



Volume 15
№ 1 (50) 2019

Научно-правовое издание

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА,
ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР – Р. В. ЕНГИБАРЯН**

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Франческо Адорнато – профессор, ректор Университета г. Мачерата, Италия
Алексеева Т.А. – заведующий кафедрой политической теории МГИМО МИД России, доктор философских наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, Россия
Амплеева Т.Ю. – профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России, доктор юридических наук, Россия
Фабрицио Д’Ашенцо – профессор, проректор Римского Университета Сапиенца, Италия
Ван Чэньсин – научный сотрудник Института России, Восточной Европы и Центральной Азии Китайской академии общественных наук, программный менеджер Всекитайской ассоциации по изучению России, Восточной Европы и Центральной Азии, Китай
Гаман-Голутвина О.В. – заведующий кафедрой сравнительной политологии МГИМО МИД России, доктор политических наук, профессор
Гао Ченг – профессор, главный редактор, журнал современных исследований Азиатско-Тихоокеанского региона, Китай
Грибанов Д.В. – доктор юридических наук, доцент, проректор по учебной работе Уральского государственного юридического университета, Россия
Проф. доктор Стивен Гуанпенг Донг – Китайский Университет связей с общественностью, декан факультета непрерывного образования, профессор в сфере коммуникаций и лидерства, Национальная школа управления, Китай
Эмилианидис Ахилл – профессор, декан юридического факультета Университета Никосии, Кипр
Енгибарян Р.В. – научный руководитель факультета управления и политики, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, Россия
Ендольцева А.В. – профессор кафедры правовых основ управления, доктор юридических наук, профессор, Россия
Йе Хайлинь – профессор, руководитель исследований Южной Азии, Национальный институт международной стратегии, Китайская академия общественных наук, Китай
Камолов С.Г. – заведующий кафедрой государственного управления МГИМО МИД России, кандидат экономических наук, доцент, Россия
Краснов Ю.К. – профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России, доктор юридических наук и доктор исторических наук, Россия
Хосе А. Моранде Лавин – Директор института международных исследований Университета Чили, Чили
Лебедева М.М. – заведующий кафедрой мировых политических процессов МГИМО МИД России, доктор политических наук, профессор, Россия
Мальгин А.В. – проректор по общим вопросам МГИМО МИД России, кандидат политических наук, доцент, Россия
Потьер Андре Тимоти – профессор кафедры международного права МГИМО МИД России, Ph.D., Россия
Сардарян Г.Т. – декан факультета управления и политики, кандидат политических наук, Россия
Субочев В.В. – профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор, Россия
Торкунов А.В. – ректор МГИМО МИД России, академик РАН, Россия
Тйаги Парул – преподаватель кафедры бизнеса и менеджмента Джайпурского национального университета, Ph.D. (менеджмент), Джайпур, Индия
Доктор Герхард Шнайдер – Королевский колледж Лондона, факультет менеджмента и бизнеса, Ph.D. in Political Science, Великобритания
Энтин М.Л. – заведующий кафедрой европейского права МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор, Россия
ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ – В.Э. БЕРЕЗКО
корректор – **Т.М. Срапян**
компьютерная верстка – **Д.Е. Волков**

СОДЕРЖАНИЕ

ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

- 3 **Р.В. Енгибарян**
История формирования правового сотрудничества СССР и Югославии
- 11 **Е.Р. Ергашев**
Современные проблемы правового регулирования предупреждения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности как акта прокурорского реагирования
- 18 **А.И. Хабиров**
Система прав и обязанностей сторон заемного обязательства в современном праве
- 25 **А.Н. Кирсанов, А.А. Попович**
Правовые основы применения технических средств защиты авторских прав в Соединенных Штатах Америки
- 32 **Т.Ю. Амплеева**
Правовой статус института советских зарубежных представительств по торговым и гражданским делам (1917-1940 гг.)
- 42 **Н.Н. Шувалова**
Понятие и содержание иного правонарушения: неуточненность термина и ее последствия

УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

- 51 **Г.А. Борщевский**
Становление систем государственного управления и государственной службы в непризнанных государствах Донбасса
- 61 **Н.В. Гаврилова**
Партиципаторное бюджетирование в Португалии: перспективы развития
- 69 **Милка Малфэт**
Россия-ЕС: различие взглядов на национальную безопасность и борьбу с терроризмом



The founder: Federal State Autonomous Higher Education Institution "Moscow State Institute of International Relations (University) under the Ministry for Foreign Affairs of the Russian Federation"

**CHAIRPERSON OF THE EDITORIAL BOARD,
EDITOR-IN CHIEF – R. YENGIBARYAN**

EDITORIAL BOARD:

Franchesco Adornato – Professor, Rector, University of Macerata, Italy
Tatyana A. Alekseyeva – Head of the Department of Political Theory, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Philosophy, Professor, Merited Fellow of Science of the Russian Federation, Russia
Tatyana Yu. Ampleeva – Professor of the Department of Legal Foundations of Administration, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Law, Russia
Fabrizio D'Ascenzo – Professor, Vice-Rector, Sapienza University of Rome, Italy
Wang Chenxing – Ph.D, Assistant Professor (Research Fellow) of Institute of Russia, East Europe and Central Asia, Chinese Academy of Social Sciences; Program Manager of Chinese Association for Russian, East European and Central Asian Studies, China
Oksana V. Gaman-Golutvina – Head of the Department of Comparative Political Sciences, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Political Sciences, Professor, Russia
Gao Cheng – Professor, Executive chief editor, Journal of Contemporary Studies of Asia and Pacific, China
Dmitry V. Gribanov – Doctor of Law, Associate Professor, Vice-Rector for Academic Affairs, Ural State Law University, Russia
Prof. Dr. Stephen Guangpeng Dong – China University of Public Relations, Dean of the Faculty of Continuing Education, Professor in Communication and Leadership, National School of Management, China
Achilles C. Emilianides – Professor, Dean School of Law, University of Nicosia, Cyprus
Robert V. Yengibaryan – Academic Director of the Faculty of Administration and Politics, Doctor of Law, Professor, Merited Fellow of Science of the Russian Federation, Russia
Alla V. Yendoltseva – Professor with the Department of Legal Foundations of Administration, Doctor of Law, Professor, Russia
Ye Hailin – Professor, Editorial chief of South Asia Studies, National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, China
Sergei G. Kamolov – Head of the Department of Public Administration, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, PhD in Economics, Associate Professor, Russia
Yu. K. Krasnov – Professor with the Department of Legal Foundations of Administration, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Law, Doctor of Historical Sciences, Russia
Jose A. Morande Lavín – Director of Institute of International Studies, University of Chile, Chile
Marina M. Lebedeva – Head of the Department of World Political Processes, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Political Sciences, Professor, Russia
Artem V. Malgin – Vice-Rector for General Issues, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Russia
Potier André Timothy – Professor with the Department of International Law, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Ph.D., Russia
Henry T. Sardaryan – Dean of the Faculty of Administration and Politics, Candidate of Political Sciences, Russia
Vitaly V. Subochev – Professor with the Department of Legal Foundations of Administration, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Law, Professor, Russia
Anatoly V. Torkunov – Rector of MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Academician with the Russian Academy of Sciences, Russia
Tyagi Parul – Jaipur National University, Lecturer of the Chair "Business and Management", Ph.D. (Management), India
Dr. Gerhard Schnyder – Royal College of London, Faculty of Management and Business, Ph.D. in Political Science, United Kingdom
Mark L. Entin – Head of the Department of European Law, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Law, Professor, Russia
EXECUTIVE SECRETARY – Vladimir E. Berezko
Proofreading – **Tamara M. Shrapyan**
Computer layout – **Dmitry E. Volkov**

CONTENTS

LAW IN THE PRESENT-DAY WORLD

- 3 **R.V. Yengibaryan**
Legal cooperation between the USSR and Yugoslavia: history of development
- 11 **E.R. Ergashev**
Modern problems of legal regulation of the prosecutor's warning about the inadmissibility of extremist activities as an act of prosecutorial response
- 18 **A.I. Khabirov**
Rights and obligations system of loan obligation sides in modern law
- 25 **A.N. Kirsanov, A.A. Popovich**
Legal basis for the use of technical means of copyright protection in the USA
- 32 **T.Yu. Ampleeva**
The legal status of the institution of Soviet foreign missions for commercial and civil issues (1917-1940)
- 42 **N.N. Shuvalova**
The concept and substance of other offense: unspecified term and consequences of it

ADMINISTRATION: CHALLENGES AND PROSPECTS

- 51 **G.A. Borshchevskiy**
Formation of public administration and public service systems in the unrecognized states of Donbas Region
- 61 **N.V. Gavrilo**
Participatory budgeting in Portugal: development prospects
- 69 **Milka Malfait**
The Russia-EU perspective: national security and counterterrorism from a different angle

Журнал «Право и управление. XXI век» включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.
С сетевым изданием «Право и управление. XXI век. Электронное издание» можно ознакомиться по адресу: www.mgimopravo.elpub.ru
www.pravo.mgimo.ru

The "Law and Administration. The 21st Century" journal is included in the List of the reviewed scientific editions which publish the major research results of doctorate and candidate of science degree dissertations.
The Internet edition of the "Law and Administration. The 21st Century" is available at: www.mgimopravo.elpub.ru
www.pravo.mgimo.ru

ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА СССР И ЮГОСЛАВИИ

Роберт Енгибарян*

DOI 10.24833/2073-8420-2019-1-50-3-10



***Введение.** Процессы глобальной международной интеграции в последнее десятилетие идут стремительными темпами. Экономике государств интернационализируются и объединяются в общий рынок. Активно идет культурный межгосударственный обмен. Возможности получения образования сегодня практически не знают границ. Все это стало возможным благодаря сформированной на предыдущих исторических этапах мощной международно-правовой договорной базе, которая в свою очередь продолжает совершенствоваться. Одним из актуальнейших направлений межгосударственного сотрудничества является сотрудничество в правовой сфере, которое базируется на комплексе универсальных конвенций и двусторонних договорах о правовой помощи. Договоры о правовой помощи вошли в практику межгосударственного общения еще в советский период, когда и были отработаны подходы к их структуре и содержанию, порядку взаимного исполнения.*

Статья посвящена правовому сотрудничеству между СССР и Югославией, его международно-правовому регулированию и проблемам реализации. Такой взгляд в историю позволил понять процессы правопреемства в международном праве, их влияние на современное состояние правовой помощи между Россией и бывшими югославскими республиками.

***Материалы и методы.** Методологической основой исследования является диалектический метод познания явлений во взаимосвязи и взаимной обусловленности с использованием совокупности обще- и частнонаучных способов познания окружающей действительности. Исторический метод способствовал восстановлению в хронологической последовательности исследуемых явлений и фактов. Метод актуализации позволил выявить исторические факторы, определившие особенности развития международного сотрудничества в правовой сфере. Метод диахронизации позволил выделить определенные сменяющие друг друга этапы в развитии международного правового сотрудничества СССР и Югославии, их сравнить, выявить закономерности развития.*

***Результаты исследования.** В рамках проведенного исследования автором было установлено, что отношения между СССР и Югославией были сравнительно непродолжительными и носили нестабильный характер. Дипломатические отношения между странами установлены только в 1940 г., после окончания Второй Мировой Войны несколько раз были практически заморожены. Это*

* **Енгибарян Роберт Вачаганович**, научный руководитель факультета управления и политики МГИМО МИД России, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.
e-mail: igu-mgimo@yandex.ru
ORCID ID: 0000-0003-2586-7578

привело к тому, что Договор о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам был заключен лишь в 1962 г. и действовал вплоть до распада СССР и Югославии. Данный Договор имеет основополагающее значение для правового сотрудничества современных государств, получившихся в результате распада двух Федераций. Россия, Сербия и Хорватия с 1992 г. являются правопреемницами по Договору 1962 г. В течение последующего десятилетия Хорватия, Босния и Герцеговина, Словения, Македония также приняли на себя обязательства бывшей Югославии по правовому сотрудничеству с Россией как правопреемницей СССР.

Обсуждения и заключения. *Исследована международно-правовая база оказания международной правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам между СССР и Югославией. Проанализированы роль и значение Договора о правовой помощи, заключенного данными государствами в 1962 г. для современной практики правового сотрудничества между Россией и странами-правопреемницами Югославии.*

Введение

Почти три десятилетия на международной арене уже не существует таких государств, как Советский Союз и Социалистическая Федеративная Республика Югославия, практически одновременно прекративших свое существование и распавшихся на ряд суверенных государств.

История государственности Югославии, как формы выражения властной, организованной воли людей к созданию и обеспечению адекватных времени способов общественной жизни и совместной деятельности в определенных границах состава населения, конкретной территории, в рамках соблюдения суверенности собственного и прочих народов, одна из самых непродолжительных в истории и насчитывает лишь несколько десятилетий.

Как известно, издревле югославянские (словенские, хорватские, сербские и македонские) земли находились под зависимостью Византии; в XV-XVI веках поочередно были завоеваны турками; последующие XVII-XVIII века характеризуются освободительной борьбой против власти турок. XVIII век связан с началом формирования капиталистических отношений в югославянских землях и новой зависимостью – от Австро-венгерской империи. XIX век обусловлен чередой национально-освободительных войн и формированием этнократических государств.

На рубеже XIX-XX веков на Балканах под эгидой Российской империи был создан военный оборонительный союз Болгарии, Сербии, Греции и Черногории, который изначально был направлен против Австро-Венгрии, но в результате в 1912-1913 гг. воювал с Османской империей (Первая балкан-

ская война). Кроме того, Греция, Болгария и Сербия спорили о принадлежности Македонии. Итогом данной войны стали победа Балканского союза и подписание Лондонского мирного договора, который, однако, не определил принадлежность бывших турецких земель и заложил новые территориальные претензии государств-победителей.

В течение июня-июля 1913 г. длилась Вторая балканская война, затронувшая в основном территориальные интересы Болгарии, Турции, Сербии и принесящая победу последней.

Однако долгого мира на Балканах не случилось, поскольку в 1914 г. началась Первая мировая война, всесторонне исследованная в отечественной и зарубежной исторической литературе. Не вдаваясь в подробности причин и результатов Первой мировой войны, отметим ее значение для становления государственности южнославянских народов. Распад Австро-Венгерской империи способствовал созданию в 1918 г. на основе объединения существовавших к тому времени Королевства Сербии и Государства словенцев, хорватов и сербов Королевства сербов, хорватов и словенцев (КСХС).

Исследование

Итак, в 1918 г. на карте Европы появилось новое унитарное государство - Королевство сербов, хорватов и словенцев, располагавшееся на Балканском полуострове, имевшее значительную территорию. В таких границах КСХС будет существовать вплоть до распада Югославии в 1992 г. (за исключением периода Второй Мировой Войны).

Политика КСХС имела реакционный, антикоммунистический характер. Как известно,

на Балканах размещалась белая армия Врангеля, в которой офицерам сохранялись воинские звания, имевшие место до революции. Естественно, враждебное отношение КСХС к Советской России, а позднее и к СССР, не способствовало установлению отношений сотрудничества между государствами.

Следует отметить, что напряженные отношения между СССР и Королевством резко контрастировали с общим внешнеполитическим курсом советского государства на установление торговли с зарубежными государствами и, прежде всего, с Англией, Германией, Австрией, Норвегией, Данией, Италией, Чехословакией. В результате к 1924 г. СССР в Европе де-юре признали: Великобритания, Франция, Италия, Норвегия, Австрия, Греция, Швеция, в Азии - Япония, Китай, в Латинской Америке - Мексика и Уругвай. Всего в течение 1921-1925 гг. Советской Россией (а впоследствии - Советским Союзом) было заключено порядка сорока двусторонних международных соглашений и договоров. В 1926 г. с Германией был заключен Берлинский договор о дружбе и военном нейтралитете. В 1933 г. СССР признали Соединенные Штаты Америки. Международные двусторонние договоры России возобновляли дипломатические и консульские отношения с иностранными государствами, которые потеряли свою актуальность в результате Октябрьской революции 1917 г. и тем самым выводили ее из дипломатической изоляции. [1, с.75]

6 января 1929 г. в КСХС произошел государственный переворот. Была установлена военно-монархическая диктатура короля Александра, получившего неограниченную, абсолютистскую власть. В манифесте короля говорилось, что только монарх, обладая всей полнотой законодательной и исполнительной власти, способен вывести страну из кризиса и сохранить народное единство. Закон о королевской власти и верховном государственном управлении провозгласил Югославию наследственной монархией, что привело к ужесточению политического режима в целом и ликвидации выборности органов местного самоуправления, в частности¹.

КСХС получило новое название - Королевство Югославия, территория которого была поделена на 5 административных еди-

ниц без учета национально-региональной специфики страны. Королевство Югославия включало в себя территории таких современных государств, как: Словения, Хорватия, Сербия, Черногория, Босния и Герцеговина, Македония.

С момента образования КСХС и в годы королевской диктатуры Югославию сотрясали классовая борьба и межнациональные конфликты.

Убийство короля Александра в 1935 г. привело к усилению классовой борьбы в стране, в ходе которой укрепила свои позиции коммунистическая партия Югославии во главе с И. Броз Тито. С середины 1930-х гг. Югославия все больше ориентируется на сближение с такими фашистскими государствами, как Германия и Италия. Отношения в сферах внешней торговли, промышленности, сельского хозяйства прочно связывали Югославию с данными государствами. В сложившихся внешнеполитических условиях взаимопонимания и сотрудничества между Советским Союзом и Югославией быть не могло. Югославия упорно отказывалась от инициированной СССР системы коллективной безопасности.

На международной арене Югославия заявляла о своем нейтралитете.

Началом Второй Мировой Войны принято считать 1 сентября 1939 г., когда фашистские части перешли границу Польши. В мае 1940 г. Германия захватила Голландию, затем Бельгию, Данию, Норвегию, Нидерланды, Францию.

«Нейтральная» Югославия пыталась лавировать между фашистскими и антифашистскими государствами, своим экономическим партнером США, стремилась к установлению контактов с Советским Союзом. Так, 24 июня 1940 г. Югославия и СССР устанавливают дипломатические отношения на уровне миссий. А 1 июля 1940 г. вступил в силу Договор о торговле и мореплавании между СССР и Королевством Югославии, который установил наиболее выгодные условия для ввоза товаров друг друга². Хотя фактические торговые отношения были незначительными.

Союзнические отношения двух государств в условиях нарастающей фашистской угрозы были закреплены 5 марта 1941 г. в

¹ Монархический переворот 6 января 1929 в Югославии и его последствия. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://mylektsii.ru/10-24272.html> (дата обращения: 13 апреля 2019)

² Договор о торговле и мореплавании между Союзом Советских Социалистических Республик и Королевством Югославии // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901870973> (дата обращения: 13 апреля 2019)

подписанном в Москве договоре о дружбе и ненападении³.

Однако в ближайшем будущем Югославия сделала свой выбор, однозначно встав на путь фашизации. 25 марта 1941 г. она присоединилась к Тройственному пакту (Берлинскому пакту) - договору, заключенному Германией, фашистской Италией и Японской империей в Берлине 27 сентября 1940 г. Следует отметить, что ранее к Пакту присоединились также Болгария, Румыния, Венгрия.

27 марта 1941 г. в Югославии был совершен государственный переворот, свергнуто действующее правительство, провозглашен новый король, что стало судьбоносным для дальнейшей истории страны. В такой ситуации Гитлер принял решение об оккупации и разделе Югославии.

Вторжение войск государств Тройственного пакта в Югославию началось 6 апреля 1941 г. В ходе оккупации Югославия была разделена и перестала существовать как государство. Часть территорий вошла в состав Третьего Рейха, часть - Италии, Венгрии, Болгарии.

Во время Второй Мировой Войны на территории Югославии развернулось мощное партизанское антифашистское движение. Советский Союз не прекращал контактов с эмигрантским правительством Югославии. 14 сентября 1942 г. дипломатические миссии были преобразованы в посольства и до конца войны контакты осуществлялись через Посольство СССР в Лондоне, а также миссию СССР в Египте.

В сентябре 1944 г. состоялась тайная встреча И.В. Сталина и И.Б. Тито, касавшаяся в том числе стратегии борьбы за власть по окончании войны.

В октябре 1944 г. советские войска вместе с югославскими партизанскими отрядами освободили Белград, Македонию, большую часть Черногории и Сербии.

В марте 1945 г. в соответствии с решениями Ялтинской конференции было сформировано объединенное правительство, которое возглавил И. Броз Тито, которое вскоре

получило международное признание.

29 ноября 1945 г. Югославия была провозглашена Федеративной Народной Республикой (ФНРЮ), пополнила состав «социалистического лагеря». Правящей (по сути, единственной) партией в стране была коммунистическая партия.

Договор о дружбе, взаимной помощи и послевоенном сотрудничестве между Союзом Советских Социалистических Республик и Югославией от 11 апреля 1945 г. закреплял союзнические отношения двух стран, «самое искреннее сотрудничество» во всех сферах⁴.

Вполне понятно, что в условиях военного времени о конкретизации направлений межгосударственного сотрудничества (экономика, культура, правовая помощь и т.п.) говорить было преждевременно, однако тем самым была заложена база будущего многоаспектного взаимовыгодного сотрудничества.

Как отмечается в литературе, «из всех восточноевропейских стран, оказавшихся после Второй мировой войны в сфере советского влияния, югославский политический стиль более всего напоминал советский. Югославы одними из первых определили сущность своего государства как «народную демократию... Их народно-освободительные комитеты имели много схожего с Советами»⁵.

СССР поддерживал Югославию и в экономическом и в политическом плане, стремясь создать на Балканах новую социалистическую федерацию.

В литературе всесторонне исследован период осложнения отношений СССР и Югославии в 1948-1953 гг. Не ставя перед собой цели его подробного освещения, отметим лишь, что в эти годы контакты между странами были сведены к минимуму, более того, Советский Союз разрабатывал план военного вторжения в Белград, а Югославия проводила репрессии в отношении коммунистов и просоветски настроенных граждан. В подобной ситуации говорить о развитии сотрудничества в правовой сфере не приходится.

³ Подписан Договор между СССР и Югославией о взаимной Помощи и послевоенном Сотрудничестве // [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://ruspekh.ru/events/item/pospisan-dogovor-mezhdu-sssr-i-yugoslaviej> (дата обращения: 13 апреля 2019)

⁴ Договор о дружбе, взаимной помощи и послевоенном сотрудничестве между Союзом Советских Социалистических Республик и Югославией от 11 апреля 1945 г. // [Электронный ресурс] Режим доступа: https://ru.wikisource.org/wiki/Договор_о_дружбе,_взаимной_помощи_и_послевоенном_сотрудничестве_между_СССР_и_Югославией (дата обращения: 13 апреля 2019)

⁵ Военная литература // [Электронный ресурс] Режим доступа: http://militera.lib.ru/h/lavrenov_popov/05.html (дата обращения: 13 апреля 2019)

После смерти И.В. Сталина отношения между странами стали постепенно налаживаться, в 1953 г. были произведены взаимный обмен послами, визиты глав государств. Новый этап в отношениях отмечен подписанием 25 июня 1955 г. Декларации правительств Союза ССР и ФНРЮ, в которой отмечалось, что «фактором укрепления мира в Европе явилась нормализация советско-югославских отношений, нарушенных после 1948 г.»

В Декларации Правительства СССР и ФНРЮ заявили, что в своей политике они исходят из принципов международного права, выраженных в Уставе ООН⁶.

С этого времени страны вступают в череду закрепления всесторонних отношений: 5 января 1955 г. подписано Торговое соглашение; 19 декабря 1955 г. – Соглашение о научно-техническом сотрудничестве.

Однако в конце 1956 г. отношения между СССР и Югославией из-за событий в Венгрии вновь резко ухудшились. Однако разрыва дипломатических отношений не последовало.

Очередной виток потепления наметился к концу 1960 г. В 1962 г. Тито посетил г. Москву. Результатом стало подписание ряда двусторонних соглашений, в том числе и Договор о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам⁷.

Этот договор без преувеличения можно назвать долгожданным и жизненно необходимым. Дело в том, что на территории Югославии еще в послереволюционные годы нашли убежище тысячи подданных Российской Империи, бежавших от Революции. После Второй Мировой Войны оставалось немало советских граждан как попавших в плен военнослужащих, так и мирных граждан, насильственно вывезенных с территории СССР. Несмотря на то, что в послевоенные годы из Югославии было репатриировано в СССР значительное количество таких лиц, в стране оставались члены их семей. СССР активно помогал Югославии восстанавливать экономику после войны, посылал туда специалистов в различных отраслях хозяйства. Как отмечается в литературе, подобные жизненные обстоятельства рождали массу семейно-правовых споров, осложненных иностранным элементом. Наибольшее число таких споров было связано со взысканием алиментов и установ-

лением отцовства. Значительное количество дел касалось розыска наследников. Советский Союз еще в 1930-е гг. активно способствовал получению советскими гражданами наследства из-за рубежа, поскольку наследники могли получить лишь определенную незначительную часть наследства, остальная же часть переходила к государству. [2, с.20; 3]

Без четкой международно-правовой регламентации подобные правовые конфликты разрешены быть не могли (собственно, так же, как и в современном мире), поскольку каждое государство суверенно, то есть обладает всей полнотой и независимостью законодательной, исполнительной и судебной власти. И ни одно государство не обязано подчиняться юрисдикции другого государства, в том числе исполнять решения иностранных судов, предоставлять доказательства иностранным учреждениям юстиции, принимать иностранные правовые документы.

Следует отметить, что к 1962 г. Советский Союз уже имел серьезную договорную базу в области межгосударственного правового сотрудничества и, прежде всего, договоры о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам были заключены с подавляющим большинством социалистических стран, а также рядом капиталистических государств. Однако в силу того, что отношения с Югославией носили нестабильный, циклический характер, вполне объяснимо появление Договора о правовой помощи лишь в 1962 г.

Анализ основных положений Договора между СССР и Югославией о правовой помощи позволяет констатировать, что правовое сотрудничество между государствами строилось по самому широкому спектру отношений – как в сфере уголовного, так и гражданского судопроизводства (отметим, что административного судопроизводства на тот период времени еще не существовало). Кроме того, объем правовой помощи между странами так же был максимальным, включал все процессуальные действия, предусмотренные действующим законодательством двух стран, в том числе вызов свидетелей и экспертов.

Граждане СССР и Югославии получили право беспрепятственного обращения в суды и прокуратуры друг друга.

⁶ Декларация правительств Союза Советских Социалистических Республик и Федеративной Народной Республики Югославии от 25 июня 1955 г. // [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://lektsia.com/1x4c4d.html> (дата обращения: 13 апреля 2019)

⁷ Договор между СССР и Югославией о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам. // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1963. - N 21. - Ст. 236.

Основанием для оказания правовой помощи являлось поручение компетентного органа. При этом взыскание каких-либо расходов с запрашивающей стороны договором не предусматривалось.

Договор также регулировал правовые отношения между родителями и детьми, вопросы усыновления, опеки и попечительства, признание гражданина безвестно отсутствующим или умершим. Детальнейшим образом регулировались вопросы наследования, что было наиболее востребованным в практике учреждений юстиции СССР и Югославии. Взаимно признавались судебные решения.

Высокая степень доверия государств друг к другу выразилась также в положениях о выдаче преступников. Отметим, что далеко не все современные договоры о правовой помощи включают в себя такие условия.[4, с.32]

Советско-югославские отношения вновь резко ухудшились в августе 1968 г., когда в Чехословакию были введены войска Организации Варшавского Договора. Руководство Югославии четко сознавало, что так же, как и Чехословакия, будет не способно самостоятельно противостоять советским войскам. «Вопрос о возможности советского вторжения в Югославию оставался открытым более года. Только в июне 1969 года Брежнев пошел на примирение, заявив, что надо идти на нормализацию отношений с Белградом»⁸.

В мае 1980 г. в возрасте 87 лет умер Тито, основатель югославской Федерации, избранный пожизненным Президентом страны, пожалуй, самый яркий из социалистических лидеров, первый из них, кто сумел бросить вызов советскому руководству.

Начавшаяся в СССР Перестройка сказалась и на его внешнеполитическом курсе. М.С. Горбачев в ходе своего визита в Югославию подчеркнул отношения дружбы и сотрудничества между странами.

Процессы распада в СССР и Югославии начались и завершились практически одновременно.

Договор между СССР и Югославией о правовой помощи действовал ровно тридцать лет, за которые была наработана солидная практика взаимодействия правоохранительных органов, в том числе адвокатуры и нотариата, учреждений юстиции в целях защиты прав и законных интересов граждан

обоих государств. Для примера отметим, что правовое сотрудничество СССР с иными социалистическими странами закреплялось не только договором о правовой помощи, но и целым рядом межведомственных соглашений (например, между Верховными Судами, Генеральными прокуратурами, Министерствами юстиции). Для нестабильных советско-югославских отношений наличие хотя бы Договора о правовой помощи, полномочного, четко проработанного, является немалым достижением.

Результаты исследования

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что правовое сотрудничество современной России с бывшими югославскими республиками наглядно иллюстрирует правопреемство в международно-правовых отношениях. За 57 лет существования Договора между СССР и Югославией о правовой помощи в него не было внесено кардинальных изменений, он не прекращал своего действия, не был заменен другим международным договором.

В 1992 г. бывшие югославские республики начали новый отсчет в своей истории, на которой неизменно сказывается их югославское прошлое. К примеру, отношения сотрудничества СССР и Югославии сказались на современном визовом режиме для россиян – не требуется виза в Сербию, Черногорию, Македонию, Боснию и Герцеговину.

