационно-правового пространства и обеспечения равного доступа к правовой информации, а также оказания государственной правовой помощи населению необходимо использование современных информационных технологий в правовой сфере.

Особую актуальность в современных условиях приобретают проблемы обеспечения информационной безопасности, совершенствования правовой, методической и технической базы по защите информации, правовой охране и защите интеллектуальной собственности в Российской Федерации.

Участники конференции считают, что дальнейшее развитие систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности в России связано с использованием современных информационных технологий, разработкой конкретных методик и технологий юридической техники, формированием информационного законодательства, обеспечением доступа к информационным ресурсам правовой информации и созданием единого информационно-правового пространства, что требует консолидации усилий всех специалистов, работающих в данных областях. Как было подчеркнуто в выступлениях участников конференции, решение этих задач потребует дополнительных финансовых вложений.

В связи с этим участниками конференции была отмечена необходимость увеличения количества и размеров грантов на выполнение научных исследований в указанных направлениях, а также на создание программных средств, информационных ресурсов, разработку методик и технологий для их внедрения. Кроме того, было отмечено, что необходимым условием успешности достижения этих важных задач является координация деятельности центральных и региональных организаций, которая в настоящее время отсутствует.

По итогам работы участники Конференции приняли следующее решение.

1. Рекомендовать рассматривать систематизацию понятий (терминов) и их определений в ранее изданных актах и актах текущего правотворчества как непременную составляющую правовой реформы в субъектах Российской Федерации, а также в органах местного самоуправления, использующих понятийный аппарат регионального законодательства.

2. Обратиться в Министерство юстиции Российской Федерации с предложением проработать вопрос о создании в центре и регионах специальных структур для обеспечения координации деятельности организаций по созданию программных средств, информационных ресурсов, разработке методик и

технологий для их внедрения, способствующих повышению юридико-технического уровня нормативных правовых актов, с целью объединения усилий и оптимизации затрат.

3. В рамках проводимых научных исследований рекомендовать:

проработать вопрос о правовых основах создания и развития в Российской Федерации государственной доверенной открытой сети (параллельной сети Интернет), построенной на совокупности сетей отечественных операторов; содержащей единую базу данных универсальных идентификаторов органов государственной власти и местного самоуправления (в обязательном порядке), юридических и физических лиц, их ресурсов, сервисов и официальных электронных адресов с построением системы авторизации в сети абонентов-пользователей мобильных телефонов; подконтрольной государству и управляемой им; исключающей анонимность и гарантирующей качество предоставляемых услуг; сводящей к минимуму нарушения требований законодательства путём их автоматического выявления и документирования;

разработать механизмы разрешения правовых коллизий и разграничений предметных областей правового регулирования в сфере информационного права и интеллектуальной собственности;

разработать единый понятийный аппарат, имеющий важное методологическое и теоретическое значение, и используемый при разработке и рассмотрении нормативных правовых актов, реализация которых требует единого понимания и исполнения.

4. Учитывая постоянно возрастающее соперничество стран в глобальной экономике и усиление конкуренции на всех уровнях, проработать вопрос о разработке стратегии кибербезопасности, определяющей приоритеты государственной политики в этой области.

Участники Конференции отметили высокий научный и организационный уровень данного мероприятия, а также его позитивный практический эффект.



**СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ
МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО–ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,
ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»**

**КОНФЕРЕНЦИЯ ПРИУРОЧЕНА К 150–ЛЕТНЕМУ ЮБИЛЕЮ ПРИНЯТИЯ
СУДЕБНЫХ УСТАВОВ 1864 ГОДА**

05–06 июня 2014 года

Под общей редакцией
к.т.н., доцента А. В. Федичева

Руководитель проекта П. А. Павленко
Главный редактор издания М. Ю. Сергин
Ответственный секретарь Э. И. Атагимова
Ответственный редактор Т. В. Галатов
Руководитель РИО Ю. В. Матвиенко
Выпускающий редактор И. Г. Колмыкова
Литературный редактор, корректор Е. В. Горбачева
Верстка Н. Г. Шабанова, А.С. Михеева
Технолог И. А. Васин
Тиражирование И. И. Марукевич

Статьи опубликованы в авторской редакции.

Подписано в печать с оригинал-макета ** ** 2014.
Формат 70x100/16. Усл.п.л. 100. Тираж 50 экз.

Отпечатано ФБУ «Научный центр правовой информации
при Министерстве юстиции Российской Федерации»