Заключение

Международно-правовые отношения СССР и Югославии оказали существенное влияние на развитие международного сотрудничества современных государств, которые появились на международной арене в результате распада этих стран. Так, правопреемницей СССР по международным обязательствам стала Российская Федерация. Югославия распалась на шесть небольших государств: Сербию, Хорватию, Черногорию, Македонию, Словению, Боснию и Герцеговину.

В 1992 г. правопреемниками Договора о правовой помощи между СССР и Югославией стали Сербия и Черногория.

Хорватия приняла на себя обязательства по данному договору 12 января 1998 г. со-

⁸ Советско-югославские отношения // [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.dir.md/Советско-югославский_раскол?host=ru. (дата обращения: 13 апреля 2019)

гласно Протоколу между Правительством РФ и Правительством РХ о продолжении действия двусторонних договоров.

Босния и Герцеговина стала правопреемницей Югославии, подписав 13 марта 2002 г. Соглашение с Правительством РФ по вопросам инвентаризации межгосударственных и межправительственных договоров, заключенных между СФРЮ и СССР в период с 1945 по 1991 год.

Согласно Протоколу между Правительством РФ и Правительством Респу-

блики Словения об инвентаризации двусторонних договоров от 21 октября 2004 г. Словения стала правопреемницей Югославии.

Позже всех бывших югославских республик приняла на себя обязательства по международным обязательствам государства-правопреемника Македония - 21 декабря 2005 г., подписав с Правительством РФ Протокол об инвентаризации двусторонних договоров.

Литература:

1. Григорьева О.Г. Международная правовая помощь по гражданским делам в советском праве: историко-правовое исследование. М.: МГИМО. 2013.
2. Григорьева О.Г. Понятие международной правовой помощи по гражданским делам в юридической науке советского государства // Бизнес в законе. 2013. № 6.
3. Григорьева О.Г. Осуществление и защита гражданских прав механизмами международного правового сотрудничества: исторический опыт, пути совершенствования законодательства // Международное право и международные организации. 2017. № 1.
4. Никульшина О.Г. Залог (некоторые гражданско-правовые и уголовно-процессуальные аспекты) // Нотариус. 2005. № 4.

LEGAL COOPERATION BETWEEN THE USSR AND YUGOSLAVIA: HISTORY OF DEVELOPMENT

Introduction. *The processes of global international integration have been proceeding at a rapid pace over the past decade. The economies of the states are becoming more globalized and merging into a common market. The nations cooperate more and more actively in the cultural field. Educational opportunities nowadays are virtually limitless. All these phenomena became possible thanks to the powerful international legal framework formed during the previous historical stages which continues to improve. One of the most relevant areas of interstate cooperation is cooperation in the legal sphere, which is based on a set of universal conventions and bilateral treaties on legal assistance. Agreements on legal assistance entered into the practice of interstate relations in the Soviet period, when approaches to their structure and content, the mode of their mutual performance were worked out.*

The article is devoted to the legal cooperation between the USSR and Yugoslavia, the international legal regulation and to the issues of implementation thereof. Such retrospection allowed us to understand the processes of succession in international law, their impact on the current state of legal assistance between Russia and the former Yugoslav

republics.

Materials and methods. *The methodological basis of the study is the dialectical method of cognition of phenomena in the relationship and mutual conditionality augmented by a set of General and particular scientific methods of cognition. The historical method contributed to the restoration of the chronological sequence of the phenomena and facts. The method of actualization made it possible to identify the historical factors that determined the peculiarities of international cooperation in the legal sphere. The method of diachronization made it possible to identify certain successive stages in the development of international legal cooperation between the USSR and Yugoslavia, to compare them, to identify patterns of development.*

Results. *In the framework of the study, the author found that the relations between the USSR and Yugoslavia were relatively short and unstable. The diplomatic relations between the countries were established only in 1940, after the end of the Second World War, they were almost frozen several times. This led to the fact that the Treaty on legal assistance in civil, family and criminal cases was concluded only in 1962 and was in force until the collapse of the*

USSR and Yugoslavia. This Treaty is of fundamental importance for the legal cooperation of the modern states that came into existence after the collapse of the two Federations. Russia, Serbia and Croatia have been the legal successors of the 1962 Treaty since 1992. During the following decade Croatia, Bosnia and Herzegovina, Slovenia and Macedonia also assumed the obligations of the former Yugoslavia for legal cooperation with Russia as the legal successor of the USSR.

Discussion and Conclusions. The international legal framework for the provision of international

legal assistance in civil, family and criminal cases between the USSR and Yugoslavia is studied. The role and importance of the Treaty on legal assistance concluded by these USSR in 1962 for the modern practice of legal cooperation between Russia and the successor countries of Yugoslavia are analyzed.

Robert V. Yengibaryan, Doctor of Law, Full Professor, Honored Scholar of the Russian Federation, Academic research supervisor of the School of Governance and Politics, MGIMO University under the MFA of Russia.

Ключевые слова:

СССР; Югославия; международная правовая помощь; дипломатические отношения; правопреемство; международные обязательства; учреждения юстиции; договаривающиеся государства

Keywords:

USSR; Yugoslavia; international legal assistance; diplomatic relations; succession; international obligations; institutions of justice; contracting states

References:

1. Grigorieva O.G., 2013. *Megdunarodnaya pravovaya pomosh po gragdanskim delam v sovetskom prave: istoriko-pravovoe issledovanie* [International legal assistance in civil cases in Soviet law: historical and legal research]. Moscow.
2. Grigorieva O.G., 2013. *Ponyatie megdunarodnoi pravovoi pomoshi po gragdanskim delam v yuridicheskoi nauke sovetskogo gosudarstva* [The Concept of international legal assistance in civil cases in the legal science of the Soviet state]. *Biznes v zakone* [Business in law]. № 6.
3. Grigorieva O.G., 2017. *Osushestvlenie i zashita gragdanskich prav mehanizmami megdunarodnogo pravovogo sotrudnichestva: istoricheskiy opit, puti sovershenstvovaniya zakonodatelstva* [Implementation and protection of civil rights by mechanisms of international legal cooperation: historical experience, ways to improve legislation]. *Megdunarodnoe parvo i megdunarodnie organizacii* [International law and international organizations]. № 1.
4. Nikulshina O.G., 2005. *Zalog (nekotore gragdansko-pravovie i ugovno-prozessualnie aspekty)* [Pledge (some civil and criminal procedural aspects)]. *Notarius* [Notary]. № 4.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРОКУРОРА О НЕДОПУСТИМОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК АКТА ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

Евгений Ергашев*

DOI 10.24833/2073-8420-2019-1-50-11-17



Введение. Статья посвящена вопросам правового регулирования предупреждения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности как акта прокурорского реагирования.

Отмечается, что российские и зарубежные ученые, исследующие современные проблемы экстремизма акцентируют внимание как на проблемах его возникновения и проявления, так и на возможности его предотвращения в различных сферах правоохранительной деятельности [См.: 8; 9; 10; 11; 12]. Особое внимание уделяется также исследованию правовых средств, прокурорского реагирования в данном направлении прокурорского надзора, правовому регулированию предупреждения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности как одного из актов прокурорского реагирования, применяемого в указанном направлении прокурорского надзора.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили общенаучные (анализ, аналогия, сравнение) и специальные методы познания правовых явлений и процессов (метод толкования правовых норм, технико-юридический, формально-юридический и формально-логический методы).

Результаты исследования. В результате проведенного анализа выявлено, что применение исследуемого акта прокурорского реагирования оказывает позитивное влияние на состояние законности в данной сфере: применяется в определенной сфере правоотношений; является превентивным актом; имеет специфические правовые последствия (обращение прокурора с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо иной организации и принятие решения о приостановлении их деятельности); может применяться наряду с другими актами прокурорского реагирования (представлением прокурора о недопустимости нарушения закона). При этом автор, подчеркивая особенность характерных черт рассматриваемого правового средства и его реализации, обосновывает наличие проблем правового регулирования предупреждения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности

* **Ергашев Евгений Рашидович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой прокурорской деятельности Уральского государственного юридического университета, Россия.
e-mail: ergahsever@mail.ru
ORCID ID: 0000-0003-0611-2110

как акта прокурорского реагирования и необходимости изменений действующего законодательства.

Обсуждение и заключение. Обоснована эффективность и необходимость дальнейшего применения исследуемого акта как самостоятельного вида актов прокурорского реагирования, а также наличие проблем в его правовом регулировании. Сделан вывод о необходимости изменения ряда положений действующего законодательства, регулирующего основание применения, порядок реализации, ответственность поднадзорных субъектов, в адрес которых направлен данный акт, и сроки предупреждения прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности как акта прокурорского реагирования.

Введение

Предупреждение прокурора о недопустимости осуществления экстремистской деятельности как правовые средства прокурорского реагирования были закреплены ФЗ РФ «О противодействии экстремистской деятельности»¹ 25 июля 2002 г.

Положения данного закона регулируют два вида предупреждений прокурора, предупреждение общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (ст. 7), предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через средство массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности (ст. 8).

Предупреждения, указанные в ст. ст. 7 и 8 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», в литературе относят к межведомственным актам прокурорского реагирования, поскольку правом их вынесения обладают как органы прокуратуры РФ, так и иные органы [См.: 3. С. 162]. Отнесение их к актам прокурорского реагирования в литературе до настоящего времени вызывает дискуссии, поскольку действующим законодательством, регулирующим организацию и деятельность органов прокуратуры, данный акт не регламентирован. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не содержит положений, регулирующих предупреждение прокурора. Не содержатся они и в ведомственных актах Генерального прокурора РФ². Отсюда проблемы, связанные с подготовкой и реализацией указанных средств реагирования прокуроров на выяв-

ленные нарушения законодательства о противодействии экстремистской деятельности. Однако отдельных монографических исследований, посвященных правовой природе, подготовке и реализации рассматриваемых средств прокурорского реагирования в Российской Федерации не проводилось.

Исследование

Предупреждения, указанные в ст. ст. 7 и 8 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», относятся к межведомственным актам прокурорского реагирования, поскольку правом их вынесения обладают как органы прокуратуры РФ, так и иные органы. В связи с этим возникает проблема дублирования полномочий органами прокуратуры РФ и органами исполнительной власти. А.Ю. Винокуров полагает, что предупреждение должно быть средством борьбы с экстремизмом в руках контролирующих органов, поскольку, во-первых, именно они осуществляют непосредственный контроль за деятельностью общественных (религиозных) объединений, а во-вторых, сложившаяся система органов исполнительной власти более всего подходит для применения этой меры. Поэтому упоминание в Федеральном законе от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» прокуратуры как субъекта вынесения предупреждения должно быть исключено [2. С. 34].

А.С. Скудин предлагает наделить органы прокуратуры полномочием на вынесение предупреждения лишь коммерческим организациям, оставив вынесение этого акта

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-25072002-n-114-fz-o/>

² См. Приказ Генпрокуратуры России от 21.03.2018 № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности».

в отношении некоммерческих организаций другим государственным органам, ссылаясь при этом на часть 5 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», в которой речь идет о контроле именно некоммерческой организации уполномоченными органами, следящими за соответствием её деятельности целям, прописанным в уставе юридического лица [5. С. 37]. Вместе с тем и в самом ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» Министерство юстиции РФ определяется как федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет функции в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций, общественных объединений и религиозных организаций. При этом о коммерческих организациях не сказано ни слова. Кроме того, исходя из буквального толкования ч. 2 ст. 7 ФЗ от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» № 114, предупреждение иным организациям выносится лишь прокурором, а не Министерством юстиции РФ. Но что следует понимать под «иными организациями»? Законодателю следует раскрыть данную дефиницию, т.к. понятие «иные организации» очень широкое.

Другой проблемой является наличие необходимости вводить для прокурора такой акт прокурорского реагирования как предупреждение. Нужно ли предупреждение, когда в арсенале прокуратуры имеется такой акт прокурорского реагирования как представление? В представлении указан даже меньший срок для принятия определенных мер по устранению допущенных нарушений закона, причин и условий, им способствующих. При ближайшем рассмотрении предупреждение, по своим характеристикам, приближено к представлению прокурора, поскольку является актом прокурорского реагирования, реализуется в письменной форме; указывает на основания вынесения (внесения), в том числе на допущенные нарушения закона; содержат сроки, в которые адресатом должны быть приняты соответствующие меры. При этом предупреждение имеет специфические правовые последствия вынесения предупреждения – обращение прокурора с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо иной организации и принятие решения о приостановлении их деятельности.

При наличии схожих характерных черт рассматриваемые правовые средства соотно-

сятся между собой как общий (представление) и специальный (предупреждение) акты прокурорского реагирования. Предупреждение применяется исключительно в сфере противодействия экстремизму, а представление имеет специфические, свойственные лишь ему признаки, приносится на совокупность нарушений законов либо на одно нарушение, но существенное, вскрывает причины и условия, способствующие совершению данных нарушений, и может включать в себя требование о привлечении виновного лица к ответственности.

Кроме того, в отличие от предупреждения, представления вносятся должностному лицу, которое уполномочено устранить допущенные нарушения закона, должны безотлагательно рассматриваться, предусматривают специальные сроки для устранения выявленных нарушений (в течение месяца со дня внесения представления). Внесение же предупреждения связано с возможным возникновением определенных правовых последствий – обращением прокурора с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо иной организации и принятие решения о приостановлении их деятельности.

Отсюда вывод, рассматриваемые правовые средства не исключают, а взаимно дополняют друг друга, о чем наглядно свидетельствует прокурорская практика, когда наряду с вынесением предупреждения прокурор вносит представление об устранении выявленных нарушений закона. Подобное, например, вполне допустимо, если в ходе прокурорской проверки выявлены многочисленные нарушения законодательства об экстремистской деятельности.

Существуют и проблемы правового регулирования данного акта прокурорского реагирования, обусловленные формулировкой статей 7 и 8 ФЗ от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности», касающиеся установления сроков для устранения нарушений закона. В Законе сказано, что срок устанавливается лишь в случае, если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений. В связи с чем возникают следующие вопросы: почему их невозможно принять? Если их невозможно принять, то какой смысл от такого акта прокурорского реагирования? Как представляется, для решения данной проблемы необходимо закрепить в данных статьях правовые положения, уполномочивающие прокурора устранить выявленные нарушения закона.

Далее непонятно, почему законодатель при установлении сроков использует формулировку «не менее». Очевидно, что не всегда в короткий срок есть возможность принять меры, поэтому прокурор не имеет права установить срок меньше двух месяцев для статьи 7 и срок меньше десяти дней для статьи 8. Но если есть лишь одно ограничение «не менее», то непонятно, какой срок в итоге может быть установлен. Необходима не только нижняя, но и верхняя граница пределов срока. Что требует соответствующего изменения правовой нормы путем введения в данные статьи формулировки «не более...» такого-то срока.

Существуют также проблемы, касающиеся алгоритма дальнейших действий прокурора, в случае выявления им новых данных, свидетельствующих о наличии в деятельности поднадзорных объектов признаков экстремистской деятельности. Во-первых, непонятно, чем обусловлено введение двенадцатимесячного срока рецидива экстремистской деятельности [7. С. 206]. Во-вторых, как справедливо отмечает В.Н. Андриянов, закон неправильно сформулировал действия прокурора при выявлении новых фактов нарушения законодательства о противодействии экстремистской деятельности, обязав обращаться в суд с заявлением о ликвидации или запрете деятельности организации. Возможны ситуации, когда суд может отклонить заявление прокурора, что совершенно недопустимо, поскольку данная организация уже не в первый раз осуществляет экстремистскую деятельность, это достаточное основание ликвидировать или запретить ее деятельность» [1. С. 36]. Позиция В.Н. Андриянова несколько уязвима, т.к. обращение прокурора в суд с заявлением в данном случае – хороший выход из сложившейся ситуации, поскольку прокурор вправе самостоятельно приостановить деятельность организации. А что касается суда, то ему следует оставить право выбора – ликвидировать организацию или нет.

Еще одна проблема обусловлена следующим аспектом: если в установленный в предупреждении срок нарушения, послужившие основанием для его вынесения, не устранены либо выявлены свежие сведения, которые свидетельствуют о присутствии признаков экстремизма, необходимо ли прокурору выносить новое предупреждение? Ни в законе или ведомственных актах Генерального прокурора РФ данная пробле-

ма, к сожалению, никак не решена. Вопрос остается открытым. Как представляется, прокурору все-таки следует вынести новое предупреждение, поскольку посредством его вынесения появляется возможность зафиксировать повторное нарушение закона или продолжение противоправной деятельности.

Определенной проблемой является отнесение предупреждения к средствам (мерам) профилактики либо мерам ответственности. В литературе высказаны как те, так и противоположные суждения. Так, согласно части 3 статьи 16 Закона РФ «О СМИ» предупреждение является ненормативным актом регистрирующего органа, издаваемым в целях профилактики нарушений законодательства о средствах массовой информации и указывающим на их недопустимость³. Основываясь на положениях данного закона, К.А. Павлов и Б.В. Сангаджиев полагают, что предупреждение и предостережение являются профилактическими мерами [4. С. 6]. Указанное суждение поддерживает Е.А. Соловцова, отмечая, что в зависимости от момента применения профилактического воздействия средства можно подразделить на административно-правовые средства ранней профилактики и средства предупреждения рецидива. Примером средств ранней профилактики может служить вынесение предупреждения общественному или религиозному объединению [6. С. 221].

В Законе РФ «О средствах массовой информации» предупреждение отнесено к мерам юридической ответственности. В ч. 1 ст. 16.1 закреплено: «...иных мер ответственности, включая предупреждение».

Несмотря на то, что понятия предупреждение и профилактика синонимичны, предупреждение все же выносится в случае, когда нарушения закона уже допущены, тогда как профилактика предполагает, что нарушений еще нет. В связи с этим предупреждение, прежде всего, имеет своей целью пресечь допущенные нарушения, но в равной степени может являться и мерой профилактики, направленной на недопущение совершения нарушений закона в будущем. Как представляется, отнесение предупреждения к средствам прокурорского реагирования, направленным на привлечение поднадзорных объектов и субъектов к юридической ответственности, несколько ошибочно, поскольку предупреждение без других актов не влечет юридической ответственности.

³ Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // СПС Консультант Плюс.

сти и не несет негативных последствий для адресата. Предупреждение как бы оповещает (предупреждает) адресата, которому оно направлено, о том, что если в определенный срок не будут исполнены требования прокурора либо будет вновь совершено экстремистское деяние, то к нему будут применены меры юридической ответственности.

Отнесение предупреждения к тем или иным правовым средствам позволяет выявить его значение как правового средства, носящего характер оповещения о том, что не следует совершать определенные деяния – нарушения закона.

Результаты исследования

1. Реализация предупреждения прокурора имеет специфические правовые последствия, поскольку представляет собой обращение прокурора с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо иной организации и принятие решения о приостановлении их деятельности.

2. Предупреждение и представление как средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона не исключают, а взаимно дополняют друг друга, в связи с чем могут применяться одновременно.

3. Наряду с нижней, необходима верхняя граница пределов срока предупреждения, в связи с чем следует внести дополнения ст. 7 и 8 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» посредством включения в них правовых положений с формулировкой «не более...» такого-то срока.

4. Несмотря на синонимичность дефиниций профилактика и предупреждение, последнее выносится в случае, когда нару-

шения закона уже допущены. Профилактика предполагает, что нарушений еще нет. При этом характерной чертой предупреждения является его целевая направленность, поскольку его цель – как пресечение допущенных нарушений законности, так и недопущение совершения нарушений закона в будущем. Следовательно, предупреждение прокурора является как превентивным, так профилактирующим средством прокурора.

5. Отнесение предупреждения к карательным актам прокурорского реагирования ошибочно, поскольку его применение не влечет юридической ответственности для адресата. Предупреждение лишь оповещает (предупреждает) его о том, что в случае, если в определенный срок не будут исполнены требования прокурора либо будет вновь совершено экстремистское деяние, то в отношении данного поднадзорного объекта (субъекта) будут применены меры ответственности.

Заключение

Таким образом, в настоящее время предупреждение прокурора о недопустимости нарушения закона о противодействии экстремистской деятельности, являясь одним из первостепенных актов прокурорского реагирования в данной сфере, имеет определенные недостатки правового регулирования полномочий прокурора, реализации, сроков, правовых последствий.

Представляется, что внесение соответствующих изменений в ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» позитивно отразится как на эффективности прокурорского надзора в РФ, так и в целом на состоянии законности в данной сфере.

Литература:

1. Андриянов В.Н. Конституционно-правовые основы противодействия терроризму // Всероссийский криминологический журнал. 2017. Т. 11. № 1.
2. Винокуров А.Ю. Борьба с экстремизмом средствами прокурорского надзора // Законность. М., 2002. № 11.
3. Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор Российской Федерации. Екатеринбург, 2018.
4. Павлов К.А., Сангаджиев Б.В. Правовое регулирование в сфере противодействия экстремистской деятельности // История, философия, экономика и право. 2013. № 2.
5. Скудин А.С. Предупреждение экстремистской деятельности // Российский следователь. 2010. № 18.
6. Соловцова Е.А. Классификация административно-правовых средств профилактики экстремизма // Актуальные проблемы современной науки. IV Международная научно-практическая конференция. 2015.
7. Тамаев Р.С. Противодействие экстремизму средствами прокурорского надзора // Бизнес в законе. 2008. № 4.
8. Adrian Guelke. Terrorism and Global Disorder. I.B.Tauris, 2006.

9. Archetti C. Terrorism, Communication and the Media // In C. Kennedy-Pipe, G. Clubb and S. Mabon (eds) Terrorism and Political Violence. London: Sage, 2015.
10. Livingston Marius H. International terrorism in the contemporary world. 1978.
11. Cas Mudde. On Extremism and Democracy in Europe. London: Routledge Focus, 2016.
12. Whittaker, David J. Terrorists and terrorism in the contemporary world. London, New York: Routledge, 2004.

MODERN PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE PROSECUTOR'S WARNING ABOUT THE INADMISSIBILITY OF EXTREMIST ACTIVITIES AS AN ACT OF PROSECUTORIAL RESPONSE

Introduction. The article is devoted to the issues of legal regulation of a prosecutor's warning about the inadmissibility of extremist activities as an act of prosecutorial response.

It is noted that Russian and foreign scientists who study contemporary issues of extremism emphasize both the problems of its occurrence and manifestation, and the possibility of its prevention in various areas of law enforcement. Special attention is also paid to the study of legal tools, the prosecutor's response in this area of prosecutor's supervision, the legal regulation of the prosecutor's warning about the inadmissibility of extremist activities, as one of the actions of prosecutor's reaction, used in the above mentioned direction of prosecutor's supervision.

Materials and methods. The methodological basis of the study comprises general scientific (analysis, analogy, comparison) and special methods of knowledge of legal phenomena and processes (method of interpretation of legal norms, technical-legal, formal-legal and formal-logical methods).

The results of the study. As a result of the analysis, it was revealed that the use of the prosecutor's response considered in the paper has a positive effect on the state of law in this area: it is used in a certain area of legal relations; it is a preventive act; it has specific legal consequences (the prosecutor's appeal a statement about the liquidation of a public or religious association or another organization

and the decision to suspend their activities); it can be used along with other acts of the prosecutor's response (the prosecutor's view on the inadmissibility of violation of the law). At the same time, the author emphasizing the characteristic features of the legal tool under consideration and its implementation, substantiates the existence of problems in the legal regulation of warning the prosecutor about the inadmissibility of extremist activities as an act of prosecutorial response and the need for changes in the current legislation.

Discussion and conclusion. The effectiveness and necessity of the further application of the act under consideration as an independent type of prosecutorial response acts, as well as the existence of problems in its legal regulation are substantiated. The conclusion is made about the need to change a number of provisions of the current legislation regulating the basis of application, the implementation procedure, the responsibility of the supervised subjects addressed to in this act, and the timing of the prosecutor's warning about the inadmissibility of extremist activity as an act of prosecutorial response.

Evgeniy R. Ergashev,
Doctor of Law, Professor, Head of the
Department of Prosecution, Ural State Law
University

Ключевые слова:

экстремизм, экстремистская деятельность, прокурорский надзор, противодействие экстремистской деятельности, правовые средства прокурора, акты прокурорского реагирования, средства профилактики, сроки, юридическая ответственность
предупреждение прокурора, представление прокурора

Keywords:

extremism, extremist activity, prosecutor's supervision, counteraction to extremist activities, legal means of the prosecutor, acts of prosecutor's response, means of prevention, terms, legal responsibility warning the prosecutor, representation of the prosecutor

References:

1. Andriyanov V.N., 2017. Konstitucionno-pravovye osnovy protivodejstviya terrorizmu [Constitutional and legal foundations of countering terrorism]. *Vserossijskij kriminologicheskij zhurnal [All-Russian Criminological Journal]*. Т. 11. № 1.
2. Vinokurov A.Yu., 2002. Bor'ba s ehkstremizmom sredstvami prokurorskogo nadzora [The fight against extremism by means of prosecutorial supervision]. *Zakonnost' [Legality]*. № 11.
3. Ergashev E.R., 2018. Prokurorskiy nadzor Rossijskoj Federacii [Prosecutor's Supervision of the Russian Federation]. Ekaterinburg.
4. Pavlov K.A., Sangadzhiev B.V., 2013. Pravovoe regulirovanie v sfere protivodejstviya ekstremistskoj deyatel'nosti [Legal regulation in the field of countering extremist activity]. *Istoriya, filosofiya, ekonomika i pravo [History, philosophy, economics and law]*. № 2.
5. Skudin A.S., 2010. Preduprezhdenie ekstremistskoj deyatel'nosti [Prevention of extremist activity]. *Rossijskij sledovatel' [Russian investigator]*. № 18.
6. Solovcova E.A., 2015. Klassifikaciya administrativno-pravovyh sredstv profilaktiki ekstremizma [Classification of administrative and legal means of preventing extremism]. *Aktual'nye problemy sovremennoj nauki. IV Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferenciya [Actual problems of modern science IV International Scientific and Practical Conference]*.
7. Tamaev R.S., 2008. Protivodejstvie ekstremizmu sredstvami prokurorskogo nadzora [Countering extremism by means of prosecutorial supervision]. *Biznes v zakone [Business in Law]*. № 4.
8. Adrian Guelke, 2006. Terrorism and Global Disorder. I.B.Tauris.
9. Archetti C., 2015. Terrorism, Communication and the Media. In C. Kennedy-Pipe, G. Clubb and S. Mabon (eds) *Terrorism and Political Violence. London: Sage*.
10. Livingston Marius H., 1978. International terrorism in the contemporary world.
11. Cas Mudde, 2016. On Extremism and Democracy in Europe. London: Routledge Focus.
12. Whittaker, David J., 2004. Terrorists and terrorism in the contemporary world. London, New York: Routledge.

СИСТЕМА ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ СТОРОН ЗАЕМНОГО ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННОМ ПРАВЕ

Артур Хабиров*

DOI 10.24833/2073-8420-2019-1-50-18-24



Введение. В работе раскрывается вопрос о взаимном (двусторонне обязывающем) характере договора займа. Обосновывается вывод о наличии в договоре займа прав не только у займодавца (традиционный подход), но и у заемщика. В учебной и научной литературе в связи с субъективными правами и обязанностями сторон договора займа превалирует мнение, что обязательство по договору денежного займа является односторонне обязывающим, так как управомоченной стороной – кредитором – всегда является займодавец, а обязанной стороной – должником – всегда будет заемщик. При этом необходимо разграничивать договор денежного и договор товарного (вещного) займа в связи с отличиями в наборе взаимных прав и обязанностей займодавца и заемщика.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составил метод анализа действующего российского законодательства и правоприменительной практики и существующих европейских стандартов в целях правовой унификации [15. С. 386]. Методы правового моделирования и прогнозирования позволили определить необходимость внесения изменений в действующие российские нормативные акты, а также необходимость корректировки судебной практики [16]. Использование этих методов позволило установить последствия внесения изменений и корректировок, а также выявить, насколько российская правоприменительная практика будет приближена к имеющимся европейским стандартам [13. С. 324–325]. Правосоциологический метод допускает оценку социальных проблем с позиции законодателя и правоприменителя [21. С. 651]. Метод толкования дополнил сравнительно-правовой анализ, позволив понять и сопоставить российские и европейские стандарты [17. С. 62]. Использование различных методов позволило сформулировать основные теоретические выводы и внести собственные предложения по исследуемой сфере общественных отношений [18. С. 2475].

Результаты исследования. В результате проведенного исследования выявлено, что, во-первых, заемщик обладает системой прав. Следовательно, договор займа является двусторонне обязывающим. Во-вторых, различаются права сторон по договору денежного займа и по договору товарного займа. В связи с этим необходимо дифференцировать гражданско-правовой механизм защиты прав сторон по договору денежного займа и по договору вещного займа. Научные результаты, полученные в ходе проведенного исследования, позволили сформулировать ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Обсуждение и заключение. Обосновано, что права сторон договора займа можно классифицировать на преддоговорные и договорные; на права, связанные с

* Хабиров Артур Ильфарович, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского права Казанского (Приволжского) федерального университета, Россия.
e-mail: art.khabir@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-6491-9070

возникновением, исполнением и прекращением договора займа; на имущественные и неимущественные права. Отдельно следует выделить информационные права заемщика.

Введение

Значимой новеллой последних лет явилось реформирование Гражданского кодекса (ГК) РФ в части, относящейся к регулированию финансовых сделок. И в первую очередь это относится к поправкам в главу 42 ГК РФ, согласно которым впервые договор займа был урегулирован по модели как реального, так и консенсуального договора. Реальный характер договора денежного займа является данью исторической традиции [19. С. 141], которая «постепенно отвергается многими развитыми правовыми порядками как на уровне национального законодательства, так и на уровне актов международной унификации договорного права» [20. С. 77]. Само по себе изменение модели договора займа следует признать революционным, изменившим один из основополагающих признаков такого договора. Однако помимо этого, отныне бесспорным фактом является изменение характера договора займа с односторонне обязывающего на двусторонне обязывающий. С 1 июня 2018 года в случае заключения договора займа по консенсуальной модели, двусторонне обязывающий характер такого договора не ставится под сомнение. Однако в статье автором доказывается, что и ранее договор займа можно было относить к двусторонне обязывающим.

Традиционно в науке гражданского права поддерживается позиция, что содержание договора займа составляет обязанность заемщика возвратить сумму займа и корреспондирующее ей право требования займодавца. Следовательно, заемщик не обладает по рассматриваемому договору какими-либо правами, а на займодавца не возлагаются какие-либо обязанности, кроме общекредиторской обязанности принять надлежащее исполнение. Так, например, Е.А. Суханов обращает внимание на так называемые кредиторские обязанности займодавца (п. 2 ст. 408 ГК), имеющиеся в подавляющем большинстве обязательств и не превращающие

данный договор в двусторонне обязывающий. Займодавец обязан выдать заемщику расписку в получении предмета займа, либо вернуть соответствующий долговой документ (например, расписку заемщика), либо сделать запись о возврате долга на возвращаемом долговом документе, либо, наконец, отметить в своей расписке невозможность возврата долгового документа, выданного заемщиком (в частности, по причине его утраты) [8. С. 211]. К.А. Михалев и А.П. Софронов подчеркивают, что в заемном правоотношении отсутствуют встречные обязанности, делая оговорку, что на займодавце лежат так называемые кредиторские обязанности по принятию исполнения (ст. 406, п. 2 ст. 408 ГК РФ) [3. С. 390]. В.В. Витрянский отмечает, что договор займа является односторонне обязывающим договором, что «не вызывает сомнений и признается всеми авторами» [1, 116, 166]. Таким образом, в науке гражданского права сложилось мнение, что наличие встречных обязанностей кредитора в договоре займа, носящих общий характер, не влияет на односторонний характер данного договора. Однако имеется и другая позиция, которая уже нашла свое отражение в науке гражданского права [14. С. 535] и которая представлена в настоящей работе.

Исследование

Еще Д.И. Мейер указывал на возможность заключить двусторонне обязывающий договор займа, по которому будет возможно принудить займодавца к предоставлению предмета займа [6]. О возможности заключить договор займа по консенсуальной модели также высказались А.Г. Карапетов, А.И. Савельев [4. С. 79], П.Н. Вишневецкий [2. С. 12-13] и другие [10. С. 38]. Подобная позиция встречается и в судебной практике¹.

По действующему законодательству выделяются следующие права: 1) право заемщика возвратить сумму беспроцентного займа досрочно и соответствующую обязан-

¹ См. например: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20 марта 2016 г. № Ф02-833/16 по делу № А33-6853/2015 // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ность займодавца принять эту сумму от заемщика; 2) право оспаривать договор займа по безденежности договора; 3) право требовать принятия надлежащего исполнения; 4) право требовать выдать ему расписку в получении исполнения полностью или в соответствующей части, долговой документ, а при невозможности возвращения указать на это в выдаваемой им расписке.

Считаем возможным сделать вывод, что правила статьи 822 ГК РФ о количестве, об ассортименте, о комплектности, о качестве, о таре и (или) об упаковке предоставляемых вещей подлежат применению и к договору займа вещей. Следует согласиться с Ю.В. Романцом, который указывает на возможность применения к отдельным видам договора займа и других норм из раздела гл. 30 ГК РФ: ст. 455, ст. 456, ст. 457, которые не противоречат природе консенсуального договора товарного кредита. Ст. 459 ГК о переходе риска случайной гибели товара, а также ст. ст. 460 - 462 ГК «могли бы дополнить регулирование отношений реального договора займа вещей» [7. С. 55-56].

Широкий круг прав предоставлен заемщику в соответствии с ФЗ «О потребительском кредите (займе)», которые можно классифицировать по нескольким основаниям. Следует поддержать классификацию, проведенную Е.В. Федулиной, согласно которой возможно деление прав заемщика по договору потребительского кредита (займа) по их характеру на имущественные (право на возмещение вреда, причиненного заемщику ненадлежащим исполнением обязательств по договору; право на возмещение размера уплаченных процентов и иных платежей по договору потребительского кредита при возврате товара ненадлежащего качества и др.) и неимущественные (право на информацию, право на свободный выбор услуг, оказываемых в рамках кредитного (заемного) договора (например, страхование) и т.д.) [11. С. 60].

По аналогии с правами потребителя, предоставляемыми по договору розничной купли-продажи, бытового подряда, можно выделить преддоговорные и договорные права заемщика. К первой группе прав относится, прежде всего, право на информа-

цию. В литературе отмечается значимость тех положений законодательства, которые регламентируют преддоговорные отношения, а именно информирование заемщика об условиях кредитования [12. С. 59]. Зачастую опрометчивое заключение договоров займа и кредита (в т.ч. потребительского) на кабальных для заемщиков условиях вызвано отсутствием у последних полной и понятной информации об условиях договора и последствиях их нарушения².

Вторая группа прав заемщика связана с исполнением и прекращением договора займа. К группе прав, связанных с исполнением договора потребительского займа, в частности, относятся: право использовать сумму займа как на определенные цели, установленные в договоре, так и по своему усмотрению, если в договоре займа не указана определенная цель; право заемщика запретить кредитору уступку прав (требований) третьим лицам; право на стабильность договорных условий.

Также к группе прав, связанных с исполнением договора займа, следует отнести право заемщика на соблюдение условий взаимодействия с кредитором [11. С. 69]. Соблюдение данного права стало как никогда актуальным, что связано, в первую очередь с недобросовестным, а, порой, и неправомерным поведением лиц, занимающихся возвратом задолженности в качестве своей основной деятельности (так называемые «коллекторы»). Длительное время в судебной практике и доктрине не существовало единства мнений о возможности уступки прав (требований) по договору кредита [5. С. 102]. В настоящее время данные споры лишены оснований, т.к. в законе «О потребительском кредите (займе)» статьей 12 прямо допускается подобная уступка³.

Заемщик в рамках группы прав, связанных с исполнением договора, обладает правом на бесплатное исполнение денежного обязательства по договору потребительского займа. Данное право реализуется путем обязательного предоставления заемщику как минимум одного способа бесплатного погашения долга (п. 19 ст. 5 ФЗ «О потребительском кредите (займе)»). Более того, при открытии предусмотренного договором

² Выступление Президента РФ В.В.Путина на заседании Президиума Государственного совета по вопросу «О национальной системе защиты прав потребителей» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54328/videos> (дата обращения: 13.08.2018).

³ См. также ст. 4 ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» // Российская газета. 2016. 4 июля. (№ 146).

банковского счета операции по нему должны осуществляться бесплатно (п. 17 ст. 4 ФЗ «О потребительском кредите (займе)»). Данное правомочие призвано защитить заемщиков от скрытых платежей и комиссий (см. также пп. 5 п. 5 ст. 6 ФЗ «О потребительском кредите (займе)»).

К группе прав, связанных с прекращением договора потребительского займа, следует отнести право заемщика на досрочный возврат суммы потребительского займа в течение 14 дней (30 дней при получении займа на определенные цели). В литературе указывается на значимость закрепления данных правомочий заемщика [9. С. 34]. Таким образом, заемщик, как по договору денежного займа, особенно по договору потребительского займа, так и по договору товарного (вещевого) займа, наделен большим перечнем прав, что позволяет сделать вывод о двусторонне обязывающем характере договора займа.

Займодавец (кредитор) по договору займа, потребительского займа также имеет определенные группы прав, которые можно классифицировать по нескольким основаниям. Так, по аналогии с вышеприведенной классификацией прав заемщика на имущественные и неимущественные можно выделить имущественные и неимущественные права займодавца. К имущественным правам займодавца относится право на получение процентов за пользование займом, право на получение причитающихся процентов в случае вынужденного досрочного расторжения договора по причине допущенного заемщиком нарушения; право требовать возврата суммы займа. К неимущественным правам займодавца следует отнести право на получение информации о заемщике, право на свободный выбор контрагента по договору.

Права займодавца можно подразделить на преддоговорные и договорные. К преддоговорным правам займодавца относится право на получение достоверной информации о заемщике; право на согласование договорных условий. В соответствии с п. 3 ст. 7 ФЗ «О потребительском кредите (займе)» кредитор рассматривает заявление и иные документы заемщика. В рамках преддоговорных отношений займодавец (кредитор) вправе отказать в выдаче потребительского займа.

Результаты исследования

Во-первых, как по договору займа, в целом, так и по договору потребительского займа, в частности, заемщик наделен определенными правами, что позволяет сделать вывод о двусторонне обязывающем характере договора займа. Права сторон договора займа можно классифицировать на преддоговорные и договорные; на права, связанные с возникновением, исполнением и прекращением договора займа; на имущественные и неимущественные права. Отдельно следует выделить информационные права заемщика.

Во-вторых, набор правомочий сторон по договору денежного и товарного (вещевого) займа различается. Различается объем правомочий заемщика по договору потребительского займа. По договору вещевого займа заемщик имеет такие же права, как и покупатель по договору купли-продажи в части, относящейся к характеристике передаваемой вещи (товара) (ст. 822 ГК РФ).

В-третьих, следует дифференцировать механизм защиты прав сторон по договору денежного займа и по договору вещевого (товарного) займа. В случае нарушения займодавцем по договору товарного займа соответствующих обязанностей, заемщик может защитить свои права в неюрисдикционной форме. Применяются меры оперативного воздействия: отказ от договора; отказ от принятия ненадлежащего исполнения. Используется такой способ защиты как прекращение или изменение правоотношения, присуждение к исполнению обязанности в натуре. Средствами защиты являются заявление, претензия. По договору денежного займа стороны осуществляют защиту прав в юрисдикционном порядке с помощью такого средства защиты как исковое заявление. Следовательно, в зависимости от предмета договора займа имеются различия в форме, средствах и способах защиты.

Считаем возможным предложить следующие изменения в гл. 42 ГК РФ с учетом изменений, внесенных федеральным законом от 26.07.2017 № 212-ФЗ, вступивших в силу с 01 июня 2018 г.⁴: 1. Абзац 2 пункта 1 статьи 807 ГК РФ изложить в новой редакции: «Договор займа, в котором займодавцем (займодателем) является гражданин, не являющийся индивидуальным предпринимателем, и предметом которого являются деньги,

⁴ Федеральный закон от 26.07.2017 № 212-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 31. ст. 4761.

считается заключенным с момента передачи денег».

2. Второе предложение п. 6 ст. 7 ФЗ «О потребительском кредите (займе)» изложить в следующей редакции: «Договор потребительского займа считается заключенным, если между сторонами договора достигнуто согласие по всем индивидуальным условиям договора, указанным в части 9 статьи 5 настоящего Федерального закона».

Заключение

Договор займа носит двусторонне обязывающий характер. По договору денежного займа заемщик имеет 1) право досрочно возвратить сумму беспроцентного займа, а также сумму займа, предоставленного под проценты заемщику-гражданину для личного, семейного, домашнего или иного использования, не связанного с предпринимательской деятельностью; 2) право оспаривать договор займа по его безденежности; 3) право требовать принятия надлежащего исполнения; 4) право требовать выдать ему расписку в получении исполнения полностью или в соответствующей части, либо вернуть долговой документ, а при невозможности возвращения указать на это в выдаваемой им расписке; 5) право на бесплатное исполнение денежного обязательства по договору потребительского займа; 6) право запретить уступку кредитором третьим лицам прав (требований) по договору потребительского займа; 7) право на отказ

от заключения дополнительных договоров; 8) право на отказ от получения дополнительных услуг, связанных с договором потребительского займа; 9) право на свободный выбор контрагентов в отношении дополнительных услуг. По договору вещего займа заемщик обладает правами, связанными с предоставлением ему вещей в согласованном количестве, ассортименте, комплектности, качестве, таре и (или) упаковке. Займодавец обладает следующими правами: 1) требовать возврата суммы займа; 2) уплаты причитающихся процентов за пользование займом; 3) осуществлять контроль за целевым использованием займа, выданного на определенные цели; 4) получить причитающиеся проценты в случае вынужденного досрочного расторжения договора по причине допущенного заемщиком нарушения; 5) уступить третьим лицам права (требования) по договору потребительского займа; 6) отказать в выдаче потребительского займа.

По договору денежного займа и по договору вещего (товарного) займа стороны обладают различающимся набором прав, которые подлежат защите разными формами, средствами и способами. Если предметом договора займа является вещь, заемщик обладает правами, предоставленными покупателю по договору купли-продажи в отношении количества, ассортимента, комплектности, качества, тары и (или) упаковки предоставляемых вещей.

Литература:

- 1 Брагинский М. И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 5. Т. 1. М., 2006.
- 2 Вишневыский П.Н. Правовое регулирование договора международного займа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
- 3 Гражданское право: учебник. В 2 т. / Под ред. Б.М. Гонгало. Т. 2. М., 2017.
- 4 Карапетов А.Г., Савельев А.И. Свобода договора и ее пределы. Т. 2. М., 2012.
- 5 Лупу А.А., Оськина И.И. Законна ли деятельность коллекторских агентств? // Хозяйство и право. 2011. № 3.
- 6 Мейер Д.И. Русское гражданское право. В 2 ч. М., 2003. URL: <http://civil.consultant.ru>.
- 7 Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. М., 2013.
- 8 Российское гражданское право: учебник: в 2 т. / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2011. Т. 2: Обязательственное право.
- 9 Рыбакова С.В. Что нового привнесет Гражданский кодекс в регулирование кредитных отношений? // Банковское право. 2012. № 5.
- 10 Хабиров А.И. О значении исторического развития для становления современного института займа // Гражданское право. 2017. № 3.
- 11 Федупина Е.В. Гражданско-правовая защита прав заемщика по договору потребительского кредита (займа): дис. канд. юрид. наук. М., 2015.

- 12 Швачко Н.А. Проблема признания кредитного договора с участием потребителя договором присоединения // Юрист вуза. 2012. № 6.
- 13 Arslanov K.M., Khabirov A.I. About the Weak Party of the Loan Contract // Astra Salvensis, Review of History and Culture Supplement. 2017.
- 14 Corbin A. New Contract By A Debtor to Pay His Pre-existing Debt // Yale Law Journal. 1917-1918. 27.
- 15 Comparative Law. An Introduction to the Comparative Method of Legal Study and Research. By Gutteridge H. C., K.C., LL.D. (Cambridge Studies in International and Comparative Law, Vol. I.) London: Cambridge University Press. The Cambridge Law Journal. 1947. 9(3).
- 16 Dale William. Legislative Drafting: A New Approach: a Comparative Study of Methods in France, Germany, Sweden and the United Kingdom. London: Butterworths, 1977.
- 17 Davies P. Rectification versus interpretation: the nature and scope of the equitable jurisdiction // The Cambridge Law Journal. 2016. 75(1).
- 18 Demieva A.G., Arslanov K.M. Legislation on Business: the International Experience and the Prospects of Development in Russia // The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication (TOJDAC). November. 2016 Special Edition.
- 19 Principles of European Contract Law. P. I-II / Ed. by O. Lando and H. Beale. The Hague: Kluwer Law International, 2000.
- 20 The Principles of European Contract Law and Dutch Law. A Commentary / Ed. by D. Busch, E.H. Hondius, H.J. van Kooten, H.N. Schelhaas, W.M. Schrama. Nijmegen, 2002.
- 21 Siems, M., & Mac Síthigh, D. Mapping legal research // The Cambridge Law Journal. 2012. 71(3).
- 22 Иванов Д.В., Гликман О.В. Международное право: основные понятия, схемы, таблицы, документы: учебное пособие. М., 2010.

RIGHTS AND OBLIGATIONS SYSTEM OF LOAN OBLIGATION SIDES IN MODERN LAW

Introduction. *The paper explores the mutual (bilaterally binding) character of the loan agreement. The conclusion that the loan agreement creates not only the rights of the lessor (traditional approach) but also the rights of the borrower is proved. The educational and scientific literature regarding the subjective rights and obligations of the loan agreement parties follows the opinion that the obligation under the loan contract is unilaterally binding as the lender, who is always a right-holder, creates binding obligations, and the borrower will always be the party bound by these obligations. At the same time it is necessary to differentiate between the monetary loan agreement and the loan in kind agreement in connection with differences in a set of the bilateral rights and liabilities of the lender and the borrower.*

Materials and methods. *The method of the analysis of the existing Russian legislation and law-enforcement practice and the existing European standards for legal unification is at the heart of the research. The methods of legal modelling and forecasting made it possible to define the need for introduction of amendments to the existing Russian regulations, as well as the need for correcting court practice. The use of these methods permitted establishing the consequences of making changes and adjustments, as well as revealing how closely Russian law enforcement practice would follow the existing European standards. The legal sociological*

method permits the assessment of social problems from the standpoint of the legislator and the law enforcer. The method of interpretation complemented the comparative legal analysis, allowing us to understand and compare the Russian and European standards. The use of various methods allowed us to formulate the main theoretical conclusions and make our own proposals on the studied field of public relations.

Results of the study. *As a result of the conducted research it was revealed that, firstly, the borrower has a system of rights. Consequently, the loan agreement is bilaterally binding. Secondly, the rights of the parties under the loan agreement and the loan in kind agreement differ. In this regard, it is necessary to differentiate the civil legal mechanism for protecting the rights of the parties under the monetary loan agreement from under the loan in kind agreement. The scientific results obtained during the research made it possible to formulate a number of proposals to improve the current legislation.*

Discussion and conclusion. *It is substantiated that the rights of the parties of the loan agreement can be classified into pre-contractual and contractual; into the rights associated with the creation, execution and termination of a loan agreement; into property and non-property rights. Information rights of the borrower are singled out separately, their classification is developed and justified.*

Artur I. Khabirov,
Candidate of Science (Law), Senior Lectur-

er, Department of Civil Law of Kazan Federal
University

Ключевые слова:

договор займа, двусторонне обязывающий характер, права заемщика, договор денежного займа, договор товарного займа, информационные права

Keywords:

loan agreement, bilaterally binding character, rights of the borrower, monetary loan agreement, loan in kind agreement, information rights

References:

- 1 Braginskij M. I., Vitvanskij. V. V., 2006. Dogovornoe parvo. Dogovory o zajme, bankovskom kredite i faktoringe. Dogovory, napravlennye na sozdanie kollektivnyh obrazovanij [Agreements on loans, bank loans and factoring. Agreements aimed at creating collective entities]. Moscow.
- 2 Vishnevskij P.N., 2015. Pravovoe regulirovanie dogovora mezhdunarodnogo zajma [Legal regulation of an international loan agreement]. Moscow.
- 3 Gongalo B.M., 2017. Grazhdanskoe pravo: uchebnik [Civil law: a textbook]. Vol. 2. Moscow.
- 4 Karapetov A. G., Savel'ev A.I., 2012. Svoboda dogovora i ee predely. Vol. 2: Predely svobody opredelenija uslovij dogovora v zarubezhnom i rossijskom prave [Freedom of contract and its limits. Vol. 2: Limits of freedom to determine the terms of the contract in foreign and Russian law]. Moscow.
- 5 Lupu A.A., Os'kina I.I., 2011. Zakonna li dejatel'nost' kollektorskih agentstv? [Is the activity of collection agencies lawful?]. *Hozyajstvo i pravo [Economy and Law]*. № 3. Moscow.
- 6 Mejer D.I. Russkoe grazhdanskoe pravo [Russian Civil Law]. Moscow.
- 7 Romanec J. V., 2013. Sistema dogovorov v grazhdanskom prave Rossii [The system of contracts in the civil law of Russia]. Moscow.
- 8 Suhanov E.A., 2011. Rossijskoe grazhdanskoe pravo: uchebnik [Russian Civil Law: A Textbook]. Moscow.
- 9 Rybakova S.V., 2012. Chto novogo privneset Grazhdanskij kodeks v regulirovanie kreditnyh otnoshenij? [What will the new Civil Code introduce into the regulation of credit relations]. *Bankovskoe pravo [Banking Law]*. № 5. Moscow.
- 10 Khabirov A.I., 2017. O znachenii istoricheskogo razvitiya dlja stanovlenija sovremennogo instituta zajma [On the Importance of Historical Development for the Establishment of a Modern Institute of Loan]. *Grazhdanskoe pravo [Civil Law]*. № 3. Moscow.
- 11 Fedulina E.V., 2015. Grazhdansko-pravovaja zashhita prav zaemshhika po dogovoru potrebitel'skogo kredita (zajma) [Civil-law protection of the borrower's rights under a consumer loan agreement (loan)]. Moscow.
- 12 Shvachko N.A., 2012. Problema priznaniya kreditnogo dogovora s uchastiem potrebitelja dogovorom prisoedinenija [The problem of recognizing a loan agreement with the participation of a consumer by the contract of accession]. *Yurist vuza [Higher School Lawyer]*. Moscow. P. 59-64.
- 13 Arslanov K.M., Khabirov A.I., 2017. About the Weak Party of the Loan Contract. *Astra Salvensis, Review of History and Culture Supplement*.
- 14 Corbin Arthur. New Contract By A Debtor to Pay His Pre-existing Debt. *Yale Law Journal*. 1917-1918. 27.
- 15 Comparative Law. An Introduction to the Comparative Method of Legal Study and Research. By Gutteridge H. C., K.C., LL.D. (Cambridge Studies in International and Comparative Law, Vol. I.) London: Cambridge University Press. *The Cambridge Law Journal*. 1947. 9(3).
- 16 Dale, William, 1977. Legislative Drafting: A New Approach: a Comparative Study of Methods in France, Germany, Sweden and the United Kingdom. London: Butterworths.
- 17 Davies, P., 2016. Rectification versus interpretation: the nature and scope of the equitable jurisdiction. *The Cambridge Law Journal*. 75(1).
- 18 Demieva A.G., Arslanov K.M., 2016. Legislation on Business: the International Experience and the Prospects of Development in Russia. *The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication (TOJDAC)*. November. Special Edition.
- 19 Principles of European Contract Law. P. I – II. Ed. by O. Lando and H. Beale. The Hague: Kluwer Law International, 2000.
- 20 The Principles of European Contract Law and Dutch Law. A Commentary. Ed. by D. Busch, E.H. Hondius, H.J. van Kooten, H.N. Schelhaas, W.M. Schrama. Nijmegen, 2002.
- 21 Siems, M., & Mac Sithigh, D. Mapping legal research. *The Cambridge Law Journal*. 2012. 71(3).
22. Ivanov D.V., Glikman O.V., 2010. Mezhdunarodnoe pravo: osnovnye ponitiia skhemy, tablitsy, dokumenty : uchebnoe posobie [International Law: main categories, schemes, tables, documents: a textbook]. Moscow.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ ЗАЩИТЫ АВТОРСКИХ ПРАВ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

Алексей Кирсанов*
Алексей Попович**

DOI 10.24833/2073-8420-2019-1-50-25-31



***Введение.** Правовая регламентация защиты авторских прав с помощью технических средств в Соединенных Штатах Америки (далее – США) на сегодняшний день представляется наиболее развитой. Это обусловлено тем, что правоприменение в этой области в США формируется на протяжении более одного столетия и за это время был накоплен серьезный опыт. Вместе с тем, США посредством принятия Закона об авторском праве цифрового тысячелетия 1998 г. первыми имплементировали в свое законодательство Интернет-договоры ВОИС, установившие правовое регулирование использования технических средств защиты на международном уровне. В связи с этим правовые подходы к регулированию использования технических средств защиты авторских прав представляют особый интерес как с научной точки зрения, так и с точки зрения правоприменения. Статья посвящена исследованию правовых основ использования технических средств защиты авторских прав в США.*

***Материалы и методы.** Методологическую основу исследования составили следующие общенаучные и специальные методы познания правовых явлений и процессов: диалектический, формально-юридический, сравнительно-правовой, формально-логический, структурно-функциональный.*

***Результаты исследования.** В рамках проведенного исследования авторами было установлено, что законодательство США регламентирует не только запрет на обход технических средств защиты авторских прав, но и устанавливает изъятия из-под такого запрета, что именуется «доктриной свободного использования произведений», которая детально определяет случаи, когда лицо вправе на законных основаниях получить доступ к соответствующему произведению. Законодательство США также определяет критерии, согласно которым техническое средство защиты авторского права признается таковым. Для этого необходимо соблюдение двух условий: эффективный контроль за доступом к охраняемому произведению и эффективная защита авторского пра-*

* **Кирсанов Алексей Николаевич**, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса и международного частного права Юридического института Российского университета дружбы народов, Россия.

e-mail: aleksey-kirsanov@mail.ru
ORCID ID: 0000-0001-8382-3544

** **Попович Алексей Анатольевич**, аспирант кафедры гражданского права и процесса и международного частного права Юридического института Российского университета дружбы народов, Россия.

e-mail: alexey_popovich@bk.ru
ORCID ID: 0000-0001-8334-4615

ва. Анализ действующего законодательства США позволяет прийти к выводу о достаточно эффективных мерах гражданско-правовой защиты и развитости института гражданско-правовой ответственности, которая наступает за правонарушения, связанные с обходом технических средств защиты.

Обсуждение и заключение. Исследована «доктрина свободного использования произведений», определены случаи ее применения. Проанализированы подходы законодателя в США к определению технических средств защиты авторских прав. Исследован механизм и условия применения гражданско-правовой ответственности в случае установления обхода технических средств защиты авторских прав.

Введение

В США практика правового регулирования применения технических средств защиты насчитывает более одного столетия.

04 марта 1909 года впервые в мировой истории был принят акт, ставший результатом кропотливой работы, проделанной в течение нескольких лет - Закон об авторском праве. Его содержание - результат компромисса между различными точками зрения. Он во многом содержал экспериментальные положения. Этим и был обусловлен ряд недостатков, отразившихся в правоприменительной практике.

В дальнейшем нормы данного закона частично перешли в раздел 17 Свода законов США. Это говорит о том, что ряд положений все же удостоился почетного места ввиду их эффективности. Они стали основой для принятия обновленного Закона об авторском праве 1976 года.

К концу 20 века правовая система США насчитывала более трех десятков законодательных актов, которые в том числе регулировали особенности применения технических средств защиты. Они требовали некоторой систематизации, изменения, устранения архаизмов. Итак, в феврале 1993 года президент США организовал рабочую группу, которая именовалась как Information Infrastructure Tax Force (ИТФ). Перед данной группой была поставлена задача по устранению неточностей законодательства об интеллектуальной собственности. К июлю 1994 года на всеобщее обсуждение был представлен проект Green paper, который подвергся критике со стороны общественности. В сентябре 1995 года вышел в свет доработан-

ный проект, получивший имя White Paper. В последнем проекте были учтены точки зрения различных кругов, в том числе научно-исследовательских организаций. Рабочая группа пришла к выводу о том, что коренные изменения существующего законодательства не требуются, однако необходимо учесть те сложности, которые были привнесены цифровой эпохой [3].

К 28 октября 1998 года был принят Закон об авторском праве цифрового тысячелетия (Digital Millennium Copyright Act) (далее - Закон об авторском праве 1998 года). Его положения вступили в силу в течение 2-3-летнего периода¹. Он стал актом имплементации Договоров ВОИС об авторском праве и по исполнениям и фонограммам.

Исследование

Основы правового регулирования использования технических средств защиты заложены в §1201 Закона об авторском праве 1998 года. С.М. Мирзоян подчеркнул, что в данном разделе подробно регламентируется не только сам запрет на обход технических средств защиты, но и изъятия из-под такого запрета [2. С. 8].

Так, любому лицу запрещается осуществлять обход технических средств защиты. Кроме того, под запрет попадают действия, связанные с производством, ввозом, публичной офертой, транспортировкой компонентов, предназначенных для обхода технических средств защиты.

В этой связи стоит обратить особое внимание на судебную практику в США, сложившуюся в части применения технических средств защиты. Она касается применения «доктрины свободного использования про-

¹ PUBLIC LAW 105-304—OCT. 28, 1998. DIGITAL MILLENNIUM COPYRIGHT ACT// <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-105publ304/pdf/PLAW-105publ304.pdf> (дата обращения: 15.08.2018).

изведений». Суть данной концепции в контексте применения технических средств заключается в том, что любое лицо вправе на законных основаниях получить доступ к произведению. Именно в этом случае запрещен обход технического средства защиты. При этом в деле *Universal City Studios, Inc. v. Corley* было установлено, что доктрина свободного использования произведения не применяется буквально (в своем абсолютном значении), если результат интеллектуальной деятельности не защищен техническим средством защиты². Значит, если автор передает свое произведение публичности без наложения на доступ к нему определенных ограничений, то из этого следует, что произведение может использоваться каждым без ограничений [4].

При этом в ряде случаев подобный запрет не распространяется на лиц, которые осуществляют такой обход исходя из существа проводимых ими работ. Как правило, под запрет не попадают результаты интеллектуальной деятельности, используемые в образовательных целях, а также те, которые сочтет необходимым Директор Библиотеки Конгресса США. Последний осуществляет публикацию данных о классах работ или круге лиц, которые не подпадают под указанный запрет. Запрещается расширительное толкование вышеприведенных положений. Это означает, что они понимаются в буквальном смысле и отход от них ни при каких обстоятельствах недопустим.

Отмечено, что правила об обходе технических средств защиты не распространяются на библиотеки, образовательные учреждения, некоммерческие архивы. При этом такое изъятие носит функциональный характер, так как связано с осуществлением деятельности таких учреждений. При этом незаконное распространение результатов интеллектуальной деятельности, на которые распространяется техническое средство защиты, недопустимо ни при каких обстоятельствах, тем более с целью извлечения прибыли. Положение об изъятии таких учреждений из-под запрета не может использоваться для легализации незаконного распространения защищаемых результатов интеллектуальной деятельности.

Доступ, полученный пользователем при посещении таких организаций, также помимо запрета на копирование и распространение ограничивается целью использования

(образовательная, исследовательская и т.п.). Устанавливается правило о разумности срока, который определяется исходя из предназначения результата интеллектуальной деятельности. К примеру, лицо использует научный труд для исследовательской работы. Сроком, достаточным для его использования, будет считаться период времени, объективно необходимый для его прочтения, обработки и правомерного цитирования.

Результаты интеллектуальной деятельности, идентичные копии которых находятся в таких учреждениях, должны быть открыты для любого пользователя, реализующего исследовательскую или образовательную деятельность, а не только для лиц, аффилированных с учреждением [7]. При этом библиотечное или образовательное учреждение вправе использовать собственные технические меры, которые предотвращают незаконное копирование информации, предоставленной пользователю, к примеру, аутентификация, открытие файла только для чтения и т.п.

При этом правило о допустимости использования без согласия автора результатов интеллектуальной деятельности вышеуказанными учреждениями распространяется только в тех случаях, когда использование его идентичной копии считается единственно разумным в конкретной ситуации. К примеру, экспонат в музее образовательного учреждения может быть в единственном экземпляре. В данном случае неразумно демонстрировать посетителям копию такого объекта, так как его уникальность потеряется.

Указанный запрет также не распространяется на работников спецслужб, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность в установленном порядке. При этом если такие лица будут применять обход технических средств защиты в личных целях, они не подпадают под льготу.

Запрет на распространение компонента или его части также применяется в следующих случаях:

1. если такие компоненты, в первую очередь, предназначены для обхода технических средств защиты;
2. если атакуемое техническое средство защиты используется строго в коммерческих целях;
3. если компоненты, предназначенные для обхода, появляются на рынке товаров и услуг именно с этой целью.

² *Universal City Studios, Inc. v. Corley*. 273 Federal 3d 429 (2nd Cir. 2001).

Принятие подобных положений обусловило крах позиции Верховного Суда США, признающей добросовестным копирование телепередачи с целью переноса времени просмотра в домашних условиях. Итак, рассматривалось дело *Sony Corporation of America v. Universal City Studios* в 1984 году. Компания Sony косвенно обвинялась в том, что пользователи с помощью ее продукции осуществляли копирование телепередач, что, по мнению истца, существенно снижало уровень просмотров по телевизору или в кинотеатрах. Ответчик ссылался на то, что такое копирование является добросовестным, так как пользователи продукции Sony осуществляли подобное копирование исключительно с целью домашнего просмотра, а не дальнейшего распространения. Суд счел, что привлечение Sony к ответственности невозможно, так как ее вина лишь косвенная. Это невозможно также и в тех случаях, когда копирование признается запрещенным.

Согласно закону для признания чего-либо техническим средством защиты необходимо соблюдение двух условий:

1. такой объект осуществляет декодирование, расшифровку, удаление или иной способ, применяемый без согласия правообладателя (т.е. эффективная защита авторских прав);
2. он обеспечивает эффективный контроль за доступом к охраняемому результату интеллектуальной деятельности.

При этом никакие действия не могут быть направлены на ограничение использования телекоммуникаций, потребительской электроники, компьютерной техники.

Нарушением интеллектуальных прав правообладателя не будет также являться преодоление технических средств защиты при авторизации пользователя. Следовательно, авторизация сама является техническим средством защиты.

Допустимо создание компонентов, направленных на преодоление технических средств защиты в аналитических и идентификационных целях в соответствии с тем, что было рассмотрено ранее. Это означает, что, во-первых, такая программа должна быть совместимой с другим ПО, а, во-вторых, информация, полученная при помощи использования таких компонентов, использоваться только в разрешенных законом случаях. В целях идентификации могут использоваться персональные данные пользователя. При этом персональные данные пользователя должны использоваться толь-

ко с целью предоставления доступа к защищаемой информации.

Допустимыми действиями в соответствии с Законом об авторском праве 1998 года также являются:

1. получение копии результата интеллектуальной деятельности законным путем;
2. обход технических средств защиты с целью проведения шифровки, а также испытаний созданного им технического средства защиты. К примеру, лицо обходит техническое средство, используемое для защиты научного исследования, для того чтобы протестировать техническое средство защиты, созданное им;
3. обход технических средств защиты, если лицо предприняло все возможные действия для получения доступа к результату интеллектуальной деятельности.

При квалификации действий, которые могут быть использованы в качестве оснований освобождения от ответственности за обход технических средств защиты, необходимо учитывать следующие аспекты:

1. действительно ли информация, полученная в результате обхода технических средств защиты, использовалась с познавательной целью или в рамках совершенствования технологии;
2. распространялась ли полученная информация таким образом, который нарушал бы право на неприкосновенность частной жизни;
3. получило ли лицо, осуществляющее такой обход, уровень образования, который необходим для возможности осуществления таких действий;
4. обладает ли лицо, осуществившее обход средств защиты, уведомлением по факту правообладателя результата интеллектуальной деятельности о получении доступа к таковому, когда законом такое уведомление не предусмотрено.

Обход технических средств защиты недопустим, когда последние применяются для ограничения доступа несовершеннолетних к результатам интеллектуальной деятельности. При этом ограничение такого доступа должно быть правомерным и не нарушать права несовершеннолетних [5].

В качестве разновидности технического средства защиты в Законе об авторском праве 1998 года фигурирует техническое средство, которое ограничивает доступ к телепередачам и каналам телевизионного вещания. Для этого лицо в целях правомерного получения доступа как бы понуждается к заключению абонентского договора.

Кроме того, закон предъявляет определенные требования к устройствам (в том числе приводя их перечень), воспроизводящим результаты интеллектуальной деятельности. Подобная норма позволяет исключить из гражданского оборота те устройства, которые могут позволить осуществлять незаконное копирование.

Также в результате принятия Закона 1998 года были внесены изменения в Закон об авторском праве 1976 года (статья 512), которые связаны с ответственностью провайдера. Так, провайдер не несет ответственности в следующих случаях:

1. если выступает исключительно в роли передатчика данных, однако не совершает других неправомерных действий;
2. если пользователь размещает информацию с нарушением авторских прав, а провайдер не обладает информацией о наличии таких материалов и не получает прямой выгоды от их размещения;
3. в случаях, описанных выше, в отношении поисковых машин – если предоставляются гиперссылки на материалы, размещенные с нарушением авторских прав.

Как отмечает Ф.А. Куликов-Костюшко, последние два пункта являются спорными, так как по ним отсутствует какая-либо судебная практика [1]. Кроме того, подобные положения никоим образом не охраняют права автора размещенного в сети Интернет результата интеллектуальной деятельности, так как отследить факт размещения информации под силу только провайдеру. Однако последнее положение не вызывает больших опасений, поскольку лицо, которое получает доступ к произведению, не защищенному техническими мерами, считается получившим такой доступ правомерно. В случае, если провайдер убеждается в том, что информация размещена с указанием источника, то следует считать действия такого провайдера правомерными [6].

В §1203 Закона об авторском праве 1998 года содержатся положения о гражданско-правовой ответственности и иных методах ограничения лица, совершившего обход технических средств защиты.

Так, при осуществлении данного гражданского правонарушения лицо, чье право подразумевается нарушенным, вправе обратиться в суд. Судебный орган в этом случае обладает следующим перечнем полномочий:

1. издать судебный запрет (временный или постоянный) на осуществление действий, нарушающих права правообладателя результата интеллектуальной деятельности;

2. наложить арест на устройство, которое послужило реализации такого обхода;

3. взыскать с нарушителя суммы расходов, понесенных правообладателем в целях восстановления нарушенного права;

4. присудить оплаты расходов на услуги адвоката выигравшей стороне;

5. присудить уничтожение вышеуказанного устройства.

В целом ущерб, согласно Закону об авторском праве 1998 года, может выражаться двумя способами:

1. реальный ущерб;
2. статутные убытки.

Лицо, обратившееся в суд за защитой нарушенного права, вправе требовать возмещения в рамках одного из перечисленных вариантов, который, по его мнению, будет наилучшим образом отражать характер содеянного.

Под реальным ущербом понимаются фактически понесенные расходы потерпевшей стороной вследствие совершения нарушителем неправомерных действий. Если потерпевшая сторона желает возместить реальный ущерб, она должна заявить о его наличии до вынесения судом решения.

Если ущерб как таковой отсутствует, то сторона вправе требовать возмещения так называемых статутных убытков, т.е. той суммы, которая предусмотрена в Законе об авторском праве 1998 года. Она варьируется в пределах от 200 до 2500 долларов США.

При этом законодатель установил возможность увеличения ответственности правонарушителя при осуществлении повторного нарушения права. Если повтор имеет место в течение 3 лет с момента вынесения решения суда, то суд вправе увеличить размер возмещения до 3 раз [8].

По общему правилу предполагаемый нарушитель несет бремя доказывания своей невиновности. При этом если нарушитель не знал и не мог знать, что его действия являются незаконными, то суд вправе уменьшить размер ответственности. Некоммерческие библиотеки, архивы, а также образовательные учреждения освобождаются от бремени доказывания, так как презюмируются невиновными.

Результаты исследования

Проведенный анализ законодательства и судебной практики США позволяет сделать вывод, что США наиболее детально регламентируют использование технических средств защиты авторских прав. Зако-

ном установлены положения относительно определения технического средства защиты как способа эффективного контроля за доступом к объекту авторского права и защиты правообладателя объекта авторского права, определено понятие «обход технического средства защиты», регламентированы действия лиц, которые не квалифицируются как нарушение функционирования или обход технического средства защиты, а также устанавливается ответственность за нарушение правил о запрещении обхода технического средства защиты.

Заключение

Закон США об авторском праве 1998 года обеспечивает баланс интересов автора произведения или иного законного правообладателя, а также добросовестного пользователя. При этом в ряде случаев «победу» одерживает именно добросовестный пользователь, так как Конгресс США может каждые три года пересматривать предписания, ограничивающие неблагоприятные последствия в рамках ненарушающего использования результата интеллектуальной деятельности.

Литература:

1. Куликов-Костюшко Ф.А. Технические средства защиты произведений, охраняемых авторским правом // Информационные ресурсы России. 2005. № 5. URL: <http://www.aselibrary.ru>.
2. Мирзоян С.М. Охрана авторских прав в России и США: сравнительно-правовой анализ. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. МГИМО МИД России. Москва, 2004.
3. Щахмалова Н.А. Что предлагают США для правовой охраны технических средств защиты авторских прав? // Патенты и лицензии. 2000 // URL: <http://www.rbis.su>.
4. Beebe, Barton. An Empirical Study of U.S. Copyright Opinions, 1978-2005 // 2nd Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper. URL: <http://ssrn.com>.
5. Bentley J. Olive. Anti-Circumvention and Copyright Management Information: Analysis of New Chapter 12 of the Copyright Act // 1 North Carolina Journal of Law and Technology. 2000.
6. Mark Elmslie Simon Portman. Intellectual Property. 1st Edition. Chandos Publishing. 2006.
7. Melville B. Nimmer, David Nimmer. Nimmer on Copyright. 2002.
8. Securing Intellectual Property. Protecting Trade Secrets and Other Information Assets. 1st Edition. Butterworth-Heinemann. 2008.
9. Волгин О.С. От общества массового потребления к творчеству // Человек и общество в контексте современности. Т. 2. М., 2017.
10. Волгин О.С. Владимир Соловьёв о значении государства // Философские науки. 2015. № 8.
11. Иванов Д.В., Гликман О.В. Международное право: основные понятия, схемы, таблицы, документы: учебное пособие. М., 2010.
12. Молчаков Н.Ю., Якунин В.И. Феномен Трампа и американская система разделения властей // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 1.

LEGAL BASIS FOR THE USE OF TECHNICAL MEANS OF COPYRIGHT PROTECTION IN THE USA

Introduction. *The legal regulation of the copyright protection through technical means in the United States of America (hereinafter referred to as the USA) is by far the most developed. This is due to the fact that law enforcement in this area in the USA has been formed for over more than one century and over this time, a lot of experience has been accumulated. At the same time the USA, through the adoption of the Digital Millennium Copyright Act of 1998, were the first to implement in its legislation the WIPO Internet treaties that established the legal regulation of the use of technical*

protection at the international level. In this regard legal approaches to regulating the use of technical means of copyright protection are of particular interest both from the scientific point of view and from the point of view of law enforcement. The article is devoted to the study of the legal basis for the use of technical means of copyright protection in the USA.

Materials and methods. *The methodological ground of the research include the following general scientific and special methods of cognition of legal phenomena and processes: dialectical, formal-legal, comparative-legal, formal-logical, structural-functional.*

Results. The authors found that US law regulates not only the ban on circumvention of technical means of copyright protection, but also establishes exemptions from this ban, which is called «the doctrine of free use of works», which details the cases when a person has the right on legal grounds to get access to a certain work. The US legislation also defines the criteria according to which the technical means of copyright protection is recognized as such. Two conditions must be met in this regard: effective control over access to the protected work and effective protection of copyright. Analysis of the US current legislation allows us to come to a conclusion about sufficiently effective measures of civil-law protection and the development of the institution of civil liability, which is for offenses related to circumvention of technical means of protection.

Discussion and Conclusions. The «doctrine of free use of works» has been explored, and cases of its

application have been determined. The approaches of the legislator in the USA to the definition of technical means of copyright protection are analyzed. The mechanism and conditions for applying civil liability in the case of establishing the circumvention of technical means of copyright protection are investigated.

Alexey N. Kirsanov,
Candidate of Science (Law), Associate Professor with the Department of Civil Law and Procedure and International Private Law, Law Institute of RUDN University, Russia

Alexey A. Popovich,
Research Student with the Chair of Civil Law and Procedure and International Private Law, Law Institute of RUDN University, Russia

Ключевые слова:

авторские права, технические средства защиты авторских прав, интеллектуальные права, право интеллектуальной собственности, гражданское право, международное право, интернет-договоры ВОИС, законодательство США, доктрина свободного использования произведений

Keywords:

copyrights, digital rights management, intellectual property rights, intellectual property law, civil law, international law, Internet agreements of WIPO, US law, doctrine of free use of works

References:

1. Kulikov-Kostjushko F.A., 2005. Tehnicheskie sredstva zashity proizvedenij, ohranjaemyh avtorskim pravom [Technical means of protection of works protected by copyright]. *Informacionnye resursy Rossii [Informational Resources of Russia]*. № 5. URL: <http://www.aselibrary.ru>.
2. Mirzojan S.M., 2004. Ohrana avtorskih prav v Rossii i SShA: sravnitel'no-pravovoj analiz [Protection of copyright in Russia and the United States: a comparative legal analysis.]. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk. Moscow.
3. Shhahmalova N.A., 2000. Chto predlagajut SShA dlja pravovoj ohrany tehnicheskikh sredstv zashity avtorskih prav? [What do the US offer for legal protection of technical means of copyright protection?]. *Patenty i licenzii [Patents and Licenses]*. URL: <http://www.rbis.su>.
4. Beebe, Barton. An Empirical Study of U.S. Copyright Opinions, 1978-2005. 2nd Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper. URL: <http://ssrn.com>.
5. Bentley J. Olive, 2000. Anti-Circumvention and Copyright Management Information: Analysis of New Chapter 12 of the Copyright Act. *1 North Carolina Journal of Law and Technology*.
6. Mark Elmslie Simon Portman, 2006. Intellectual Property. 1st Edition. Chandos Publishing.
7. Melville B., 2002. Nimmer, David Nimmer. Nimmer on Copyright.
8. Securing Intellectual Property. Protecting Trade Secrets and Other Information Assets. 1st Edition. Butterworth-Heinemann. 2008.
9. Volgin O.S., 2017. Ot obshchestva massovogo potrebleniya k tvorchestvu [From mass society towards mass creativity]. *Chelemek i obshchestvo v kontekste sovremennosti [Person and society in the context of contemporaneity]*. Vol. 2. Moscow.
10. Volgin O.S., 2015. Vladimir Solovyov o znachenii gosudarstva [Vladimir Solovyov on the meaning of State]. *Filosofskie nauki [Russian journal of philosophical sciences]*. № 8.
11. Ivanov D.V., Glikman O.V., 2010. Mezhdunarodnoe pravo: osnovnye ponitiia skhemy, tablitsy, dokumenty : uchebnoe posobie [International Law: main categories, schemes, tables, documents: a textbook]. Moscow.
12. Molchakov N.Yu., Yakunin V.I. 2018. Fenomen Trampa i amerikanskaya sistema razdeleniya vlastei [The phenomenon of Trump and the American System of Separation of Powers]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [MGIMO Review of International Relations]*. Volume 58. No. 1. P.42-62.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНСТИТУТА СОВЕТСКИХ ЗАРУБЕЖНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ ПО ТОРГОВЫМ И ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ (1917-1940 гг.)

Татьяна Амплеева*

DOI 10.24833/2073-8420-2019-1-50-32-41



Введение. После прихода к власти большевиков в октябре 1917 г. внешне-политические приоритеты советского государства стала определять революционная идеология. Это обстоятельство не только нарушило стабильность всей международной системы, но и создавало значительные трудности для Советской России. После принятия Декрета о мире и попытке его реализации в ходе сепаратных переговоров о мире с Германией, Советское государство оказалось в полной политической и экономической изоляции. Заключение Брест-Литовского мира привело к разрыву дипломатических отношений между Россией и бывшими союзниками.

В условиях начавшейся гражданской войны и иностранной интервенции большевики вынуждены были искать любые возможности налаживания международных контактов и связей. Важнейшую роль в активизации данного рода деятельности на протяжении первых двух десятилетий советской власти играли торговые представительства, которые в условиях дипломатического вакуума выполняли некоторые функции официальных представительств советского правительства за рубежом. Правовой статус советских торговых представительств с момента их становления и до начала Второй Мировой Войны, их полномочия по защите политических, экономических и правовых интересов государства исследуются в данной статье.

Материалы и методы. Методологической основой исследования является диалектический метод познания явлений во взаимосвязи и взаимной обусловленности с использованием совокупности обще- и частнонаучных способов познания политико-правовых явлений, в том числе историко-правовой метод; метод системного структурного анализа, метод актуализации; формально-логический метод.

Результаты исследования. В результате проведенного исследования автором были проанализированы правовые аспекты организации торговых представительств, их образования и деятельности. Было установлено, что торговые представительства в иностранных государствах создавались на основании соответствующих распорядительных актов советского правительства и имели на первоначальном этапе своей деятельности широкий спектр полномочий: право на заключение гражданско-правовых сделок, выдачу различных гарантий на обеспечение их выполнения, процессуальные функции, касающиеся третейского и судебного рассмотрения споров, в том числе заключение мировых соглашений и мн. др., что наглядно свидетельствует о совмещении

* Амплеева Татьяна Юрьевна, доктор юридических наук, профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России.
e-mail: tampley@mail.ru
ORCID ID: 0000-0001-5111-9544

у торговых представительств и дипломатических, и торговых, и правовых функций.

Обсуждение и заключение. Показана эволюция правовой природы советских торговых представительств за рубежом вплоть до начала Второй мировой войны. Аргументировано, что процесс формирования и развития полномочий торговых представительств по защите интересов советского государства на международной арене в экономической и правовой сфере, определялся действующей на тот момент политической конъюнктурой. Исследован процесс формирования и развития полномочий торговых представительств по защите интересов советского государства на международной арене в экономической и правовой сфере.

Показаны роль и значение истории торговых представительств для развития современной системы зарубежных органов Российской Федерации, призванных осуществлять экономическое сотрудничество.

Определяющую роль в становлении принципов и методов ведения внешней политики сыграл принятый 26 октября 1917 г. II Всероссийским съездом Советов ленинский Декрет о мире, провозгласивший самоопределение наций, открытую дипломатию и отказ от секретных переговоров. Всем воюющим государствам предложено прекратить военные действия и немедленно начать переговоры о демократическом мире без аннексий и контрибуций, опираясь на принцип самоопределения наций. При этом радикальный характер предложений, выдвинутых правительством большевиков, свидетельствовал об их установке на разжигание мировой революции и революционный выход из войны всех народов. Следует подчеркнуть, что революционная идеология в первые годы советской власти полностью определяла внешнеполитические приоритеты государства.

Утверждение революционной власти сопровождалось кардинальным изменением экономической политики государства. Первые декреты советской власти установили монополию внешней торговли, вытеснив частное начало из внутренней торговли. Так, 23 января 1918 г. был принят Декрет «О национализации торгового флота», а 22 апреля 1918 г. вышел Декрет «О национализации внешней торговли». Согласно этому Декрету была установлена монополия государства на внешнюю торговлю. Именно для осуществления на практике этой монополии и были созданы специальные органы внешних сношений – торговые представительства (торгпредства). С момента своего образования торговые представительства, порожденные перестройкой принципов

внешнеторговых связей, выполняли важнейшие экономические и политические задачи, включая ликвидацию изоляции советской России на международной арене. До момента дипломатического признания СССР в ряде зарубежных стран «торговые делегации» были единственными официальными представительствами советского правительства. Представительства имели двойственную структуру, включавшую торговое и общепредставительское (дипломатическое) подразделения.

Прообразом большевистских торгпредств стали созданные в 1912 г. правительством Николая II агентства, представлявшие Министерство промышленности и торговли России за рубежом. Однако перед этими учреждениями никогда не стояла задача непосредственного проведения торговых операций. Им вменялось в обязанность лишь изучение иностранных рынков и условий торговли, а также содействие русским торговцам за рубежом. Россия поощряла внешнеторговые сделки, предусматривая специальные вывозные премии для предпринимателей, возвращая им налоги с товаров, предназначенных на экспорт. Страна активно импортировала промышленное оборудование (станки, машины), сырье (металлы, хлопок, шерсть), чай, химические товары. Развивались иностранные инвестиции в российскую экономику.

Безусловно, развитие внешнего товарообмена в Российской Империи не могло не отразиться на задачах, стоящих перед русскими консулами. [3] Так, ст. 88 Консульского устава 1883 г. гласила: «Консул должен стараться об усилении, облегчении и распространении торговых сношений своей стра-

ны с тою, в которой он имеет пребывание; с этой целью он должен представлять на рассмотрение Министерства Иностранных Дел все замечания и соображения относительно мореплавания и торговли, которые может извлечь из своих наблюдений и опыта во время возложенных на него обязанностей».

Двусторонние консульские конвенции и соглашения России, трактаты о торговле и мореплавании аналогичным образом определяли обязанности консулов в сфере внешней торговли. Последний имперский Консульский устав 1904 г. так же определял функции консулов по защите интересов государства и российских подданных в международных торговых отношениях. Так, одной из обязанностей консула был контроль выполнения россиянами обязательств перед иностранными торговыми партнерами.[3] В то же время ст. 3 Устава запрещала консулу «принимать прямое или косвенное участие в каком бы то ни было торговом деле».

Вместе с тем, пример российско-норвежских отношений того периода наглядно свидетельствует о том, что большинство российских консулов сами были бизнесменами. Они использовали свое служебное положение не только для защиты интересов страны и ее граждан, но и в личных коммерческих целях. Почти все вице-консулы обеих стран являлись акционерами и даже владельцами предприятий и торговых фирм.[1] В немалой степени тому способствовал тот факт, что российские вице-консулы могли быть и иностранными подданными.

Торговые представительства как государственный институт зародились в России после Октябрьской революции 1917 г. Они не просто продолжили внешнеэкономическую политику Российской Империи, но стали абсолютно новым явлением в практике международных отношений.

Исследование

Появление торговых представительств было связано с введением советским правительством принципа государственной монополии на внешнюю торговлю, а также с тем фактом, что процесс восстановления отношений Советской России с западными странами начался с развития торговых связей. Восстановление торговых отношений между РСФСР и зарубежными странами

шло под руководством наркома торговли и промышленности РСФСР Л. Б. Красина. В условиях экономической блокады большевики вынуждены были вести свою внешнеполитическую деятельность под прикрытием торговых операций потребительской кооперации. Так как страны Антанты не признавали советскую власть, то они выразили готовность вести обмен товарами с «русским народом», но не с Советским государством. Пришлось срочно реанимировать чудом сохранившийся еще с дореволюционных времен Центральный союз потребительских обществ (Центросоюз).

Основными задачами торгового представительства в то время были: проведение анализа экономической ситуации, содействие в заключении торговых сделок, контроль над изменениями в международном праве, решение торговых конфликтов, составление базы перспективных поставщиков.

Так, Декрет СНК РСФСР от 22 апреля 1918 г. «О национализации внешней торговли» устанавливал следующие позиции:

«Вся внешняя торговля национализуется. Торговые сделки по покупке и продаже всякого рода продуктов (добывающей, обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства и пр.) с иностранными государствами и отдельными торговыми предприятиями за границей производятся от лица Российской Республики специально на то уполномоченными органами. Помимо этих органов всякие торговые сделки с заграницей для ввоза и вывоза воспрещаются»¹.

Национализация внешней торговли передавалась в ведение Народного Комиссариата Торговли и Промышленности, при котором для организации вывоза и ввоза учреждался Совет Внешней Торговли. В число задач Совета Внешней Торговли вошли: «1) учет спроса и предложения вывозимых и ввозимых продуктов; 2) организации заготовки и закупки при посредстве соответственных центров отдельных отраслей промышленности (Главный Сахарный Комитет (Главсахар), Главный Комиссар над нефтяной промышленностью (Главнефть) и т.д.), а при их отсутствии - при посредстве кооперативов, собственных агентур и торговых фирм; 3) организация закупки за границей при посредстве государственных закупочных комиссий и агентов, кооперативных организаций и торговых фирм; 4) установление цены вывозимых и ввозимых товаров».

¹ О национализации внешней торговли: Декрет СНК РСФСР от 22 апреля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 33. Ст. 432.

Таким образом, был установлен разрешительный порядок ввоза и вывоза товаров.

Согласно Декрету СНК РСФСР от 18 октября 1918 г.² «Об организации консульств» в странах, «с которыми Российская Республика и ее граждане состоят в деловых сношениях, учреждались консульства РСФСР, к числу обязанностей которых, помимо прочего, относились «организация и ведение торговых, промышленных, финансовых и социальных сношений между данной страной и Российской Республикой».

Новый этап в развитии торговых представительств за рубежом связан с началом 20-х гг. В середине января 1920 г. Верховный совет Антанты принял решение отменить в отношении России экономическую блокаду. Начались первые экономические переговоры России с западными странами по линии Всероссийского центрального совета потребительских обществ, делегации которого посетили Эстонию, Данию, Швецию и Великобританию. Для восстановления народного хозяйства Советскому государству как воздух было необходимо возобновление торговых отношений с зарубежными государствами [7. С. 142].

Несмотря на то, что доктринальные идеи внешней политики Советского государства не способствовали конструктивному сотрудничеству с ведущими мировыми державами, без помощи западных стран Россия не могла справиться с разрушительными последствиями Гражданской войны. Стороны активно обсуждали вопросы экспорта российского хлеба, сырья и золота. В мае-июне 1920 г. экономические вопросы обсуждались на неофициальных переговорах в Лондоне между советским торговым представителем Л.Б. Красиным и британским премьером Ллойд Джорджем [7. С. 150].

После снятия экономической блокады в 1920 г. и образования СССР, торговые представительства получили новые полномочия и функции. В стране началось восстановление народного хозяйства. Восстанавливались товарно-денежные и хозяйственные отношения, а значит, требовалось более широкое использование экономических связей с капиталистическими государствами. Постановлением СНК от 11 июня 1920 г. «Об организации внешней торговли и товарообмена

РСФСР» были установлены организационно-правовые формы внешней торговли³.

Народный комиссариат торговли и промышленности был переименован в Народный комиссариат Внешней торговли (Далее – НКВТ) и получил исключительное право вести через торговые представительства внешнеторговые операции с зарубежными странами, связанные с импортом и экспортом товаров. Данным актом конкретизировались общие основания внешней торговли и товарообмена в стране и учреждался Совет внешней торговли при Народном комиссариате внешней торговли «для составления общего плана внешнего товарообмена и разрешения всех общих и частных вопросов».

Ввиду перехода на принципиально иную идеологию хозяйствования при советской власти торговые представительства в своей деятельности в коммерческой сфере приобрели коренные отличия от консульств царской России. Сотрудники советских торговых представительств должны были иметь советское гражданство. [5] Их обязанностью стало обеспечение экономических интересов исключительно государства без права коммерческой деятельности в личных целях. Наряду с этим сохранились традиционные задачи, состоящие в изучении состояния экономики страны пребывания, ее внутренней и внешней торговли, валютно-финансового положения, надежности и возможностей отдельных фирм, а также в установлении деловых контактов, в которых были заинтересованы отечественные организации [6. С. 27].

«Общее положение о советских органах за границей»⁴, утвержденное СНК РСФСР 26 мая 1921 г. конкретизировало и расширило функции внешнеполитических органов советского государства за рубежом. В соответствии с данным Положением представлять интересы государства «при наличии нормальных внешних отношений с иностранными державами имели право: полномочное представительство РСФСР, консульские представительства и торговые представительства». Задачи российских торговых представительств определялись ст. 17 данного акта следующим образом: « а) обследование рынков, экономического поло-

² Об организации консульств: Декрет СНК РСФСР от 18 октября 1918 г. // СУ. 1918. № 78. Ст. 823.

³ Об организации внешней торговли и товарообмена РСФСР: Постановление СНК от 11 июня 1920 г. // СУ. 1920. № 53. Ст. 235.

⁴ Общее положение о советских органах за границей: Декрет СНК РСФСР от 26 мая 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 49. Ст. 261.

жения и торговли Иностранных Государств, соответствующая информация Народного Комиссариата Внешней Торговли и ознакомление иностранных правительственных и промышленных кругов с экономическим и торговым положением Республики, с условиями торговли с ней, б) наблюдение за осуществлением внешней торговли и товарообмена между РСФСР и иностранными Государствами и в) осуществление всех операций по импортной и экспортной торговле, производство всех складочных, досмотровых, контрольных и учетных операций с товарами, заведывание перевозкой товаров и производство всех связанных с торговлей финансовых, расчетных и страховых операций».

Торговые представительства в иностранных государствах имели следующую структуру:

- а) генеральные торговые агентства;
- б) местные торговые агентства;
- в) торговые субагентства.

Учреждение Российских торговых представительств, определение места их пребывания и района деятельности, назначение соответствующих представителей производилось Народным Комиссариатом Внешней торговли по соглашению с Народным Комиссариатом по Иностранным Дела. Материальное обеспечение торговых представительств относилось на смету Народного Комиссариата Внешней Торговли.

Функции торговых представительств усложнились и детально регулировались. Так, Декрет СНК РСФСР от 17 января 1921 г.⁵ «О воздушных передвижениях» в случае полета иностранных воздушных судов предусматривал подачу соответствующего заявления «дипломатическому, а при отсутствии такового - торговому или иному полномочному представителю Республики в той стране, откуда предполагается совершить полет».

Декрет СНК РСФСР от 14 июня 1921 г.⁶ «О порядке приобретения и распределения заграничной литературы» регламентировал организацию закупочных агентур и контор за границей при полномочных и торговых представительствах.

Декреты СНК РСФСР от 10 августа 1921 г. и от 1 февраля 1923 г.⁷ «О порядке выдачи дипломатических паспортов» регламентировали порядок выдачи таких документов членам торговых представительств.

Декрет ВЦИК РСФСР 1922 г.⁸ «О внешней торговле» и аналогичное Постановление СНК РСФСР от 16 октября 1922 г.⁹ «в целях дальнейшего урегулирования внешней торговли РСФСР и облегчения торговых операций важнейших государственных хозяйственных учреждений и организаций и удовлетворения их нужд и потребностей в области экономических сношений с заграницей» постановили, что «Народный Комиссариат Внешней и Внутренней Торговли осуществляет свою деятельность за границей через посредство торговых представительств РСФСР, образующих непременную составную часть полномочного представительства РСФСР в каждой отдельной стране. Все коммерческие оперативные органы, а также отдельные представители народных комиссариатов, ведомств и учреждений, направляющиеся за границу для осуществления торговых операций, действуют под непосредственным руководством и контролем торговых представителей в данной стране». У торгового представителя имелось право «наложить запрещение на любую торговую операцию по соображениям коммерческой невыгодности или по политическим соображениям, или вследствие несоответствия данной операции с общегосударственным планом».

16 октября 1922 г. вступил в силу Декрет СНК РСФСР, утверждавший «Инструкцию о порядке заключения торговых сделок с за границей», в соответствии с которой все российские хозяйственные органы в обязательном порядке должны были извещать торговые представительства о намерении «произвести с заграницей ту или иную торговую операцию», ее характере, времени выполнения и содержании; предполагаемых переговорах с заграничными фирмами; намерении командировать за границу своих представителей, и др.

12 апреля 1923 г. СНК РСФСР «в целях укрепления государственной монополии

⁵ О воздушных передвижениях : Декрет СНК РСФСР от 17 января 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 6. Ст. 40.

⁶ О порядке приобретения и распределения заграничной литературы : Декрет СНК РСФСР от 14 июня 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 51. Ст. 285.

⁷ О порядке выдачи дипломатических паспортов : Декрет СНК РСФСР от 1 февраля 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 14. Ст. 175.

⁸ О внешней торговле : Декрет ВЦИК РСФСР 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 24. Ст. 266.

⁹ О внешней торговле : Постановление СНК РСФСР от 16 октября 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 65. Ст. 846.

внешней торговли» принял новый Декрет «О внешней торговле»¹⁰, установивший, что «основными торговыми органами Р.С.Ф.С.Р. за границей являются торговые представительства Р.С.Ф.С.Р.».

Декрет также запретил совершение самостоятельных импортных операций торговыми государственными органами, передав данные полномочия в ведение торговых представительств. Одновременно предписывалось «Народному Комиссариату Юстиции и его органам усилить репрессии в отношении нарушителей интересов государства в области монополии внешней торговли», а торговые представительства за границей обязывались «возбуждать уголовное преследование против российских граждан, как частных, так и должностных лиц, за нарушение узаконений о внешней торговле». Полномочия торговых представительств при применении названного Декрета подробно регламентировались в утвержденной 18 апреля 1923 года Советом труда и обороны Инструкции.

С подписанием 30 декабря 1922 г. Договора об образовании Союза ССР и принятием 31 января 1924 г. Конституции СССР внешнеторговая деятельность была отнесена к компетенции Союза. Соответственно в числе десяти наркоматов был создан общесоюзный Наркомат внешней торговли СССР. Существенно расширились функции торговых представительств за рубежом. Постановление СНК СССР от 7 августа 1923 г.¹¹ «О порядке хранения иностранной валюты за границей» определило порядок открытия торговыми представительствами текущих счетов у заграничных корреспондентов Государственного Банка.

12 ноября 1923 г.¹² ЦИК СССР принял Постановление, которым утверждалось «Положение о Народном Комиссариате Внешней Торговли СССР», действовавшее на протяжении последующего десятилетия. Второй раздел Положения был посвящен созданию и деятельности торговых предста-

вительств и торговых агентств Союза ССР за границей.

В частности, устанавливалось, что торговые представительства СССР являлись органами Народного Комиссариата Внешней Торговли, одновременно они составляли «часть соответствующих полномочных представительств Союза С.С.Р. за границей». Также регулировался порядок назначения и отзыва торговых представителей СССР за границей; структура и деятельность аппарата торгпредства.

В число задач торговых представительств по регулирующей части вошли:

«а) выяснение общей экономической обстановки страны их пребывания;

б) изучение условий местного рынка и информация;

в) контроль над деятельностью смешанных обществ за границей;

г) наблюдение за исполнением существующих между Союзом С.С.Р. и данным государством торговых договоров и соглашений и участие в выработке новых договоров и соглашений;

д) надзор за торговой деятельностью в данной стране всех органов, учреждений и граждан Союза С.С.Р., в том числе и коммерческой части торговых представительств».

Задачами коммерческой части торговых представительств стали выполнение плановых заданий советских государственных органов, проведение торгово-комиссионных операций.

Постановление СНК СССР от 11 ноября 1924 г.¹³ «Об учете и регистрации находящихся за границей имуществ, принадлежащих или подлежащих передаче государственным и кооперативным органам Союза СССР и Союзных Республик и порядке совершения сделок на земельные участки и строения, находящиеся за границей» осуществление перечисленных действий возлагало на торговые представительства СССР. Постановление Совета труда и обороны РСФСР от 29 сентября 1922 г.¹⁴ «О порядке

¹⁰ О внешней торговле: Декрет СНК РСФСР от 12 апреля 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 31. Ст. 343.

¹¹ О порядке хранения иностранной валюты за границей : Постановление СНК СССР от 7 августа 1923 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 13. Ст. 353.

¹² Положение о Народном Комиссариате Внешней Торговли СССР : Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 108. Ст. 1035.

¹³ Об учете и регистрации находящихся за границей имуществ, принадлежащих или подлежащих передаче государственным и кооперативным органам Союза СССР и Союзных Республик и порядке совершения сделок на земельные участки и строения, находящиеся за границей: Постановление СНК СССР от 11 ноября 1924 г. // СЗ СССР. 1924, № 26, ст. 226.

¹⁴ О порядке выдачи лицензий для закупок и продажи за границей : Постановление СТИО РСФСР от 29 сентября 1922 г. // СУ РСФСР. 1922, № 63, ст. 815.

выдачи лицензий для закупок и продажи за границей» возложило на торговые представительства право выдачи соответствующих разрешений.

По меткому замечанию Р.В. Енгибаряна, вся деятельность государственных органов и даже международные отношения всегда строятся в соответствии с мировоззрением правителя.[4] В политическом докладе И.В. Сталина на XIV съезде ВКП(б) в 1925г. подчёркивалось, что в отношениях между Советской страной и капиталистическими государствами установилось равновесие сил, в основе которого лежали внутренняя слабость мирового капитализма и рост революционного движения во всём мире. Подобное «равновесие сил» способствовало налаживанию международного сотрудничества СССР по самым различным направлениям, в том числе и в правовой сфере[2].

Важнейшей целью внешней политики СССР на данном историческом этапе стало укрепление международного авторитета страны, налаживание прочных дипломатических и экономических связей с капиталистическими странами. В советской России экспорт и импорт стали прерогативой государства или организаций, имевших специальные лицензии. Для контроля за всеми коммерческими и финансовыми операциями страны за границей специально создавались торговые представительства.

В 1926 г. вступил в силу Консульский устав СССР¹⁵. Декретом СНК РСФСР от 17 мая 1926 г.¹⁶ «Об утверждении перечня узаконений, утративших силу с введением в действие Консульского устава Союза С.С.Р.» признаны утратившими силу названные выше Декрет от 18 октября 1918 г. «Об организации консульств», а также Общее положение о советских органах за границей от 26 мая 1921 г.

Также устанавливалось, что «заграничные сделки» обязательны только для тех государственных, центральных и местных хозяйственных органов, которые подписали эти сделки. Их ответственность ограничивалась пределами принадлежащего им имущества. При этом «государство, народные комиссариаты и отдельные ведомства, которым данные хозяйственные органы подведомственны», не несли иму-

щественной ответственности по таким сделкам.

Поскольку Постановление 1923 г. в 30-е гг. уже не охватывало весь спектр значительно расширившейся к этому времени деятельности торговых представительств, оно было отменено Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 13 сентября 1933 г.¹⁷, утвердившим новое «Положение о торговых представительствах и торговых агентствах Союза ССР за границей». Положение 1933 г. устанавливало, что торговые представительства Союза ССР в иностранных государствах «являются органами Союза ССР, осуществляющими за границей права Союза ССР в области принадлежащей ему монополии внешней торговли».

На торгпредства возлагались следующие задачи:

- представление интересов Союза ССР в области внешней торговли, содействие развитию торговых и иных хозяйственных отношений Союза ССР со страной пребывания торгового представительства;
- регулирование и осуществление внешней торговли СССР со страной пребывания торгового представительства.

Торговые представительства, являясь составной частью соответствующих полномочных представительств Союза ССР за границей и пользуясь преимуществами последних, одновременно подчинялись Народному комиссариату внешней торговли.

Для реализации указанных задач торгпредства наделялись следующими полномочиями: «от имени Союза ССР совершать всякого рода договоры и сделки, выдавать обязательства, в том числе вексельные, и поручительства, заключать соглашения о передаче споров на разрешение третейских судов, вступать в мировые соглашения и вообще совершать все юридические действия, необходимые для осуществления задач, возложенных на торговые представительства законами Союза ССР, в том числе выступать перед иностранными судебными органами в качестве истца; в качестве ответчика торговые представительства могут выступать перед иностранными судебными органами лишь по спорам, вытекающим из торговых сделок, заключенных торговым представительством в данной стране, и притом толь-

¹⁵ Консульский устав СССР // СУ РСФСР. 1926, № 10, ст. 77.

¹⁶ Об утверждении перечня узаконений, утративших силу с введением в действие Консульского устава Союза ССР : Декрет СНК РСФСР от 17 мая 1926 г. // СУ РСФСР. 1926, № 30, ст. 229.

¹⁷ Положение о торговых представительствах и торговых агентствах Союза ССР за границей : Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 13 сентября 1933 г. // СЗ СССР. 1933. № 59. Ст. 354.

ко в тех государствах, в отношении которых правительство Союза ССР путем международного договора или путем одностороннего заявления, доведенного до сведения правительства данного государства, выразило согласие на подчинение торгового представительства местному суду по означенным спорам».

Кроме того, Положение определяло и внутреннюю структуру торговых представительств. Относительно тех государств, в которых не имелось торговых представительств Союза ССР, «а также в отдельных районах страны пребывания торгового представительства» в случае необходимости предусматривалось учреждение «самостоятельных торговых агентств Союза ССР», которые непосредственно подчинялись Народному комиссариату внешней торговли. На торговые агентства возлагалось выполнение отдельных задач торговых представительств.

Указанное Положение действовало на протяжении полувека, и было заменено новым Положением «О торговых представительствах СССР за границей» лишь 29 сентября 1982 года¹⁸.

К середине 30-х гг., в процессе ускоренной индустриализации, Советское государство сумело достичь значительной экономической независимости от капиталистических стран. В этих условиях произошли важные организационные изменения во внешней торговле СССР: внешнеторговые операции и операции, связанные с их выполнением, были перенесены из-за границы на территорию советского государства. Соответственно, Постановлением СНК СССР от 27 июля 1935 г. в систему регулирования внешней торговли были внесены коренные изменения. Союзным экспортным и импортным объединениям было предоставлено право непосредственного заключения внешнеторговых сделок с иностранными фирмами как на территории СССР, так и за рубежом. Соответственно было кардинально сокращено непосредственное осуществление внешнеторговых операций с иностранными фирмами, что привело к ликвидации большинства зарубежных торговых представительств.

Результаты исследования

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что с самых первых

лет советской власти Россия, стремившаяся найти выход из политической и экономической изоляции, пыталась решить эти задачи путем создания специальных зарубежных учреждений – торговых представительств. Наиболее активный период по созданию нормативной правовой базы деятельности торговых представительств – 1918 г.-1923 г., когда было принято порядка полтора десятков декретов и постановлений, регламентирующих их деятельность. На первоначальном этапе для торговых представительств было характерно совмещение дипломатических, торговых и правовых функций, что предполагало реализацию ими широкого спектра полномочий – от договорной работы в рамках действовавшего на тот период гражданского законодательства, до судебно-представительской работы по торговым и гражданским делам в третейских и судебных органах.

Наиболее активным правовое регулирование деятельности торговых представительств за рубежом было в период НЭПа. Именно в это время налаживались активные экономические, дипломатические и культурные связи советского государства с капиталистическими странами, формировался внешнеполитический имидж советской страны. На последующих исторических этапах правовая база и, соответственно, полномочия торговых представительств, продолжали совершенствоваться, что в конечном итоге предопределило современную систему российских органов за рубежом, нацеленных на реализацию торгово-экономического сотрудничества.

Заключение

За историю существования представительств по торгово-экономическим вопросам в различные годы было принято несколько положений об их статусе, которые отражали меняющиеся реалии международных экономических отношений и задачи в области внешнеэкономических связей нашей страны.

Современная система российских зарубежных представительств по торгово-экономическим связям сформирована исходя из сложившейся в предыдущие десятилетия практики. В то же время в ходе проведения рыночных реформ в России не прекращается поиск новых форм и методов работы

¹⁸ О торговых представительствах СССР за границей: Положение от 29 сентября 1982 г. // Ведомости ВС СССР. 1982. № 40. Ст. 769.

представительств по торгово-экономическим вопросам, а также самой роли, которую

они могут играть в современной экономике страны.

Литература:

1. Григорьева О.Г. Осуществление и защита гражданских прав механизмами международного правового сотрудничества: исторический опыт, пути совершенствования законодательства. // Международное право и международные организации. 2017. № 1.
2. Григорьева О.Г. Международная правовая помощь по гражданским делам в советском праве: историко-правовое исследование. М.: МГИМО. 2013.
3. Елизаров Н.М. Консульская служба России. К 200-летию консульского департамента МИД России // www.riatr.ru.
4. Енгибарян Р.В. Возвращаясь к 100-летию октябрьского переворота... // Право и управление. XXI век. 2017. № 3.
5. Енгибарян Р.В. Дипломатическая служба // Право и управление. XXI век. 2011. № 9.
6. Никульшина О.Г. Международная правовая помощь по гражданским и семейным делам: вопросы теории, международные соглашения, российское законодательство: Монография. М., 2006.
7. Системная история международных отношений в двух томах Т. I. События 1918-1945 годов. Изд. 2-е. М., 2009.

THE LEGAL STATUS OF THE INSTITUTION OF SOVIET FOREIGN MISSIONS FOR COMMERCIAL AND CIVIL ISSUES (1917-1940)

Introduction. After the Bolsheviks came to power in October 1917, the revolutionary policy of the Soviet state began to determine the foreign policy priorities of the Soviet state. This circumstance not only violated the stability of the entire international system, but also created significant difficulties for Soviet Russia. After the adoption of the Decree on Peace and the attempt to implement it during the separate peace negotiations with Germany, the Soviet state found itself in complete political and economic isolation. The conclusion of the Brest-Litovsk peace treaty led to the rupture of diplomatic relations between Russia and the former allies.

In the conditions of the beginning of the civil war and foreign intervention, the Bolsheviks were forced to look for any possibilities of establishing international contacts and connections. The most important role in the revitalization of this type of activity during the first two decades of the Soviet government was played by the trade missions, which in a diplomatic vacuum performed certain functions of the official representative offices of the Soviet government abroad. The legal status of the Soviet trade missions from the moment of their formation until the beginning of the Second World War, their powers to protect the political, economic and legal interests of the state are explored in this article.

Materials and methods. The methodological basis of the study is the dialectical method of cognition of phenomena in their relationship and mutual conditionality, general and particular scientific

methods of cognition, including the historical and legal method; the method of system structural analysis; the method of actualization; formal-logical and other methods.

Results. The author analyzed the legal aspects of the establishment, organizational structure and activities of trade missions. It was found that trade missions in foreign countries were established on the basis of the relevant regulatory acts of the Soviet government, and at the initial stage of their activities had a wide range of powers: the right to conclude civil transactions, the issuance of various guarantees to ensure their implementation, procedural functions relating to arbitration and judicial review of disputes, including the conclusion of settlement agreements, etc., which clearly demonstrates that trade missions performed diplomatic, trade and legal functions.

Discussion and Conclusions. The evolution of the legal nature of Soviet trade missions abroad up to the beginning of the Second World War is described. It is argued that the process of forming and developing the powers of trade missions to protect the interests of the Soviet state in the international arena in the economic and legal sphere was shaped by the political situation at the time. The formation and development of the powers of trade missions to protect the interests of the Soviet state in the international arena in the economic and legal sphere is researched.

The role and importance of the history of trade missions for the development of the modern sys-

tem of foreign missions of the Russian Federation, designed to carry out economic cooperation is shown.

Tatyana Yu. Ampleeva,
Doctor of Sciences (Law), Professor with
the Department of Legal Basics of Governance,
MGIMO (University) under the MFA of Russia

Ключевые слова:

СССР; торговое представительство;
международное экономическое
сотрудничество; международное правовое
сотрудничество; дипломатические
отношения; международные обязательства;
договаривающиеся государства

Keywords:

USSR; trade representation; international
economic cooperation; international legal
cooperation; diplomatic relations; international
obligations; contracting states

References:

1. Grigorieva O.G., 2017. Osushestvlenie i zashita gragdanskich prav mekhanizmami megdunarodnogo pravovogo sotrudnichestva: istoricheskiy opit, puti soverchenstvovaniya zakonodatelstva [Implementation and protection of civil rights by mechanisms of international legal cooperation: historical experience, ways to improve legislation]. *Megdunarodnoe parvo i megdunarodnie organizacii [International law and international organizations]*. № 1.
2. Grigorieva O.G., 2013. Megdunarodnaya pravovaya pomosh po gragdanskim delam v sovetskom prave: istoriko-pravovoe issledovanie [International legal assistance in civil cases in Soviet law: historical and legal research]. Moscow.
3. Elizarov N.M. Konsulskaya slugba Rossii. K 200-letiyu konsulskogo departamenta MID Rossii [Consular service of Russia. On the 200th anniversary of the consular Department of the Russian foreign Ministry]. URL: www.riatr.ru.
4. Engibaryan R.V., 2017. Vozvrachayas k 100-letiyu oktyabrskogo perevorota ... [Returning to the 100th anniversary of the October revolution...]. *Pravo i upravlenie. XXI vek [Journal of Law and Administration]*. № 3.
5. Engibaryan R.V., 2011. Diplomaticheskaya slugba [Diplomatic service]. *Pravo i upravlenie. XXI vek [Journal of Law and Administration]*. № 1.
6. Nikulshina O.G., 2006. Megdunarodnaya pravovaya pomosh po gragdanskim i semeinim delam : voprosi teorii, megdunarodnie soglacheniyz, rossiyskoe zakonodatelstvo [International legal assistance in civil and family Affairs: theoretical issues, international agreements, Russian legislation]. Moscow.
7. Systemnaya istoriea megdunarodnyh otnosheniy. T. 1. Sobytiy 1918-1945 godov. [History of international relations in two volumes. Volume one. The events of 1918-1945]. Moscow, 2009.

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ИНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ: НЕУТОЧНЕННОСТЬ ТЕРМИНА И ЕЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Наталья Шувалова*

DOI 10.24833/2073-8420-2019-1-50-42-50



Введение. Законодательное регулирование процесса реформирования системы государственной службы сопровождается появлением в правовом поле новых понятий, которые не всегда получают однозначную нормативную интерпретацию. Это приводит к их произвольному толкованию, снижает уровень исполняемости принимаемых актов. Одним из таких понятий с неустановленной дефиницией стал термин «иное правонарушение», введенный в правовое поле еще в 2009 году в процессе реформирования системы государственной службы, но до сих пор не получивший четкого нормативного определения.

Материалы и методы. В целях исследования и установления содержания понятия «иное правонарушение» использованы законодательные акты, регулирующие вопросы соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, профилактики и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Методологическую основу исследования составили всеобщий метод познания - диалектика, общенаучные методы: анализ, синтез, дедукция и индукция, сравнительно-правовой, системный, формально-логический и иные методы.

Результаты исследования. Анализ правовых нормативных актов, определяющих функционирование созданных в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Федерации структур по профилактике коррупционных и иных правонарушений, позволил установить, что иное правонарушение в контексте реформирования системы государственной службы – это несоблюдение требований к служебному поведению, что тесно увязывает данные понятия как синонимы и выявляет причинно-следственную связь состояния нравственной культуры государственных служащих и уровня коррупции.

Обсуждение и заключение. Уточнение содержательных границ понятия «иное правонарушение» позволяет определить основные направления работы и повысить эффективность деятельности соответствующих подразделений государственных органов в целях реализации предписанных им двуединых, причинно-обусловленных задач - профилактики коррупционных и иных правонарушений.

* **Шувалова Наталья Николаевна**, кандидат философских наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики ИГСУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Россия.
e-mail: shuvnatalia@yandex.ru
ORCID-0000-0002-4656-4368

Введение

Терминологический аппарат правовой базы, регулирующей различные стороны функционирования государственной службы Российской Федерации, в последнее десятилетие обогатился целым рядом новых понятий, свидетельствующих о том, что государственная служба рассматривается сегодня уже не только как особый вид профессиональной служебной деятельности, но и как организационно-правовой, социально-правовой и социальный институт [1. С. 16], который «создается в интересах государства и является олицетворением государства, служит государству и обществу, находится под контролем народа» [3. С. 393]. А вот как социально-нравственный институт государственная служба представляет собой этическую систему, которая является носителем должной морали, ориентируя должностных лиц и государственных служащих на добросовестное служение обществу и государству, выполнение гражданского и служебного долга в соответствии с миссией государства и государственной службы, обеспечение «смягчения нравов» (А.С. Пушкин) и развитие личности в обществе [10].

Широкий подход к пониманию феномена государственной службы стал основанием для введения в терминологический аппарат государственной службы новых понятий «служебное поведение», «требования к служебному поведению», «коррупционное правонарушение» и связанного с ними в правовом контексте понятия «иное правонарушение», которые, однако, так до сих пор и не получили законодательно установленной дефиниции, что приводит к их произвольному толкованию. Нет единства в определении смысловых границ новых понятий и в научной среде.

Исследование

Понятия «служебное поведение», «требования к служебному поведению» были введены в правовой оборот Указом Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885 «Об общих принципах служебного поведения государственных служащих». Правовой статус требования к служебному поведению приобрели в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Россий-

ской Федерации», следовательно, их несоблюдение является правонарушением.

В теории государства и права правонарушение определяется как общественно опасное виновное противоправное деяние деликтоспособного лица, за совершение которого предусмотрена юридическая ответственность [4. С. 208]. Содержание этого понятия закреплено в статье 2.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В зависимости от степени общественной опасности выделяют два вида правонарушений: преступления и проступки (гражданские, дисциплинарные, административные). К административным проступкам относят правонарушения, наносящие вред общественным отношениям в области государственного управления, препятствующие нормальной исполнительной и распорядительной деятельности государственных органов и посягающие на общественный порядок, права и законные интересы граждан [5. С. 416]. В соответствии с данной классификацией несоблюдение требований к служебному поведению можно отнести к административным проступкам.

Понятие «коррупционное правонарушение» было введено Законом «О противодействии коррупции», однако Закон не дал его определения, а лишь установил в части 1 статьи 13 меры юридической ответственности за его совершение.

В научной литературе также отсутствует единый подход к определению понятия «коррупционное правонарушение». Суммируя различные подходы к интерпретации этого термина, его можно определить, как «противоправное, виновное, общественно опасное деяние, содержащее признаки коррупции, за совершение которого международным, уголовным, административным, служебным и иными отраслями законодательства предусмотрена юридическая ответственность» [6. С. 107].

Что касается термина «иное правонарушение», его мы встречаем в уголовном праве, где оно использовано лишь для выделения основных критериев, отграничивающих преступление от иных правонарушений [7. С. 110].¹

Понятия «коррупционное правонарушение» и «иное правонарушение» появились в правовом поле в процессе реформирования

¹ См.: § 18 Отличие преступления от иных правонарушений.// Уголовное право России. Общая часть: Учебник / Под ред. В.П. Ревина. – М.: Юстицинформ. 2016. С. 110.

государственной службы и профилактики коррупции, однако и их содержание законодательно не было урегулировано.

Одним из последствий этого стала низкая эффективность деятельности созданных в государственных и муниципальных органах управления комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, которые фактически отстранились от исполнения законодательно предписанных им функций обеспечения соблюдения требований к служебному поведению и ограничились решением лишь одной из двух стоящих перед ними задач, вытекающих из их названия, а именно урегулированием конфликта интересов. Попытки бороться с последствиями конфликта интересов, игнорируя их причину - несоблюдение требований к служебному поведению, лишили данные структуры возможности стать эффективным инструментом противодействия коррупции [2].

Потребовалось создание еще одной структуры в системе органов государственной власти, которая взяла бы на себя решение актуальной задачи формирования кадрового корпуса государственных и муниципальных служащих не только высокопрофессиональными, но и высоконравственными, коррупционно устойчивыми работниками, способными и готовыми к выполнению миссии служения обществу и государству. Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 года № 1065² руководителям федеральных государственных органов было поручено до 1 ноября 2009 г. создать в структуре этих органов подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Так появились в законодательной сфере еще два термина с неустановленным содержанием - «коррупционное правонарушение» и «иное правонарушение».

Очевидно, что создание данных структур должно было решить в русле мер по противодействию коррупции задачи, с которыми не смогли справиться в своем нынешнем статусе действующие сегодня в системе го-

сударственных и муниципальных органов комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов ввиду их функциональной ограниченности как совещательного органа, отсутствия права принимать самостоятельные решения по вопросам оценки соблюдения требований к служебному поведению, эпизодического характера деятельности.

В соответствии с названием данных структур перед ними были поставлены две задачи: профилактика коррупционных правонарушений и профилактика иных правонарушений. Однако законодательная неурегулированность смысловых границ понятия «иное правонарушение» привела к тому, что эта функция фактически выпала из круга обязанностей данных подразделений, актуализируя необходимость выработки системы мер по преодолению допущенных в течение последнего десятилетия упущений теоретико-методологического, правового, организационного характера, в том числе мер по профилактике иных правонарушений как одному из важных, но до сих пор не задействованному механизму противодействия коррупции.

Результаты исследования

Сравнительный анализ правовых нормативных актов, регулирующих нравственную составляющую функционирования российской государственной службы, помог установить содержание термина «иное правонарушение».

Так, анализ функций, предусмотренных Указом Президента РФ № 1065 для подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, показал, что помимо функций, которые носят непосредственно антикоррупционный характер, в их число включены также такие функции, как:

- обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований, направленных на предотвращение или уре-

² См.: пункт 4 Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» // <http://base.garant.ru/196300/>

³ Обратим внимание, что понятия «ограничения, запреты, требования, обязанности» трактуются в тексте данного Указа как синонимы понятия «требования к служебному поведению», что логично, учитывая, что общие принципы служебного поведения, первоначально перечисленные в Указе Президента РФ от 12.08.2002 № 885, вошли впоследствии в текст статей 15, 16, 17 и 18 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

гулирование конфликта интересов, а также соблюдение исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (далее - требования к служебному поведению)³;

- принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе;

- обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;

- оказание федеральным государственным служащим консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике требований к служебному поведению и общих принципов служебного поведения государственных служащих;

- обеспечение реализации федеральными государственными служащими обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений;

- организация правового просвещения федеральных государственных служащих.

Анализ перечисленных функций, нормативно предписанных данной структуре, подсказывает, что иное правонарушение может трактоваться как «*несоблюдение требований к служебному поведению*», что тесно увязывает понятия «несоблюдение требований к служебному поведению» и «иное правонарушение», как синонимы.

Такой подход к пониманию смысловых границ понятия «иное правонарушение» укрепил и Указ Президента РФ от 19.09.2017 № 431, еще раз подтвердивший двуединство, взаимосвязанность и причинно-следственную связь двух задач, стоящих перед подразделениями по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Данным Указом существенно расширено число функций подразделений, касающихся профилактики иных правонарушений,

т.е. обеспечения соблюдения требований к служебному поведению. Так, при анализе сведений о соблюдении федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и соблюдении установленных для них запретов, ограничений и обязанностей, «а также при осуществлении анализа таких сведений подразделениям поручено:

- проведение бесед с указанными гражданами и федеральными государственными служащими с их согласия;

- получение от них с их согласия необходимых пояснений;

- получение от органов прокуратуры Российской Федерации, иных федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, территориальных органов федеральных государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций информации о соблюдении федеральными государственными служащими требований к служебному поведению (за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную, банковскую, налоговую или иную охраняемую законом тайну);

- изучение представленных гражданами или федеральными государственными служащими сведений, иной полученной информации»⁴.

Из этого следует, что *профилактика иных правонарушений состоит в обеспечении соблюдения требований к служебному поведению* как одной из двуединных задач данных подразделений.

Задача активизации деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений была включена в перечень основных мероприятий, предусмотренных «Национальным планом противодействия коррупции на 2016-2017 год»⁵.

Однако в Типовом положении о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и Типовом положении об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных

⁴ См.: пункт 2 Указа Президента РФ от 19.09.2017 № 431 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в целях усиления контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции». // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_278196/

⁵ Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196138/

и иных правонарушений в редакции 2015 года⁶, которыми руководствуются в настоящее время в своей работе созданные в этих органах подразделения, задача профилактики иных правонарушений выпала из числа их обязанностей, сохранившись лишь в их названии. В тексте Типового положения сами структуры переименованы в «подразделения по профилактике коррупционных правонарушений»⁷, утратив вторую половину своего заголовка, а вместе с ним и соответствующие функции и задачи по обеспече-

нию соблюдения требований к служебному поведению федеральных государственных служащих, лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и муниципальных служащих. Предусмотренные Указами Президента РФ от 21.09.2009. № 1065 и от 19.09.2017 № 431 функции не вошли в число их обязанностей, о чем свидетельствует приведенная ниже сравнительная таблица.

Сравнительная таблица функций и задач подразделения федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений

Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 (в ред. от 2017 г.)	Типовое положение о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений (2015 г.)
обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению	-
принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе	принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе
обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов	обеспечение деятельности комиссии федерального государственного органа по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов
оказание федеральным государственным служащим консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике требований к служебному поведению и общих принципов служебного поведения государственных служащих	-
организация правового просвещения федеральных государственных служащих	-
анализ сведений о соблюдении федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, а также при осуществлении анализа таких сведений проведение бесед, получение от органов прокуратуры Российской Федерации, иных федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, территориальных органов федеральных государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций информации о соблюдении федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, изучение представленных гражданами или федеральными государственными служащими сведений, иной полученной информации	-

В итоге ни комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, ни

подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений не обеспечивают соблюдения требований к служеб-

⁶ См.: Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 (ред. от 19.09.2017) «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182823/

⁷ Разделы, касающиеся задач и функций подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в обоих Типовых положениях озаглавлены: II. Основные задачи подразделения по профилактике коррупционных правонарушений; III. Основные функции подразделения по профилактике коррупционных правонарушений.

ному поведению. При этом обе структуры, дублируя друг друга, занимаются вопросами урегулирования конфликтов интересов, оставляя «бесхозной» главное – их причину.

Чтобы не утратить осознания значимости нравственного фактора в системе мер по противодействию коррупции, подчеркнутого еще в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации в 2001 г., а также неоднократно отмеченного в ряде международных актов [8] и в российских политических и правовых документах, необходимо преодолеть допущенные в течение последующих лет упущения теоретико-методологического, правового и организационного характера, для чего необходимо:

1) путем внесения изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 24 июля 2004 года № 79-ФЗ включить в перечень принципов гражданской службы (ст. 4) принцип этичности поведения государственного служащего⁸;

2) научно обосновать и нормативно закрепить содержание введенных в правовое поле новых понятий для устранения их произвольного толкования путем внесения изменений в соответствующие акты, которыми были введены эти понятия, или в процессе доработки в соответствии с поручением Президента РФ Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих посредством включения в его структуру статьи «Основные понятия»;

3) в процессе доработки «Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих и муниципальных служащих» четко сформулировать и систематизировать требования к служебному поведению государственных и муниципальных служащих в форме принципов как требований, выраженных в наиболее общей форме, конкретизирующих их норм и правил служебного поведения, исходя из конституционно установленной миссии государственной службы как института общественного служения. Доработка Кодекса, придание ему статуса нормативного правового акта будет способствовать активному включению его в нормативное регулирование кадровых процедур отбора, оценки, при

проведении конкурса, аттестации, квалификационного экзамена, при формировании кадрового резерва и иных процедур прохождения государственной службы.

А это, в свою очередь, обеспечит синергетический эффект системы мер, направленных на противодействие коррупции, прежде всего путем формирования стойкого иммунитета каждого чиновника к коррупционным действиям, его готовности служить своему обществу и государству не только на словах, но и на деле, что будет способствовать нравственному оздоровлению кадрового корпуса государственной службы как фактора морального очищения и возрождения всего российского общества и укрепления авторитета государственных структур;

4) внести изменения в законодательство, распространив на иные правонарушения юридические меры ответственности, предусмотренные в отношении коррупционных правонарушений;

5) во исполнение Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ продолжить строительство системы управления государственной службой для обеспечения координации деятельности этих структур и контроля за соблюдением ими законодательства в сфере государственной службы;

6) в организационном плане представляется целесообразным перераспределение функций между двумя, сегодня фактически дублирующими друг друга структурами – комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и подразделениями по профилактике коррупционных и иных правонарушений – сосредоточив внимание комиссий на их первой (пока не выполняемой ими) стратегической задаче этико-профессионального развития кадрового корпуса государственных и муниципальных служащих как важнейшего фактора предотвращения конфликта интересов в целях профилактики коррупционных правонарушений, оставив проблему разрешения уже случившихся конфликтов интересов с целью недопущения их перехода в форму коррупционных действий подразделениям по профилактике коррупционных правонарушений, чем они фактически сегодня только и занимаются. Это решит проблему дублирования функций и определит субъекта

⁸ Этот принцип был включен в число основных принципов функционирования системы государственной службы и деятельности государственных служащих Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации в 2001 году.

ответственности за обеспечение соблюдения требований к служебному поведению;

7) разработать систему мер по деbüroкрагизации аппарата управления и этико-профессиональному развитию государственных и муниципальных служащих как непрерывного процесса и необходимого фактора роста профессиональной компетентности, что составляет сегодня одну из существенных сторон современной кадровой политики и стратегии совершенствования управления персоналом.

Заключение

Мелкие недоработки правовых актов, которые вводят новые понятия, не устанавливая их однозначных дефиниций, могут обрачиваться серьезными последствиями. В случае неуточненности взаимосвязанных понятий «иное правонарушение», «требования к служебному поведению» правовые акты, регулирующие функционирование государственных структур, призванных осуществлять профилактику коррупционных и иных правонарушений, обрекают эти структуры на неэффективность. В результате мощный рычаг профилактики коррупции фактически оказывается незадействованным.

Борьба с коррупцией в стране пока по-прежнему не обеспечивает ожидаемых результатов. Предпринимаемые в контексте антикоррупционной политики меры чаще «бьют по хвостам», борясь с последствиями неурегулированных конфликтов интересов и оставляя за пределами внимания их причины - несформированность чувства гражданского самосознания, непонимание или игнорирование главного предназначения государственной службы как института общественного служения, недостаточную правовую и этическую грамотность значительной части государственных служащих, неразработанность мер по оптимизации юридической ответственности за иные правонарушения, т.е. за нарушение требований к служебному поведению⁹.

Чтобы гуманизировать государственную и муниципальную службу, необходимо прививать служащим нравственные ценности, чувство долга и ответственности за выполнение своих служебных обязанностей и социальные последствия своей профессиональной деятельности, повышать уровень их профессионально-нравственной культуры, формировать чувство гражданского самосознания и коррупционную устойчивость.

Литература:

1. Государственная служба. Учебник и практикум для академического бакалавриата / Под общ. ред. Е.В. Охотского. М., 2016.
2. Шувалова Н.Н. Конфликт интересов на государственной службе: правовой и моральный ракурс // Сборник статей международной конференц-сессии «Государственное управление и развитие России: вызовы и возможности». Том I. 2018.
3. Теория организации. Учебник / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. М., 2007.
4. Липинский Д.А. Правонарушение как фактическое основание юридической ответственности // Право и политика. 2013, № 2.
5. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата. М., 2019.
6. Липинский Д.А. К вопросу о понятии коррупционного правонарушения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3 (41).
7. Уголовное право России. Общая часть: Учебник / Под ред. В.П. Ревина. М., 2016.
8. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Рекомендация N R(2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих.

⁹ По данным материалов социологического исследования, проведенного в 2017 году, только 16,4% опрошенных государственных служащих при поступлении на государственную службу руководствовались стремлением принести пользу обществу и государству. Число респондентов, отметивших низкий уровень стремления служить обществу и государству в сравнении с 2003 годом лишь слегка сократилось – с 46% до 43,9% в 2017 году. (См.: Магомедов К.О. Актуальные проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации. Материалы социологического исследования (октябрь 2016-март 2017 г.). М., 2017. С. 9).

9. Волгин О.С. Владимир Соловьёв о значении государства // Философские науки. 2015. № 8.
10. Енгибарян Р.В. Многоликая демократия: время переоценки ценностей // Международная жизнь. 2017. № 9.
11. Завьялова Е.Б., Зайцев Ю.К., Студеникин Н.В. Корпоративная социальная ответственность: учебник для бакалавриата и магистратуры. М., 2018.
12. Иноземцев М.И., Каргалева О.В. Источники международно-правового регулирования борьбы с коррупцией // Управленческое консультирование. 2015. № 10 (82).
13. Павлюк А.В. К вопросу о понятии механизма административно-правового регулирования // Право. Экономика. Безопасность. 2015. № 1.

THE CONCEPT AND SUBSTANCE OF OTHER OFFENSE: UNSPECIFIED TERM AND CONSEQUENCES OF IT

Introduction. *Legislative regulation of the process of reforming the public service system is accompanied by the emergence of new concepts in the legal field, which do not always receive an unambiguous normative interpretation. This leads to their arbitrary interpretation, reduces the level of enforceability of the adopted acts. One of these concepts with an unspecified definition is the term "other offense" which was introduced into the legal field in 2009, but which has not yet received a clear regulatory definition.*

Materials and methods. *The study and establishment of the meaning of the concept of "other offense" are based on the legislative acts regulating compliance with the requirements for official behavior of civil servants of the Russian Federation and municipal employees and prevention and settlement of conflicts of interest in the state and municipal service. The methodology of the study is based on the general method of cognition - dialectics, and general scientific methods: analysis, synthesis, deduction and induction, comparative legal, systemic, formal logical and other methods.*

Research result. *The analysis of legal normative acts determining the functioning of the agencies for the prevention of corruption and other offences operating at the federal and regional level has allowed us to establish that other offense is failure to observe requirements for office behavior that makes these concepts as synonymous and identifies the causal relationship between the moral culture of civil servants and the level of corruption.*

Discussion and Conclusion. *Clarification of the substantive boundaries of the concept of "other offense" allows determining the main directions of work and improving the efficiency of the relevant state bodies in order to implement their prescribed two-pronged, causal tasks - prevention of corruption and other offenses.*

Natalia N. Shuvalova,
Candidate of Sciences (Philosophy),
Associate Professor with the Department of
State Service and Personnel Policy of the IGS
of the Russian Academy of National Economy
and State Service under the President of the
Russian Federation

Ключевые слова:

государственная служба, служебное поведение, требования к служебному поведению, иное правонарушение, конфликт интересов, коррупция

Keywords:

public service, service behaviour, requirements for official conduct, other offense, conflict of interests, corruption

References:

1. Gosudarstvennaya sluzhba. Uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata [Public service. The tutorial and workshop for academic bachelor degree]. Pod obshch. red. E.V.Ohotskogo [Under the General editorship of E. V. Okhotskiy]. Moscow, 2016.
2. Shuvalova N.N., 2018. Konflikt interesov na gosudarstvennoj sluzhbe: pravovoj i moral'nyj rakurs [Conflict of interests in the public service: legal and moral perspective]. *Sbornik statej mezhdunarodnoj konferenc-sessii «Gosudarstvennoe upravlenie i razvitie Rossii: vyzovy i vozmozhnosti» [Sbornik statej international conference-session «Public administration and development of Russia: challenge and opportunity»]*. Т. I.
3. Teoriya organizacii. Uchebnik [Organization theory. The textbook]. Pod obshch. red. G.V.Atamanchuka [Under the General editorship of G.V. Atamanchuk]. Moscow, 2007.

4. Lipinskij D.A., 2013. Pravonarushenie kak fakticheskoe osnovanie yuridicheskoy otvetstvennosti [Offense as the actual basis of legal liability]. *Pravo i politika [Law and Politics]*. № 2.
5. Lazarev V.V., Lipen' S.V., 2019. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata [Theory of state and law: textbook for academic undergraduate]. Moscow.
6. Lipinskij D.A., 2017. K voprosu o ponyatii korrupcionnogo pravonarusheniya [On the concept of corruption offense]. // *Yuridicheskaya nauka i pravoohranitel'naya praktika [Legal Science and Law Enforcement Practice]*. № 3 (41).
7. Uголовное право Rossii. Obshchaya chast': Uchebnik [Criminal law of Russia. General part: the Textbook]. *Pod red. V.P. Revina*. Moscow, 2016.
8. Mezhdunarodnyj kodeks povedeniya gosudarstvennyh dolznostnyh lic (Prinyat 12.12.1996 Rezolyuciej 51/59 na 82-om plenarnom zasedanii 51-oy sessii General'noj Assamblei OON) [International code of conduct for public officials (Adopted On 12.12.1996 by Resolution 51/59 at the 82nd plenary meeting of the 51st session of the UN General Assembly)]. *Rekomendaciya N R(2000)10 Komiteta ministrov Soveta Evropy o kodeksah povedeniya dlya gosudarstvennyh sluzhashchih [Recommendation n R (2000)10 Of the Committee of Ministers of the Council of Europe on codes of conduct for public servants]*.
9. Volgin O.S., 2015. Vladimir Solovyov o znachenii gosudarstva [Vladimir Solovyov on the meaning of State]. *Filosofskie nauki [Russian journal of philosophical sciences]*. № 8.
10. Engibaryan R.V., 2017. Mnogolikaya demokratiya: vremya pereocenki cennostej [Multifaceted Democracy - It's Time to Re-evaluate Values]. *Mezhdunarodnaya zhizn [International Affairs]*. № 9.
11. Zavyalova E.B., Zaitsev Y.K., Studenikin N.V., 2018. Korporativnaya social'naya otvetstvennost': uchebnik dlya bakalavriata i magistratury [Corporate social responsibility: a textbook for undergraduate and graduate]. Moscow.
12. Inozemcev M.I., Kargaleva O.V., 2015. Istochniki mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya bor'by s korrupciej [Sources of international legal regulation of combatting corruption]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie [Management consulting]*. № 10 (82).
13. Pavlyuk A.V., 2015. K voprosu o ponyatii mekhanizma administrativno-pravovogo regulirovaniya [To the question about the concept of the mechanism of administrative-legal regulation]. *Pravo. Ekonomika. Bezopasnost' [Right. Economy. Security]*. № 1.

СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В НЕПРИЗНАННЫХ ГОСУДАРСТВАХ ДОНБАССА

Георгий Борщевский*

DOI 10.24833/2073-8420-2019-1-50-51-60



Введение. Статья направлена на выявление общих закономерностей и особенностей развития государственных институтов в самопровозглашенных государствах Юго-Востока Украины – Донецкой и Луганской народных республиках (ДНР, ЛНР).

Материалы и методы. Использованы методы ретроспекции, case study, классификации, сравнительно-правового анализа.

Результаты исследования. Автор впервые в отечественной научной периодике предпринял попытку описания сложившихся в ДНР и ЛНР моделей государственного управления, сопоставил их с аналогичными системами России и Украины. Доказано, что государственное строительство в непризнанных государствах Донбасса происходит в направлении демократизации, государственная служба строится по российскому образцу. Интересен опыт составления годовых отчетов государственных служащих, проведения квалификационных экзаменов и аттестации, контроля исполнения принятых решений. Нормы служебной этики формализованы в соответствующих уставах и кодексах поведения служащих.

Обсуждение и заключение. Теоретическая и практическая значимость полученных результатов состоит в том, что они в той или иной степени проливают свет на особенности реализации классических и современных теорий государственного строительства и публичного администрирования во вновь возникших полициях, позволяют оценить достигнутое. Практическая применимость заключается в получении новых фактических данных о государственном строительстве на сопредельных с Россией территориях, что востребовано специалистами в сфере международных отношений, политико-административного управления и его правового обеспечения.

* **Борщевский Георгий Александрович**, кандидат исторических наук, доцент РАНХиГС при Президенте РФ, Россия.

e-mail: ga.borshchevskiy@igsu.ru
ORCID ID: 0000-0001-9099-9847

Введение

Необходимым элементом любого государственного механизма, как известно, является бюрократический аппарат управления – специально созданная и постоянно действующая система государственных и муниципальных органов, силовых и специальных структур, должностных лиц и служащих государственных властных структур и местного самоуправления, посредством которых осуществляется публичная власть, реализуются цели, задачи, функции и другие компетенции. Именно они на деле реализуют государственную политику во всех сферах, и по их работе граждане судят о власти. В разных странах системы управления имеют свою специфику, но у них и много общего, что позволяет осуществлять корректные международные и межрегиональные сопоставления.

На это обращают внимание ученые. Данной проблематике посвящена достаточно обширная научная литература, причем как зарубежная [11. С. 564; 13. С. 256], так и отечественная [2. С. 16; 3. С. 45; 4. С. 22]. Немало работ посвящено трансформациям политического режима [10. С. 299] и сопоставительным процессам с другими странами, где произошли «цветные» революции [1. С. 174].

Процессы на Донбассе рассматриваются на Западе как двустороннее российско-украинское военное противостояние, что находит свое отражение даже на терминологическом уровне. Немецкий эксперт Н. Твикель утверждает, например, что «Народные республики в Донецке и Луганске могут быть описаны как российские марионеточные государства». Широко используется формула «насильственный сепаратистский конфликт» [7. С. 473], инициатором которого представляется Россия [9. С. 20]. В свою очередь, российские ученые подчеркивают право жителей Донбасса на самоопределение [12. С. 121]. После провозглашения ДНР и ЛНР появились исследования, описывающие процесс их суверенизации [5. С. 360; 6. С. 152]. Исследуется становление за-

конодательства, правовой и судебной системы республик [8. С. 195].

Вместе с тем, государственные институты непризнанных республик пока еще находятся в стадии становления, их правовой статус и система государственного администрирования лишь формируются, что накладывает объективное ограничение на возможности их научного изучения. Примером подобного может служить появление непризнанных квазигосударственных формирований – Луганской и Донецкой народных республик (ЛНР, ДНР), дистанцирующихся от Киева и стремящихся создать свои собственные суверенные государственные институты.

Исследование

К моменту сессии на территории Донбасса действовала система органов власти, установленная конституцией Украины. Так, центром протестной активности 1 марта 2014 г. стал орган местного самоуправления – Донецкий городской совет. Получив контроль над ним, протестующие преобразовали его в Народный совет, от имени которого 7 апреля была принята декларация, провозгласившая независимость ДНР, и было сформировано временное правительство. 27 апреля была провозглашена ЛНР. Затем на обеих территориях состоялся референдум, подтвердивший решение о суверенитете.

Руководство самопровозглашенных республик сразу выступило за объединение своих республик в конфедеративный союз под названием «Новороссия» с его последующим присоединением к России¹. В результате подписания Минских соглашений² процесс интеграции был заморожен, оба государства до сих пор остаются непризнанными. Несмотря на отсутствие их официального признания со стороны России, на официальном уровне принято, тем не менее, решение о признании в Российской Федерации документов, выданных администрациями самопровозглашенных республик³.

¹ Декларация о государственном суверенитете Новороссии, принята Конгрессом депутатов 12.12.2014. URL: <http://mid.donr.su/NOVOROSS/DEKLARACIA.htm> (19.11.2018).

² Минские соглашения – совокупность решений, принятых 05.09.2014 и 12.02.2015 в Минске (Белоруссия) представителями России, ОБСЕ и Украины при посредничестве глав Франции и Германии, направленных на прекращение военных действий между Украиной и непризнанными республиками Донбасса, состоящие из 13 пунктов.

³ Указ президента России от 18.02.2017 № 74 «О признании документов, выданных гражданам Украины и лицам без гражданства, проживающим на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины».

Выстраиваемые системы высших государственных органов в обоих государствах

Донбасса обладают признаками параллелизма (таблица 1).

Таблица 1. Основы государственного управления России, Украины, ДНР и ЛНР

Основание сравнения	Российская Федерация	Украина	Донецкая Народная Республика	Луганская Народная Республика
Форма правления	Смешанная республика	Смешанная республика	Президентская республика	Президентская республика
Глава государства	Президент	Президент	Глава	Глава
Парламент	Двухпалатный (450 депутатов Госдумы, 187 членов Совета Федерации)	Однопалатный (450 депутатов)	Однопалатный (100 депутатов)	Однопалатный (50 депутатов)
Избирательная система	Мажоритарно-пропорциональная	Мажоритарно-пропорциональная	Пропорциональная	Пропорциональная
Административно-территориальное деление	Федеративное (85 субъектов Федерации)	Унитарное (24 области, 2 города со специальным статусом, автономная республика)	Унитарное (5 районов и 13 городов республиканского подчинения)	Унитарное (6 районов и 11 городов республиканского подчинения)

Источник: составлено автором на основе текстов конституций анализируемых стран⁴.

Из представленных материалов можно заключить, что республики Донбасса в ходе своего самоопределения выстроили системы государственного управления, обладающие большими сходствами с государственной системой Украины в целом – унитарная система государственного устройства, однопалатный парламент, жесткая вертикаль исполнительной власти, сходные модели государственной службы и т.д. В обеих республиках высшим должностным лицом является глава республики, должность первоначально совмещалась с постом председателя Совета Министров. В настоящее время эти посты разведены и замещаются разными лицами. Глава избирается населением на 4 года и не может замещать должность более двух сроков подряд. Глава является гарантом исполнения основных направлений развития республики, возглавляет Совет безопасности, формирует Совет Министров, разрабатывает и контролирует ход реализации государственного курса.

Высшим законодательным органом является Народный совет. Депутаты избираются на 4 года по пропорциональной системе в многомандатных округах. Политическую консолидацию осуществляют не партии, а общественные организации. Часть депутатов работает на профессиональной основе, а другая – без отрыва от своей основной деятельности. Народный совет уполномо-

чен рассматривать вопрос о прекращении полномочий Главы, может выразить недоверие председателю Совета Министров. Председателя Совмина назначает Глава с согласия Народного совета, вето которого он может преодолеть, внося ту же кандидатуру повторно.

Высшим судебным органом является Верховный суд, выступающий апелляционной инстанцией. На территориях боевых действий создаются военно-полевые суды, деятельность которых не контролируется Верховным судом. Институт конституционного судопроизводства отсутствует. Большую роль играют вооруженные силы.

Территории республик определяются границами, существовавшими на день их образования. Административно-территориальными единицами являются районы и города республиканского подчинения. Исполнительные органы местного самоуправления входят в систему государственной власти, что противоречит принципу самостоятельности муниципальных органов. Государственными языками являются русский и украинский, при этом русский – официальный язык делопроизводства.

Деятельность органов исполнительной власти возглавляет Совет Министров, на который возложено, прежде всего, обеспечение комплексного социально-экономиче-

⁴ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993; Конституция Украины, принята Верховным советом 28.06.1996 (в ред. от 08.12.2004); Конституция Донецкой Народной Республики, принята Народным советом 14.05.2014; Конституция Луганской Народной Республики, принята Народным советом 18.05.2014.

ского развития. Он формирует органы исполнительной власти, структура которых утверждена законом⁵. Положение об органе власти и предельная численность утверждаются актом Совмина, а структура, штатное расписание и смета расходов – актом председателя Совмина. Министерства возглавляют министры, государственные комитеты – председатели, службы – начальники, агентства и инспекции – руководители. При этом функции разных типов исполнительных органов разделены, но недостаточно четко. Например, правовое регулирование могут осуществлять не только министерства, но и госкомитеты, а управление имуществом и оказание государственных услуг – как службы, так и агентства.

Структуры органов исполнительной власти в республиках не тождественны друг другу и не повторяют систему федеральных органов исполнительной власти России. Так, в ДНР в 2018 г. существовало 20 министерств, 3 госкомитета, 2 службы, 3 инспекции, 1 главное управление. В число органов исполнительной власти входит также Уполномоченный по правам человека, Центральный банк, Республиканский центр занятости и Управление делами Совмина. Таким образом, в ДНР сложилась довольно «пестрая» структура органов власти, разнообразных по своему статусу, организационно-правовой форме и подчиненности, отчасти напоминающая существовавшую в России до административной реформы 2003-2005 гг.

В ЛНР в тот же период действовали 18 министерств, 6 госкомитетов, 5 служб, 1 агентство, 1 управление, а также Народная милиция (вооруженные силы), Пенсионный Фонд, Государственное казначейство и Фонд государственного имущества. Правительству подведомственны органы территориального управления – городские и районные администрации, а также Государственный банк и фонды социального страхования. В целом система органов исполнительной власти ЛНР отличается нестабильностью. В частности, до сих пор не создана Счетная палата – орган парламент-

ского контроля, установленный конституцией; не функционируют 5 госкомитетов и 2 службы, предусмотренные указом Главы ЛНР⁶.

В целях координации деятельности всех органов власти и организаций в сфере преодоления последствий военного конфликта созданы Центры управления восстановлением, с функциями по сбору и анализу информации о разрушениях, оперативному планированию и распределению строительных материалов. В последний период данные центры вошли в состав Минстроя республики.

Подотчетность органов исполнительной власти распределена между Главой республики и Совмином. Таким образом, система управления органами исполнительной власти в ЛНР после 2016 г. в большей степени приблизилась к аналогичной системе России, где руководство силовыми и правоохранительными ведомствами закреплено за президентом, а гражданскими ведомствами – в основном за правительством.

Результаты исследования

В обеих республиках государственная служба имеет конституционный статус, гражданам гарантирован равный доступ к госслужбе.

Законодательство о государственной службе ДНР и ЛНР по всем базовым позициям соответствует служебному праву России, что видно из таблицы 2. Аналогичный закон Украины, напротив, написан в духе англосаксонских стран и существенно отличается от российского.

В ДНР и ЛНР законодательно разделены категории государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности. В ЛНР члены Совета Министров занимают так называемые политические должности; особым правовым статусом обладают также Глава республики, депутаты Народного Совета и другие должностные лица, поименованные в законе⁷.

⁵ Закон ЛНР от 25.06.2014 №14-1 «О системе исполнительных органов государственной власти Луганской Народной Республики»; закон ДНР от 24.05.2015 № 35-ІНС «О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики».

⁶ Указ Главы ЛНР от 25.11.2014 № 51/1/01/11/14 «О структуре исполнительных органов государственной власти Луганской Народной Республики».

⁷ Закон ЛНР от 03.07.2015 № 40-ІІ «О государственных должностях Луганской Народной Республики».

Таблица 2. Системы государственной службы России, Украины, ДНР и ЛНР

Параметр	Россия	Украина	ДНР	ЛНР
Определение государственной службы	Профессиональная служебная деятельность граждан России на должностях госслужбы по обеспечению исполнения полномочий государства, госорганов и лиц, замещающих гос. должности	Публичная, профессиональная, политически беспристрастная деятельность по практическому выполнению задач и функций государства	Профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий госорганов и лиц, замещающих гос. должности	Профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий госорганов и лиц, замещающих гос. должности
Круг государственных служащих	Три вида госслужбы: гражданская (должности в аппаратах органов власти), военная, иных виды Лица, замещающие гос. должности, госслужащими не являются	Работники аппаратов органов власти, кроме прокуроров, работников, выполняющих обслуживающие функции, военнослужащих, работников патронатных служб	Четыре вида госслужбы: гражданская (нет закона), военная, правоохранительная, оперативно-спасательная служба	Четыре вида госслужбы: гражданская, военная, правоохранительная и служба гражданской защиты
Классификация должностей	Четыре категории, пять групп	Категории: А, Б, В	Категории и группы	Четыре категории, пять групп
Чины, ранги	15 классов чинов, воинские, специальные звания, дипломатические ранги	9 рангов	Классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания	Классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания
Форма договора	Служебный контракт	Контракт	Контракт	Служебный контракт
Форма оплаты	Денежное содержание (вознаграждение, доvoльствие)	Заработная плата, 9 групп по оплате труда	Денежное содержание	Денежное содержание
Конкурс	Есть	Есть	Не урегулирован	Есть
Аттестация	Есть	Есть	Не урегулирована	Есть
Проверка	Служебная проверка	Служебное расследование	Не урегулирована	Служебная проверка
Испытание	До одного года	До шести месяцев	Нет	До одного года
Кадровый резерв	Есть	Нет	Есть	Есть
Декларирование	Есть	Нет	Нет	Есть
Присяга	Нет	Есть	Нет	Нет
Муниципальная служба	Есть	Нет	Нет	Нет
Квалификационный экзамен	Есть	Нет	Не урегулирован	Есть
Формы профессионального развития	• Дополнительное профессиональное образование, • самообразование, • онлайн обучение, • изучение передового опыта, • ускоренное приобретение новых знаний и умений.	Подготовка, переподготовка, специализация, повышение квалификации	Не урегулированы	Переподготовка, повышение квалификации, стажировка
Этический кодекс	Общие принципы служебного поведения, ведомственные кодексы	Правила этического поведения	Нет	Кодекс поведения гражданского служащего
Ротация	Есть	Перевод в другую местность	Не урегулирована	Командирование
Органы управления	• Министерство труда и социальной защиты, • Комиссия по вопросам госслужбы и резерва управленческих кадров при Президенте РФ	• Национальное агентство по вопросам госслужбы; • Комиссия по вопросам высшего корпуса госслужбы	Администрация Главы ДНР	Министерство труда и социальной политики

Источник: составлено автором на основе текстов законов о государственной службе.⁸

⁸ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»; закон Украины от 10.12.2015 № 889-VIII «О государственной службе»; закон ДНР от 20.04.2015 № 32-ІНС «О системе государственной службы Донецкой Народной Республики»; закон ЛНР от 15.05.2015 № 27-ІІ «О системе государственной службы Луганской Народной Республики».

В ДНР отсутствует утвержденный перечень таких должностей, определен лишь статус судей и депутатов⁹. В обеих республиках установлены 4 вида государственной службы: военная, гражданская, правоохранительная и оперативно-спасательная (в ДНР), и служба гражданской защиты (в ЛНР). В ЛНР законодательно урегулирован статус работников полиции¹⁰, военнослужащих¹¹ и служб гражданской защиты¹². Кроме того, действует закон о гражданской службе ЛНР¹³, который в целом соответствует аналогичному закону России. В нем установлено, что гражданскими служащими могут быть граждане, назначенные на должности гражданской службы и включенные в Реестр¹⁴. Деятельность прочих работников государственных органов регулируется трудовым правом.

Законы ДНР и ЛНР о системе государственной службы устанавливают ряд принципов и элементов прохождения службы. В частности, указано, что формирование кадрового состава государственных служащих осуществляется путем создания государственного кадрового резерва, обучения, оценки, должностного роста и ротации госслужащих. Для оценки предусмотрены технологии аттестации и квалификационного экзамена. Кроме того, в ЛНР формализован порядок подготовки годовых отчетов госслужащих о проделанной работе, используемых для проведения аттестации, промежуточного контроля, анализа фактического распределения должностных обязанностей¹⁵.

Предусмотрена возможность конкурсного отбора на должности государственной службы, но такой порядок не является универсальным. В части установления квалификационных требований к должностям гражданской службы в законе ЛНР повторены нормы аналогичного закона РФ, но не учтены недавние изменения. Во-первых, с 2017 г. в России прием на должности веду-

щей группы осуществляется без предъявления требований к стажу, а в ЛНР для этого нужен стаж не менее двух лет. Во-вторых, в России введена норма о соответствии профиля образования кандидата направлению деятельности государственного органа. В ЛНР предъявляются требования только к уровню, а не к профилю образования.¹⁶

Предусмотрено присвоение классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий. В ЛНР должности гражданской службы, как и в России, подразделяются на 5 групп и 4 категории. Классные чины присваиваются, как правило, по результатам квалификационного экзамена.

Оплата труда гражданских служащих осуществляется в форме денежного содержания, которое состоит из должностного оклада и системы надбавок. Должностные оклады в ДНР устанавливаются с учетом коэффициента к минимальной зарплате в республике. Установлены показатели для отнесения городов и районов к группам по оплате труда гражданских служащих. Подобный принцип практиковался в свое время в СССР, но отсутствует в современной России, где размеры должностных окладов федеральных государственных служащих устанавливаются президентом и едины для всех регионов. Премирование гражданских служащих ДНР осуществляется руководителями государственных органов в соответствии с личным вкладом служащего в общие результаты работы. В ЛНР денежное содержание состоит из месячного оклада и ряда других фиксированных и переменных выплат, единовременное поощрение выплачивается гражданским служащим, исходя из установленного размера должностного оклада..

Кадровая работа в ЛНР возложена на специальный орган, находящийся в ведении Главы республики, который первоначально назывался Управление по вопросам госу-

⁹ Законы ДНР от 18.07.2014 № ВС-22/6 «О статусе депутата Верховного совета Донецкой Народной Республики» и от 10.09.2018 № 242-ІНС «О статусе судей».

¹⁰ Закон ЛНР от 10.11.2014 № 38-І «О полиции».

¹¹ Закон ЛНР от 20.06.2018 № 241-ІІ «О воинской обязанности и военной службе».

¹² Закон ЛНР от 24.06.2016 № 103-ІІ «Кодекс гражданской защиты Луганской Народной республики».

¹³ Закон ЛНР от 03.07.2015 № 28-ІІ «О государственной гражданской службе Луганской Народной республики».

¹⁴ Указ Главы ЛНР от 14.08.2015 № 399/01/08/15 «Об утверждении реестра должностей государственной гражданской службы ЛНР».

¹⁵ Указ Главы ЛНР от 23.11.2016 № 776/01/11/16 «Об утверждении Порядка подготовки и утверждения годовых отчетов о профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих Луганской Народной Республики».

¹⁶ Указ Главы ЛНР от 07.10.2015 № 510/01/10/15 «О квалификационных требованиях к должностям государственных гражданских служащих Луганской Народной Республики».

дарственной гражданской службы и кадров, потом был преобразован в Госкомитет по вопросам государственной службы и кадров ЛНР, а впоследствии присоединен к Министерству труда и социальной политики. Министерство выпустило целый ряд рекомендаций для кадровых служб государственных органов¹⁷.

Важным направлением кадровой работы является противодействие коррупции. Правовой основой этой деятельности в ЛНР является рамочный закон¹⁸ (в ДНР отсутствует). Другой особенностью ЛНР является наличие Кодекса поведения гражданского служащего¹⁹. Наибольший интерес представляет третий раздел Кодекса «Рекомендательные этические правила служебного поведения», содержащий нормы об избегании госслужащими оскорбительных высказываний в адрес граждан, курения, использования мобильного телефона во время совещаний, а также о внешнем виде служащего. Невыполнение этих требований влечет моральное осуждение на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению.

Кандидаты на должности и гражданские служащие в ЛНР обязаны сообщать сведения о доходах, расходах и имуществе, своих и членов семьи²⁰. Кроме того, существуют институты служебной проверки, дисциплинарного взыскания, урегулирования служебных споров и конфликта интересов²¹.

В целях подготовки и профессионального развития кадров в ДНР создана Донецкая академия управления и государственной службы при Главе республики, число обучающихся в которой в 2018 г. превысило 4300 человек, в том числе 1700 студентов очного отделения. В структуре Академии создан факультет государственной службы и управления.

В ЛНР отсутствует специализированный вуз в сфере государственного управления и государственной службы, но в структуре Луганского национального университета им. Т. Шевченко существует институт публичного управления, администрирования и последипломного образования (кафедра публичной службы и управления учебными и социальными учреждениями), осуществляющий подготовку по направлению «Публичное управление и администрирование». Государственный заказ на профессиональное развитие кадров государственной службы ЛНР размещается и в других вузах республики, а также ДНР и Российской Федерации.

Заключение

В качестве *общих черт систем государственного управления ДНР и ЛНР* следует отметить:

- в указанных республиках почти тождественные системы государственных органов: Глава, Народный совет, Совет Министров, Верховный суд (при этом конституционные суды в обеих республиках отсутствуют), а также множественность организационно-правовых форм органов исполнительной власти (в РФ федеральные органы исполнительной власти существуют только в трех формах);
- процесс децентрализации власти: разделение постов Главы республики и председателя Совета Министров, первоначально совмещенных в одном лице. При этом сохраняется диспропорция власти в сторону Главы, то есть суперпрезидентская власть;
- демократизация законодательства: предупреждение внесудебного преследования и наказания подозреваемых; снижение

¹⁷ См.: приказ Министерства труда и социальной политики ЛНР от 24.09.2018 № 137 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению аттестации государственных гражданских служащих ЛНР».

¹⁸ Закон ЛНР от 17.07.2015 № 45-II «О противодействии коррупции».

¹⁹ Указ Главы ЛНР от 28.10.2015 № 574/01/10/15 «Об утверждении Кодекса поведения государственного гражданского служащего Луганской Народной Республики».

²⁰ Указы Главы ЛНР от 11.01.2016 № 10/01/01/16 «Об утверждении Порядка представления гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Луганской Народной Республики, и государственными гражданскими служащими Луганской Народной Республики, а также лицами, замещающими государственные должности Луганской Народной Республики, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» и от 14.01.2016 № 19/01/01/16 «Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы Луганской Народной Республики, при замещении которых государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих расходах, а также сведения о расходах членов своих семей».

²¹ Указ Главы ЛНР от 29.09.2015 № 492/01/09/15 «Об утверждении Типового положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих Луганской Народной Республики».

роли силовиков в органах управления, что связано с некоторым ослаблением вооруженного конфликта в регионе и открывает перспективы для признания этих территорий демократическими государствами, а не военными хунтами;

- ряд органов, предусмотренных конституциями, до сих пор не создан; наблюдается существенная нестабильность органов власти, связанная с их частыми реорганизациями и недостаточным правовым обеспечением (например, отсутствие утвержденных положений о ряде ведомств).

В качестве *различий* можно отметить:

- наличие Счетной палаты в ЛНР при отсутствии таковой в ДНР;

- распределение подотчетности органов исполнительной власти ЛНР между Главой и Советом Министров, что напоминает распределение федеральных органов исполнительной власти между президентом и правительством РФ. В ДНР подобная практика отсутствует;

- в ЛНР перечень государственных должностей закреплён на законодательном уровне, а в России и ДНР такого закона нет.

С точки зрения *развития государственной службы* можно отметить общие для ДНР и ЛНР тенденции:

- законодательство обоих государств в целом повторяет нормы российского права. Подобная синхронизация связана с потребностью в обеспечении единства правового пространства Новороссии и России. Со временем такое положение может быть использовано для облегчения интеграции этих территорий в общероссийское правовое поле. Негативным следствием такого положения является создание в небольших и небогатых государствах сложного и дорогостоящего аппарата государственной власти, подражающего российскому государству, возможности которого несоизмеримо больше. Заимствуя общие принципы организации госслужбы, законодатели ДНР и ЛНР повторяют недостатки и ошибки российского законодательства. Некритичное заимствование правовой системы, сложившейся в иных общественно-экономических условиях может привести, и по некоторым данным, уже приводит к росту коррупции и бюрократизации в системах управления непризнанных республик;

- запаздывание регулирования, про-

являющееся в том, что последние изменения российского служебного законодательства, такие как информатизация кадровой работы, модернизация системы профессионального развития кадров, синхронизация квалификационных требований к должностям госслужбы с направлениями образования, проходят мимо законодательства Новороссии. При отсутствии необходимой адаптивности отставание может со временем усилиться;

- существенным, на наш взгляд, но преодолемым недостатком является отсутствие статистического наблюдения государственной службы в обеих непризнанных республиках, а также закрытость систем управления. Отчасти такое положение объясняется ограниченными финансовыми возможностями непризнанных республик и опасением угроз с украинской стороны в отношении их должностных лиц. Однако информационная закрытость способствует развитию коррупции и приводит к снижению доверия населения. Учитывая малые размеры, статус республик, небольшую численность их населения и территориальную близость к ним органов власти, представляется необходимым обеспечение большей открытости. Ориентиром в данной сфере может стать Федеральная информационная система и портал в сфере государственной службы РФ, запущенные в 2017 г.²².

В завершение выделим ряд специфических *особенностей организации государственной службы непризнанных республик*, представляющих интерес при проектировании изменений в данной сфере в нашей стране.

Во-первых, в ЛНР установлены показатели для отнесения городов и районов к группам по оплате труда гражданских служащих, как это ранее практиковалось в СССР. Подобный подход отчасти позволяет снизить территориальные диспропорции в оплате труда госслужащих. Данная проблема в настоящее время характерна для гражданской службы РФ.

Во-вторых, в ЛНР формализован порядок подготовки годовых отчетов государственных служащих о проделанной работе, используемых для проведения аттестации, промежуточного контроля, анализа фактического распределения должностных обязанностей в органах власти, сбора предложений по улучшению их деятельности. Отчет

²² Постановление правительства РФ от 03.03.2017 № 256 «О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»».

структурируется, исходя из обязанностей служащего, закрепленных в его должностном регламенте, включая достижение показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

В-третьих, нормы служебной этики в ЛНР формализованы в Кодексе поведения гражданского служащего, имеющего более высокий правовой статус, чем Общие принципы служебного поведения, существующие на гражданской службе России.

Литература:

1. Абрадова Е.С. Формирование новой украинской идентичности в постмайданный период (2014-2018 гг.) // Власть. 2018. № 5.
2. Медникова А.А. Анализ проблематики института признания государств // Теория и практика общественного развития. 2018. № 1.
3. Оношко О.В. Внешняя политика Донецкой Народной Республики: интересы и идеология // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2018. № 2.
4. Охотский Е.В. Постсоветская Украина: правящий режим в политическом пространстве украинства, европейского выбора и русофобии (политико-правовой анализ) // Российский журнал правовых исследований. 2018. № 1.
5. Сичкар В.А. Теоретико-правовые основы формирования Народного совета Донецкой Народной Республики // Вестник Института экономических исследований. 2018. № 2.
6. Burke J., Panina-Burke S. Eastern and Southern Ukraine's Right to Secede and Join the Russian Federation // Russian Law Journal. 2015. Vol. 3. No 1.
7. Caspersen N. Making Peace with De Facto States // The Annual of Language and Language of Politics and Identity. 2016. Vol. 10.
8. Cismas I. Secession in Theory and Practice: the Case of Kosovo and Beyond // Goettingen Journal of International Law. 2010. Vol. 2. No 2.
9. Katchanovski I. The Separatist Conflict in Donbas: A Violent Break-Up of Ukraine? // Perspectives on European Politics and Society. 2016. Vol. 17. No. 4.
10. Kuzio T. Regime type and politics in Ukraine under Kuchma // Communist and Post-Communist Studies. 2005. No 38.
11. Müllerson R. Precedents in the mountains: on the parallels and uniqueness of the cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia // Chinese Journal of International Law. 2009. Vol. 8. No 1.
12. Oeter S. The Kosovo Case – An Unfortunate Precedent // Heidelberg Journal of International Law. 2015. Vol. 75. No 1.
13. Twickel N., Sasse G., Baumann M. The Armed Conflict in Eastern Ukraine // Russian Analytical Digest Center for Security Studies. 2018. No 214.

FORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC SERVICE SYSTEMS IN THE UNRECOGNIZED STATES OF DONBAS REGION

Introduction. In this article we aim to identify common patterns and specifications of the state institutions development in the self-proclaimed states in the South-East of Ukraine named Donetsk and Lugansk People's Republics (the DPR, the LPR).

Materials and methods. For the first time we described the models of public administration and bureaucracy in the DPR and the LPR, and then we compared them with the systems of Russia and the Ukraine using the case study method, classification, comparative legal analysis and best practices identification.

Results of the study. We proved that state-building in the unrecognized states of Donbas moves towards democratization: the role of the armed forces is reduced as well as the concentration of power, and

democratic freedoms are expanded. The organization of the public authorities in the self-proclaimed republics is similar to the system of the Ukraine (e.g.: unicameral parliament and unitary system), but the public service is built according the Russian model.

Discussion and conclusions. The DPR and the LPR passed legal acts and adopted the system of executive bodies, which are not yet available in Russia. The LPR's experience in using annual reports of civil servants for their certification, control, analysis of the distribution of official duties, and performance improvement is of significant interest. The service ethics in the LPR is formalized in the Code of Civil Servants' Conduct which has a higher legal status than the General Principles of Service Conduct that exists in the civil service of Russia.

Georgiy A. Borshchevskiy,
Candidate of Science (History), Associate Professor, Russian Academy of National

Economy and Public Administration under
President of Russia (RANEPA).

Ключевые слова:

бюрократия, государство, государственный аппарат, государственная служба, непризнанное государство, органы государственной власти, политический режим

Keywords:

unrecognized states, Lugansk People's Republic, Donetsk People's Republic, the Ukraine, political regime, government bodies, public service, bureaucracy

References:

1. Abradova Y.S., 2018. Formirovaniye novoy ukrainской identichnosti v postmaydannyy period (2014-2018 gg.) [Formation of a new Ukrainian identity in the post-Mayd period (2014-2018)]. *Vlast' [The Power]*. № 5.
2. Mednikova A.A., 2018. Analiz problematiki instituta priznaniya gosudarstv [Analysis of the problems of the institute of state recognition]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya [Theory and practice of social development]*. № 1.
3. Onopko O.V., 2018. Vneshnyaya politika Donetskoy Narodnoy Respubliki: interesy i ideologiya [Foreign Policy of the Donetsk People's Republic: Interests and Ideology]. *Nauchnyye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta [Scientific Reports of Belgorod State University]*. № 2.
4. Okhotskiy Y.V., 2018. Postsovetskaya Ukraina: pravyashchiy rezhim v politicheskom prostranstve ukrainstva, yevropeyskogo vybora i rusofobii (politiko-pravovoy analiz) [Post-Soviet Ukraine: the ruling regime in the political space of Ukrainians, the European choice and Russophobia (political and legal analysis)]. *Rossiyskiy zhurnal pravovyykh issledovaniy [Russian Journal of Legal Studies]*. № 1.
5. Sichkar V.A., 2018. Teoretiko-pravovyye osnovy formirovaniya Narodnogo soveta Donetskoy Narodnoy Respubliki [Theoretical and legal foundations of the formation of the People's Council of Donetsk People's Republic]. *Vestnik Instituta ekonomicheskikh issledovaniy [Bulletin of the Institute for Economic Research]*. № 2.
6. Burke J., Panina-Burke S., 2015. Eastern and Southern Ukraine's Right to Secede and Join the Russian Federation. *Russian Law Journal*. Vol. 3. No 1.
7. Caspersen N., 2016. Making Peace with De Facto States. *The Annual of Language and Language of Politics and Identity*. Vol. 10.
8. Cismas I., 2010. Secession in Theory and Practice: the Case of Kosovo and Beyond. *Goettingen Journal of International Law*. Vol. 2. No 2.
9. Katchanovski I., 2016. The Separatist Conflict in Donbas: A Violent Break-Up of Ukraine? *Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 17. No. 4.
10. Kuzio T., 2005. Regime type and politics in Ukraine under Kuchma. *Communist and Post-Communist Studies*. No 38.
11. Müllerson R., 2009. Precedents in the mountains: on the parallels and uniqueness of the cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia. *Chinese Journal of International Law*. Vol. 8. No 1.
12. Oeter S., 2015. The Kosovo Case – An Unfortunate Precedent. *Heidelberg Journal of International Law*. Vol. 75. No 1.
13. Twickel N., Sasse G., Baumann M., 2018. The Armed Conflict in Eastern Ukraine. *Russian Analytical Digest Center for Security Studies*. No 214.

ПАРТИСИПАТОРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ¹ В ПОРТУГАЛИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Надежда Гаврилова*

DOI 10.24833/2073-8420-2019-1-50-61-68



Введение. Статья представляет интерес в связи с распространением практик участия граждан в бюджетном процессе в России и за рубежом. В 2017 году стартовал проект «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации», реализуемый Минфином России и Всемирным банком, в котором участвует более 50 российских регионов. В марте 2018 года необходимость развития практик участия граждан была отражена в государственной программе Минфина России «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Поскольку тема участия граждан в бюджетном процессе всё ещё является новой, среди ученых и практиков существует интерес к зарубежному опыту, в частности, к механизмам, используемым в европейских странах. Португалия представляет особенный интерес, поскольку здесь реализуется единственная в мире общенациональная практика партисипаторного бюджетирования.

Материалы и методы. В подготовке статьи использованы сравнительно-исторический анализ и метод кейс-стади. В качестве источников привлечены академические статьи, тематические книги и монографии, официальные сайты государственных и местных органов власти Португалии, специализированные порталы интернет-участия, доклады зарубежных экспертов на Московском финансовом форуме 2018 г. Также автор опирался на устную информацию, полученную от сотрудников Департамента коммуникаций и брендинга мэрии г.Лиссабона в ходе очной встречи в июне 2018 года.

Результаты исследования. Выявлен исторический и политический контекст развития современных механизмов прямой демократии в Португалии. Проанализирована общенациональная программа, национальные программы школьного и молодежного партисипаторного бюджетирования. Описана специфика проектов, целевая аудитория и результаты в рамках каждого из направлений. Отдельное внимание уделено городу Лиссабону, в котором реализуется сразу несколько краудсорсинговых и партисипаторных практик.

Обсуждение и заключение. Выявлены наиболее оригинальные подходы, интересные с точки зрения используемых процедур вовлечения граждан или тематики тех вопросов местного значения, которые выносятся на обсуждение в рамках партисипаторных практик.

* **Гаврилова Надежда Владимировна**, ведущий научный сотрудник, Центр инициативного бюджетирования, НИФИ Минфина России.

ORCID ID: 0000-0002-7677-741X

e-mail: gavrilova@nifi.ru

¹ Партисипаторное бюджетирование – форма участия граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств, критериями принадлежности к которой являются: определение гражданами приоритетов расходования бюджетных средств; участие представителей местной власти; регулярный процесс реализации; общественное обсуждение в рамках специальных собраний, комиссий, интернет-платформ; организация публичной отчетности.

Введение

В Португалии сегодня реализуется первая в мире национальная практика партисипаторного бюджетирования (ПБ). Это обстоятельство мотивирует обратить внимание на исторические особенности и специфику управленческих подходов, которые используются в стране.

Португалия – небольшая страна с населением 10,32 миллиона человек. Административную структуру составляют президент, национальное правительство, два федеральных региона и 108 муниципалитетов, из которых 50% малочисленны по количеству населения, в них живут менее 100 тысяч человек.

Контекст, в котором исторически начали развиваться партисипаторные практики, можно описать как структурный кризис: граждане, будучи недовольными работой демократических институтов, отстранялись от участия в политических вопросах. Несколько лет нарастала асимметрия между большим объемом ответственности муниципалитетов и их скромными финансовыми возможностями, которые не позволяли удовлетворить растущие запросы граждан. Партисипаторные практики, запущенные на этом фоне, можно условно поделить на две группы: а) построенные на принципе «избирательного слушания», где гражданам отводится консультативная роль, но не передается окончательное право принимать решения о расходах, б) практики ПБ, где граждане сами выдвигают проекты и голосуют за них, а муниципальная власть гарантирует реализацию идей-победителей. Для маленьких муниципалитетов характерно использование консультативных подходов, не предполагающих передачу власти гражданам, тогда как практики второго типа чаще запускаются в крупных муниципалитетах с большой территорией, где местные сообщества расселены, и механизмы участия частично призваны компенсировать недостаток физических контактов.

Политической силой, которая стояла за запуском большинства португальских практик, является Социалистическая партия. С 2002 по 2005 г. ПБ преимущественно реализовывалось на юге страны, в частности в округе Сетубал (Setúbal), где партия лидировала. С 2006 г. география расширяется, появляются центры инноваций в Лиссабоне, округах Бежа (Beja), Фаро (Faro), Брага (Braga) и Сантарем (Santarém). По своему дизайну практики начинают все больше эво-

люционировать от консультаций к полноценным делиберативным процедурам. По состоянию на 2014 год в стране реализовывалось 118 муниципальных практик ПБ, к 2018 году их количество возросло до 238. Наиболее масштабные практики реализуются в мегаполисах Лиссабон и Порту, где проживает большая часть населения. Те процессы и динамика, которые наблюдаются на местном уровне, повлияли на решение масштабировать практику на национальном уровне.

Из муниципальных практик примечателен опыт лиссабонского пригорода г. Кашкайш (Cascais), где ПБ завоевало такую широкую поддержку жителей, что проголосовать за проекты приходит больше граждан, чем на традиционные выборы. Так, в октябре 2017 года проголосовать на выборах депутатов в городской совет пришли чуть более 73 тыс. человек из 177 тыс. зарегистрированных избирателей, а через месяц в голосовании в рамках ПБ участвовало более 75 тыс. человек. Популярность ПБ в Кашкайше объясняется кропотливой работой по вовлечению граждан, которую ведет местная администрация и НКО, которые не только выдвигают свои идеи городского развития, но и приходят обосновать и представить их на публичных слушаниях. Проекты в Кашкайше, как и в других городах, в основном касаются образования, спорта, экологии, дорожного строительства и транспорта, культуры – главных элементов городского хозяйства.

Национальная программа партисипаторного бюджетирования

В Португалии запущена первая в мире национальная программа ПБ, которая дает гражданам возможность высказаться напрямую о приоритетах расходования бюджета. Это уникальная инновация, аналогов которой нет пока больше ни в одной из стран. Национальная программа была анонсирована в конце 2016 года, с 2017 года было запущено три национальных инициативы по распространению партисипаторного бюджетирования:

- Orçamento Participativo Portugal (www.opp.gov.pt)
- Orçamento Participativo das Escolas (www.opescolas.pt)
- Orçamento Participativo Jovem (www.opjovem.gov.pt)

Первая – это инициативное бюджетирование на уровне национального бюджета Португалии. Вторую и третью национальные практики курирует министерство обра-

зования: это школьная и молодежная практики. Школьное направление охватывает государственные школы 3 и 2 уровня, где учатся подростки 13-17 лет. Молодежное ПБ ориентировано на молодежь 14-30 лет, в том числе уже закончившую школу. Далее каждое из трех направлений будет охарактеризовано в отдельности.

1) *Orçamento Participativo Portugal* – национальное ПБ

В первый год реализации в 2017 г. на национальное партисипаторное бюджетирование был выделен бюджет в размере 3 млн. евро, перечень проектов был ограничен четырьмя тематическими сферами: наука, культура, образование для взрослых и сельское хозяйство. В 2018 году это ограничение было снято и граждане получили возможность высказываться по всем направлениям государственной политики и модернизации госуправления. В этой модели сосуществуют два территориальных уровня: национальный и региональный, таким образом, граждане могут предлагать идеи как общенациональных, так и региональных проектов.

Проектный цикл выглядит следующим образом: с января по апрель проходит сбор идей через вебсайт www.opp.gov.pt или на очных собраниях, которые проводятся в разных локациях на территории страны. В 2017 году прошло 50 собраний. В общей сложности было предложено 599 проектов. В мае проходит технический анализ идей. На этом этапе также проводятся общественные консультации. Это означает, что если граждане не соглашались с результатами проведенного технического анализа, они могут направить свои жалобы, и правительство обязано их рассмотреть.

Затем шортлист предложений попадает на всеобщее голосование. С июня по сентябрь португальцы голосуют через интернет или по SMS за один проект на национальном и один проект на региональном уровне. В сентябре оглашаются результаты голосования и начинается реализация проектов. В 2017 году общее количество голосов превысило 80 000, победителями стали 38 проектов стоимостью от 16,2 до 200 тыс. евро. Среди планов по увеличению охвата граждан высказывается идея в будущем проводить голосования за проекты ПБ в том числе через банкоматы, которые есть даже в самых отдаленных деревнях.

В 2018 году общий бюджет на национальное ПБ был увеличен до 5 млн. евро. Максимальный бюджет на каждый отдельный проект составил 300 тыс. евро, на регион

– 625 тыс. евро. Сегодня среди граждан, вовлеченных в ПБ в Португалии, наблюдается небольшой гендерный перевес: 55% участников – мужчины, 45% – женщины. Наиболее активны представители среднего класса в возрасте 48-50 лет. 25% участников составляют молодые юноши и девушки, которые, как оказалось, больше интересуются ПБ, чем традиционными выборами.

По задумке национальное ПБ в Португалии не должно повторять или пересекаться с муниципальными практиками ПБ. Местные процессы в основном направлены на финансирование общественной инфраструктуры, физические объекты, тогда как в рамках национальной практики главным образом финансируются проекты по новым направлениям государственной политики.

Примером, иллюстрирующим такой подход, является проект «Культура для всех», который вошел в число победителей в 2017 году. Он охватывает одновременно разные уровни администрирования. Автор идеи предложил, чтобы все граждане 18 лет могли посещать культурные мероприятия национального, регионального или местного уровня, не оплачивая посещение. По всей стране люди проголосовали за эту идею. В результате возникла новая государственная политика поддержки культурного развития молодежи. Идея одного конкретного человека привела к системным изменениям.

2) *Orçamento Participativo Jovem* – молодежное ПБ

Мотивацией для запуска молодежного ПБ стало желание вовлечь в политический процесс юное поколение, которое может привнести неформальный, критический взгляд, творческую спонтанность. Правительство выделило на молодежную практику средства в размере 10% от национального ПБ, что составляет 500 тыс. евро. Максимальный лимит на каждый отдельный проект составляет 100 тыс. евро. Для распространения информации о молодежном ПБ организаторы прибегали к помощи спортивной федерации, что дало хороший отклик.

Важно, что каждое предложение, выдвигаемое юношами и девушками, должно быть направлено как минимум на 2 муниципалитета. Это важный принцип был включен, чтобы исключить конкуренцию молодежного ПБ со внутримunicipальными практиками. Цикл отбора проектов здесь похож на тот, что используется в общенациональном ПБ. Есть три основных этапа: подача идей, их технический анализ и голосование через интернет или мобильный телефон.

Идеи, которые выдвигают участники, действительно оригинальны. Так, одним из победивших проектов стало создание мобильного приложения, которое обеспечит прямую связь между педагогами и родителями учащегося. Теперь, если преподаватель захочет напрямую выйти на родителей, с помощью приложения он сможет пообщаться с ними, обсудить экзамены, успеваемость или поведение ребенка. Эта идея была выдвинута одним юношей, её поддержали 415 человек из разных школ. Такое приложение может быть использоваться во всех школах страны. Бюджет проекта составил 50 тыс. евро.

3) **Orcamento Participativo das Escolas – школьное ПБ**

Школьные практики ПБ реализуются во всех государственных школах 3 и 2 уровней, которых в стране около 1100. Правительство перечисляет дополнительные средства в каждое учреждение из расчета 1 евро на каждого школьника и 500 евро на школу.

Цикл реализации проекта немного отличается от описанных выше моделей, поскольку академический год не совпадает с обычным календарем. Практики стартуют в январе, в феврале проводится сбор идей, в марте – технический анализ. В марте же празднуется День студента, когда в школах проходят голосования. В апреле объявляются результаты, а к декабрю реализация проектов уже должна быть завершена.

В 2016-2017 гг. в реализации ПБ приняли участие более 221 тыс. учащихся из более чем 93% португальских школ и выдвинули 4731 проект. В целом, школьное и молодежное ПБ в Португалии способствовали демократизации процессов принятия решений и формированию новой гражданской культуры.

Партисипаторное бюджетирование в Лиссабоне

Португальская столица включает в себя 24 округа, которые населяют 513 064 жителя. В городе выстроена комплексная система вовлечения граждан в управление городом «Lisboa participa» (www.lisboaparticipa.pt), которая базируется на таких принципах, как обеспечение возможностей непрерывного участия в течение года, использование новых инструментов, взаимная ответственность между городом и жителями, прозрачный менеджмент. Эта система вовлечения граждан в управление городом включает в себя 6 направлений работы:

1) **Orcamento Participativo** – городская практика партисипаторного бюджетирования.

Реализуется в столице с 2008 года. За это время гражданами было предложено 6204 идеи, из которых 1957 были вынесены на голосование и получили 268 536 голосов. Победителями стали 120 проектов, общий размер финансирования которых составил 33 805 668 евро. Граждане могут подать идеи во время очных обсуждений или онлайн через сайт www.lisboaparticipa.pt. Как показал опыт, 90% идей собираются онлайн. Особенность, отличающая лиссабонскую практику от многих других городских практик, – возможность участия для всех, в том числе для мигрантов и гостей города. Мэрия исходит из посылки, что город должен быть дружелюбен ко всем – не только к тем, кто прописан здесь и платит налоги, но и к приезжим. Обязательное негласное условие участия – любить Лиссабон.

После подачи идей проводится их техническая экспертиза муниципальными служащими и голосование. Проголосовать можно через сайт, авторизовавшись через свой телефон или отправив бесплатное СМС с кодом выбранного проекта на специальный номер.

В цикле 2016-2017 гг. общий бюджет партисипаторного бюджетирования составил 2,5 млн. евро, которые включили в себя 1 млн. евро на более масштабные структурные проекты стоимостью от 50 000 до 500 000 евро и 1,5 млн. евро на локальные проекты стоимостью от 50 000 до 150 000 евро. У каждого горожанина соответственно было два голоса – по одному на проект каждого типа. Среди реализованных проектов – система велодорожек, зеленые коридоры в парке, приют для бездомных животных, стартапы, ботанический сад Лиссабона. Следующим шагом развития практики станет участие ассоциаций мигрантов, инклюзивность. Некоторые проекты, реализованные в рамках ПБ, не просто стали точечными изменениями в инфраструктуре, но привели к системным изменениям в городе. Примером такого типа стал дом для бездомных животных. После его создания изменилась городская политика по отношению к бездомным животным: раньше их просто убивали, а сейчас стали применять более гуманный подход. Другой интересный проект – велосипедные дорожки. Несколько лет назад в Лиссабоне не было ни одной, теперь их общая протяженность превышает 200 км. Среди оригинальных проектов можно отметить реализованный проект голубятни и попытку контролиро-

вать популяцию городских голубей, когда волонтеры вынимали одно из двух яиц из гнезда и заменяли его на искусственное.

Сейчас по прошествии 10 лет реализации ПБ в Лиссабоне настал «кризис тинейджера»: накопились проблемы, требующие решения. На старте проблемы, как правило, не замечаются, все кажется радужным, но со временем они становятся очевидны. Например, проблемой и вызовом является то, что участвует как правило стабильно один сегмент общества. Самые бедные, мигранты, люди преклонного возраста и молодежь участвуют мало. Для их вовлечения необходимы специальные подходы по вовлечению. Администрация города планирует в последующие годы активнее вести работу по популяризации ПБ в бедных кварталах, проводить встречи в школах, университетах, общественных центрах для престарелых, центрах для мигрантов.

Еще одна важное направление – формирование адекватных ожиданий со стороны горожан. Организаторы признают, что необходимо вести целенаправленную разъяснительную работу, чтобы не возникало ситуаций, когда жители звонят на следующий день после голосования с вопросом «Проект уже реализован?». Сейчас у администрации города появилось намерение уменьшить размер финансирования на 1 проект, тогда будет больше проектов-победителей, и они будут реализовываться быстрее, жителям придется меньше ждать. Этот тот вывод, к которому команда пришла в результате обсуждения накопленного опыта и попыток выхода из «кризиса тинейджера».

2) LisBOAidea – круглогодичный краудсорсинг идей городского развития.

Это консультативная практика, запущенная в 2017 году. В рамках неё горожане могут предлагать свои идеи онлайн посредством интернет-сайта *lisboaparticipa.pt*. Предложения могут касаться 13 тематических областей, включая культуру, образование, спорт, социальные проблемы, экологию, жилищное строительство, дорожную инфраструктуру, туризм, экономику, модернизацию управления и др.

Каждая опубликованная идея становится видна посетителям сайта, в течение последующих 60 дней пользователи могут голосовать «за» и «против». В случае, если через 60 дней симпатий будет как минимум на 100 больше чем антипатий, идея отправляется для рассмотрения в местные органы власти. Уже в первый пилотный 2017 год пользователи предложили более 130 идей, которые

набрали в общей сложности более 1900 голосов, 5 идей прошли этап технической оценки.

Разница между LisBOAidea и партиципаторным бюджетированием в следующем: а) максимальный размер финансирования на реализацию идеи в LisBOAidea составляет 50 000 евро, таким образом, через этот канал жители могут предлагать небольшие идеи, которые не могут конкурировать с большими бюджетными предложениями, выдвигаемыми в рамках ПБ, но могут, тем не менее, оказать существенное влияние на город, б) LisBOAidea предполагает краудсорсинг идей, которые в отличие от ПБ не обязательны к исполнению, однако сам мэр заинтересован в том, чтобы реализовать идеи, пользующиеся большой поддержкой лиссабонцев, в) в ПБ люди участвуют только один раз в год, а в рамках LisBOAidea можно подавать предложения круглый год, таким образом, это более гибкий инструмент.

Платформа для предложения идей LisBOAidea перед запуском тестировалась на рок-фестивале, где стояла специальная кабинка с компьютерами и проходящим мимо предлагалось подать идею, проголосовать за чужую либо и то, и другое. Такой подход помог решить проблему холодного старта: когда платформа была широко анонсирована в публичном пространстве, она была не пустой, а уже представляла собой живую площадку диалога. Следующий рок-фестиваль пройдет через 2 года, к этому времени городская администрация планирует по максимуму обеспечить реализацию полученных предложений, чтобы оправдать доверие к практике. В частности, есть договоренности о партнерстве с коммерческой компанией, которая поставит фонтанчики с водой и будет раздавать на фестивале бесплатные пустые бутылки: компания получит для себя новые рекламные возможности, а участники фестиваля получают бесплатную воду.

3) Приложение для смартфона Na Minha Rua Lx («На моей улице»)

Приложение создано для сбора информации о проблемных точках в городе, нуждающихся во внимании городских служб. С его помощью пользователи могут сообщить о поломках уличных фонарей, ямах на дорогах, брошенных машинах, протекающей крыше и т.п. Отправитель заявки может следить в приложении за ходом его выполнения. Авторизация в приложении возможна через Facebook.

4) **Lisboa em Debate** – городские обсуждения

Система общественных обсуждений организована вокруг проектов общественной инфраструктуры, иницируемых городской администрацией. Среди проектов, по поводу которых муниципальные органы власти консультируются с горожанами, – социальные инициативы, проекты в сфере культурного наследия, и др. Жители могут направить свои жалобы, замечания и предложения официальным письмом на адрес мэра Лиссабона.

5) **Lisboa Aberta** – политика открытых данных

Политика открытых данных подразумевает максимальное раскрытие информации о работе муниципальных органов власти для исследователей и широкого круга лиц. Цель этой политики – содействовать участию граждан, поощрять повторное использование и обмен данными, стимулировать предпринимательство и инновации, содействовать развитию Лиссабона как инклюзивного, интеллектуального и инновационного города.

6) **Fórum da cidadania** – гражданский форум

Гражданский форум является площадкой диалога между органами власти, представителями некоммерческих организаций

и гражданскими активистами. Форум проходил 4 раза, самый недавний – в июне 2017 года, когда была принята «Лиссабонская хартия прав и обязанностей».

Заключение

Важным эффектом реализации проанализированных партисипаторных практик в Португалии стал рост доверия к государственным институтам и политикам. Вместе с тем, электоральное поведение избирателей по результатам реализации проектов не изменилось, т.к. люди хорошо понимают, где им предлагается реальная возможность повлиять на социальные процессы, а где предвыборная технология. В целом благодаря реализации проанализированных партисипаторных практик в Португалии сегодня формируется новая политическая культура.

Примечания

Статья подготовлена в рамках проекта «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации», реализуемого Министерством финансов РФ и Международным банком реконструкции и развития.

Литература:

1. Kamolov S., Konstantinova A. E-government: way of modernization and efficiency enhancement of public governance // Право и управление. XXI век. 2017. № 1 (42).
2. Шилов Л. Выборы без политики. Что нужно людям от демократии в XXI веке? Republic.ru. 18.04.2018 // <https://republic.ru>.
3. Dialog Global, International Congress on Participatory Budgeting. №24. Service Agency Communities in One World. № 24. 2010.
4. Диас Н., Партисипаторное бюджетирование в Португалии: от местного к национальному уровню // Московский финансовый форум, 2018. <https://bit.ly/2SZOmp9>
5. Dias N. A decade of Participatory Budgeting in Portugal: a winding but clarifying path // Hope for Democracy. 2014. p.325-352.
6. Dias N., Julio S., Martins V., Sousa V., Biel F. Participatory Budgeting in Portugal – standing between a hesitant political will and the impacts on public policies. // Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. 2018. p. 257-274.
7. Municipios por una Democracia Participativa // www.presupuestosparticipativos.com.
8. Orçamento Participativo das Escolas // www.opescolas.pt
9. Orçamento Participativo Jovem // www.opjovem.gov.pt
10. Orçamento Participativo Portugal // www.opp.gov.pt
11. Participatory democracy: Portugal's new frontier. OECD // www.oecd.org
12. Participatory budgeting. An innovative approach. European Parliament Briefing. 2016 // <https://goo.gl>.
13. Sintomer, Y.; Allegretti, G; Herzberg, C.; Röcke, A. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation, 2013.

PARTICIPATORY BUDGETING IN PORTUGAL: DEVELOPMENT PROSPECTS

Introduction. The relevance of the study is caused by the spread of participatory budgeting practices in Russia and abroad. In 2017 the joint project 'Development of initiative budgeting in the Russian Federation' of the Ministry of Finance of the Russian Federation and the World Bank has been launched. More than 50 Russian regions are involved in this project today. In March 2018 the need to develop citizen engagement was reflected in state program of the Russian Finance Ministry 'Public Finance Management and Regulation of Financial Markets'. Since citizen participation in the budget process is still new, scholars and practitioners take interest in foreign experience, in particular, in the mechanisms used in European countries. Portugal is of a particular interest because the only nationwide practice of participatory budgeting is being implemented there.

Materials and methods. The article is based on the comparative historical analysis and case-study method. Academic articles, thematic books and monographs, official websites of the state and local authorities of Portugal, specialized online-participation portals, reports of foreign experts at the Moscow Financial Forum 2018 were involved as sources. The author also relied on oral information received from

the representatives of the Branding and Communication Department of Lisbon during an in-person meeting at the City Hall in June, 2018.

Results. The historical and political context of the development of modern mechanisms of direct democracy in Portugal was identified. The nationwide program, national programs of school and youth participatory budgeting are analyzed. The specificity of the projects, the target audience and the results within each of the directions are described. Special attention is paid to the city of Lisbon, in which several crowdsourcing and participatory practices are implemented.

Discussion and conclusions. The most original approaches that are interesting from the point of view of the procedures used for engaging citizens or specifics of local issues that are presented for discussion in the framework of participatory practices are identified.

Nadezda V. Gavrilova,

Senior Researcher, Center for Initiative Budgeting, Financial Research Institute, Ministry of Finance of the Russian Federation

Ключевые слова:

партисипаторное бюджетирование, инициативное бюджетирование, вовлечение граждан, участие граждан, прямая демократия, делиберативная демократия, партисипаторное управление, краудсорсинг, гражданский контроль

Keywords:

participatory budgeting, initiative budgeting, citizen engagement, citizen participation, direct democracy, deliberative democracy, crowdsourcing, participatory management, public control

References:

1. Kamolov S., Konstantinova A., 2017. E-government: way of modernization and efficiency enhancement of public governance. *Pravo i upravlenie. XXI vek. [Journal of Law and Administration]*. № 1 (42).
2. Shilov L., 2018. Vybory bez politiki. Chto nuzhno ljudjam ot demokratii v XXI veke? [What do people need from democracy in XXI century?] Republic.ru. URL: www.republic.ru.
3. Dialog Global, International Congress on Participatory Budgeting, 2010. № 24. Service Agency Communities in One World.
4. Dias N., Participatornoe budgetirovanie d Portugalii: ot mestnogo k nazional'nomu urovnyu. [Participatory Budgeting in Portugal: from municipal to national level]. *Moscow Financial Forum, 2018*. URL: <https://bit.ly/2SZOmp9>
5. Dias N., 2014. A decade of Participatory Budgeting in Portugal: a winding but clarifying path. *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*.
6. Dias N., Julio S., Martins V., Sousa V., Biel F., 2018. Participatory Budgeting in Portugal – standing between a hesitant political will and the impacts on public policies. *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*.
7. Municipios por una Democracia Participativa. URL: www.presupuestosparticipativos.com
8. Orçamento Participativo das Escolas. URL: www.opescolas.pt
9. Orçamento Participativo Jovem. URL: www.opjovem.gov.pt

10. Orçamento Participativo Portugal. URL: www.opp.gov.pt
11. OECD. Participatory democracy: Portugal's new frontier. URL: <http://www.oecd.org/portugal/participatory-democracy-portugal-new-frontier.htm>
12. Participatory budgeting. An innovative approach. European Parliament Briefing. 2016. URL: <https://goo.gl>
13. Sintomer, Y.; Allegretti, G; Herzberg, C.; Röcke, A. 2013. *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation*.

РОССИЯ-ЕС: РАЗЛИЧИЕ ВЗГЛЯДОВ НА НАЦИОНАЛЬНУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ И БОРЬБУ С ТЕРРОРИЗМОМ

Милка Малфэт*

DOI 10.24833/2073-8420-2019-1-50-69-75



Введение. Статистические данные показывают, что сегодня и страны Европейского Союза («ЕС»), и Российская Федерация («Россия») испытывают проблемы, связанные с распространением терроризма. Укрепление партнерских отношений для борьбы с терроризмом могло бы привести к плодотворному сотрудничеству. Это эссе призвано проиллюстрировать общую основу для такого сотрудничества, которое возможно, несмотря на имеющиеся различия в политике и устройстве ЕС и России.

Материалы и методы. Методологическая основа исследования имеет как аналитический, так и описательный характер. Что касается аналитического аспекта, то при исследовании политических явлений и процессов в сфере национальной безопасности и противодействия терроризму использовался статистический, качественный и сравнительный анализ. Автор также применил индуктивный метод. Материалы, использованные в исследовании, включают в себя описание подходов к изучению такой угрозы национальной безопасности, как терроризм, в России и странах ЕС.

Результаты. Автор показывает, что существуют четыре фундаментальных задачи, которые требуют большего внимания в диалоге между ЕС и Россией по вопросам свободы, справедливости и безопасности, в особенности касательно борьбы с терроризмом. Во-первых, статистические данные свидетельствуют, что современный терроризм оказывает влияние на европейские страны и Россию, однако в разных проявлениях. Во-вторых, опыт России в борьбе с терроризмом имеет решающее значение. В-третьих, понятия «свобода» и «права человека» и их соотношение с «безопасностью» различаются в ЕС и России. В-четвертых, концепция суверенитета по-разному трактуется государствами-членами ЕС и Россией. Несмотря на все различия во взглядах, очевидно, что ЕС мог бы многое перенять у России, как одного из ключевых государств, имеющих немалый опыт борьбы с терроризмом. Хотя ЕС и Россия сталкиваются с различными его проявлениями, формами и проблемами, корни западноевропейского терроризма порой имеют несколько иное происхождение, это не отменяет того, что общая проблематика может способствовать развитию взаимопонимания и сотрудничества.

Обсуждение и выводы. Обсуждены правительственные подходы ЕС и России к национальной безопасности, а также общие основания для сотрудничества, а именно – противодействие распространению терроризма. Доказано, что обе системы имеют отличия, разные особенности и не всегда совместимы друг с другом. Была представлена рекомендация о создании рабочей группы по борьбе с терроризмом, а также рекомендации по устранению политического недоверия.

* Милка Малфэт, магистр юриспруденции, адвокат (DLA Piper, Брюссель).
e-mail: milkamalfait@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-7438-4700

Общая база для сотрудничества

В ЕС число терактов и уровень террористической угрозы за последние четыре года резко возросли, достигнув пиковых значений в 2015–2016 годах, когда Франция стала первой западноевропейской страной в списке наиболее атакованных террористами, после развивающихся государств Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА)¹. Современная Россия также входит в число стран, подвергшихся атакам террористов, занимая первую четверку развитых стран в Глобальном индексе терроризма², разделяя второе место с Соединенными Штатами и Китаем, что делает её второй после Франции и 33-й в мировом рейтинге.³ Цель этих документов - показать, что у ЕС и России есть общая база для сотрудничества в борьбе с терроризмом, несмотря на разные взгляды. Представленные государства проводят разную политику и имеют отличную друг от друга структуру, созданную для решения проблемы терроризма, тем не менее ЕС может рассматривать Россию в качестве модели. Возникает вопрос: совместимы ли обе системы друг с другом и могут ли оба партнера наладить сотрудничество? Несмотря на политический тупик, между ЕС и Россией существует много возможностей для развития более интенсивного сотрудничества в области внутренней безопасности. Предполагается, что именно с помощью этого «процесса моделирования» будет активизировано сотрудничество при условии, что политический диалог усилится в направлении большего доверия друг к другу. В данных переговорах крайне значимы усилия Брюсселя. Итак, каковы основные различия между ЕС и Россией и что ЕС может позаимствовать у России?

Разные взгляды

Во-первых, и Россия, и ЕС понесли значительный ущерб от терактов. Более того, Россия входит в число развитых стран мира, наиболее пострадавших от этого, принимая во внимание развивающиеся страны региона БВСА⁴. Регион БВСА является эпицентром террористической деятельности, что подтверждается тем фактом, что 10 крупнейших стран, наиболее пострадавших от терроризма по всему миру в 2017 году, расположены в этом регионе (Ирак, Афганистан, Нигерия, Сирия, Пакистан, Йемен, Сомали, Индия, Турция и Ливия).⁵ Проблема терроризма в современном представлении существует в России с конца 90-х годов.⁶ И ЕС, и Россия являются цивилизованными обществами, затронутыми людьми и организациями, которые используют насилие и устрашение гражданского населения для достижения политических или идеологических целей. Террористические атаки подрывают коллективное чувство безопасности и социальной сплоченности [6. С. 477-487].

Европа⁷ должна бороться с теми, кто причастен к такого рода противозаконной деятельности. Хотя ЕС и Россия пережили воздействие различных экстремистских натисков (корни терроризма в Западной Европе не совпадают с корнями в России), очевидно, что необходимы совместные действия по предотвращению распространения террористических группировок, тех, кто поддерживает экстремистов и проповедует джихад [2.С.99]. Сегодня террористы широко используют Интернет и соцсети для контакта друг с другом. Через транснациональные сети организуют финансирование, материально-техническое обеспечение и распространение экстремистской идеологии.⁸

¹ Не все страны БВСА указаны здесь. Только из них террористы собирались и действовали.

² United Nations Development Programme (UNDP), 2016, *Human Development Report 2016*. P. 198. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf

³ Institute for Economics and Peace, 2017, *Global Terrorism Index 2017*. P.10. URL: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>

⁴ Loc.cit.

⁵ Ibid. 2, 4 and 21.

⁶ University of Maryland n.d., *Global Terrorism Database*. URL: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results>

⁷ Под "Европой" подразумевается Европейский Союз и Российская Федерация, поскольку последняя также является европейской страной и должна быть включена в политические дебаты. Неправильно исключать Российскую Федерацию из Европы, как это часто бывает на Западе. В этом эссе различие будет сделано между "ЕС" и "Россия".

⁸ Europol n.d., *European Counter Terrorism Centre - (ECTC)*. URL: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>

Во-вторых, Россия накопила большой опыт борьбы с терроризмом [7. С. 6] из-за террористических актов, произошедших в прошлом. Однако нельзя исключать, что и такие страны, как Бельгия [9], Франция, Испания, Германия и Великобритания, приобрели опыт в решении этой проблемы, учитывая многочисленные нападения, которые произошли за последние четыре года. Это открывает путь для сотрудничества. Кроме того, в России созданы институциональные рамки и законодательство по противодействию терроризму. Россия приняла Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» в 1998 году. В этом законе прописан правовой режим контртеррористической операции, а также организационные основы борьбы с терроризмом. В 2006 году был принят новый Федеральный закон «О противодействии терроризму», который заменил предыдущую версию [4. С. 513-533][5]. В марте 2016 года Государственная Дума РФ приняла Федеральный закон о ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма. Россия стала участником более 20 контртеррористических международно-правовых актов под эгидой ООН, Совета Европы, СНГ и ШОС [3. Р. 23]. Период с 2002 по 2004 гг. в России ознаменован наибольшей смертностью, связанной с терроризмом, так же, как и 2010-2011 гг.⁹ В 2016 году Россия была отмечена третьим самым низким по величине показателем воздействия терроризма в мире - со средним баллом ГТИ 2,12.¹⁰ Согласно статистическим данным, представленным Университетом Мэриленда и его Глобальной базой данных по терроризму, в настоящее время в России наблюдается снижение количества нападений и летальных исходов по сравнению с годами с высокой смертностью¹¹. Возможно, это связано с усиленной борьбой с терроризмом в России.

В 2016 году Европа¹² была вторым регионом с самыми высокими показателями согласно Глобальному индексу терроризма, несмотря на то, что 2016 год стал годом с наибольшей смертностью для региона с 2002 года. Увеличение числа погибших привело к значительному ухудшению показателей региона. За последние 15 лет до 2016 года Европа имела четвертое по величине ухудшение по среднему баллу ГТИ¹³. В целом уровень активности в ЕС, связанный с джихадистским терроризмом, остается высоким, и его признаки продолжают расти¹⁴. Существует тенденция к уменьшению количества атак в ЕС (с 226 атак в 2014 году до 142 атак в 2016 году)¹⁵. Согласно статистическим данным, в Европе наблюдается относительное ухудшение по сравнению с их обычными показателями, но с начала XXI века и до настоящего времени не наблюдается абсолютного увеличения числа нападений и смертей. Тем не менее, относительно улучшающаяся ситуация в России и ЕС приводит к некоторым размышлениям и порождает ряд вопросов: 1) является ли контртеррористический подход России более успешным? 2) Является ли ЕС свидетелем другого вида терроризма и других террористических групп, которые вызывают ухудшение? 3) ЕС мог бы извлечь уроки из подхода России, но, возможно, только в некоторых аспектах, потому что разные виды терроризма требуют разных подходов.

В-третьих, в ЕС соотношение масштабов свободы, неприкосновенности частной жизни и прав человека и безопасности отличается от соотношения в России, то есть существует другой баланс [1. С. 105-116]. Правозащитники утверждают, что меры, направленные на укрепление безопасности, могут рассматриваться как злоупотребление властью или даже нарушение прав челове-

⁹ Institute for Economics and Peace, 2017, *Global Terrorism Index 2017*. P. 48. URL: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>

¹⁰ Глобальный индекс терроризма использует систему оценки ГТИ. Оценка ГТИ для страны в данном году основана на уникальной системе оценки для учета относительного воздействия инцидентов в этом году. Есть четыре фактора учитываются в каждой стране годовой результат: общее количество террористических инцидентов в год (1), общее число жертв от терроризма в год (2), общее число травм, вызванных терроризмом в данном году (3) и примерный уровень общего материального ущерба от террористических инцидентов в год.

¹¹ University of Maryland n.d., *Global Terrorism Database*. URL: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results>

¹² Глобальный индекс терроризма относится к "Европе" и исключает Россию из состава Европы. В этом ГТИ Россия и Евразия рассматриваются вместе. Когда ГТИ относится к Европе, они имеют в виду ЕС.

¹³ Institute for Economics and Peace, 2017, *Global Terrorism Index 2017*. P.49. URL: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>

¹⁴ Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2017*, P. 7. URL: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017>

¹⁵ Ibid. 11

ка. Они утверждают, что такие нарушения могут усугубить, а не противодействовать террористической угрозе. Они выступают за защиту прав человека в условиях борьбы с терроризмом [7][8. Р. 17-27]^{16, 17}. Тем не менее, верно то, что, выступая за более сильный контртеррористический подход, права человека всегда должны приниматься во внимание. В России внутренняя безопасность является приоритетом для граждан и страны и много внимания уделяется правам человека, но этим не злоупотребляют. В ЕС правозащитная деятельность намного активнее, отчасти из-за существования большого количества партий, которые могут представлять разные политические взгляды даже в рамках одной страны.

В-четвертых, поскольку безопасность является совместной компетенцией¹⁸ ЕС и государств-членов (согласно статье 4, параграфу 2, пункту j Договора о функционировании Европейского союза), это означает, что проблема суверенитета всегда будет играть роль в ЕС, тогда как у России нет этой «проблемы суверенитета». Статья 4 данного договора устанавливает, что свобода, справедливость и внутренняя безопасность являются «совместными компетенциями». Это означает, что принцип субсидиарности законодательства ЕС применим здесь, поскольку для проведения теста на субсидиарность он должен быть совместной компетенцией¹⁹ и, например, не должно быть исключительной, вспомогательной или координирующей компетенции.²⁰ Следующим шагом является проведение фактического теста на субсидиарность в соответствии со статьей 5, параграфом 3 Договора о Европейском Союзе²¹ «Являются ли действия на уровне ЕС более эффективными или нет?». Это «внутренняя» безопасность, поэтому все в сфере внутренней безопасности, например, терроризм, является компетенцией, более близкой нациям.²² Таким образом, согласно этому принципу, внутренняя безопасность

- это компетенция, которая может быть лучше реализована нациями. В «Проекте обновленной стратегии внутренней безопасности Европейского союза на 2015–2020» указывается, что национальная безопасность остается исключительной обязанностью каждого государства-члена в соответствии со статьей 4, параграфом 2 Договора о функционировании Европейского союза. Таким образом, в соответствии с принципом субсидиарности и статьей 4 (2) Договора о функционировании Европейского союза, государства-члены несут ответственность за внутреннюю безопасность, но ЕС может внести «дополнительный вклад» в эти текущие усилия государств-членов, например, через Европол. С другой стороны, в Российской Федерации все вопросы внутренней безопасности и правоприменения централизованы, за исключением, разумеется, некоторых приватизационных инициатив, которые также существуют в странах ЕС. ЕС имеет фрагментированную структуру. Результаты демонстрируют, что во всех странах есть свои спецслужбы и правоохранительные органы, которые могут сообщать разведанные и обмениваться ими в Европоле на добровольной основе [7. С. 4][8. С. 17-27]. Это показывает, что Европол является зонтичной организацией, не имеющей реальных полномочий по аресту или сбору информации, в отличие от правоохранительных или разведывательных служб стран ЕС. Дискуссии в институтах ЕС и встречи, проводимые министрами внутренних дел стран ЕС, показывают, что были высказывания «за» «Центрально-Европейского разведывательного агентства» [7. С. 4]. Идея создания Европейского разведывательного агентства, которое ставит под сомнение нынешний статус Европола, простой надзорной и всеобъемлющей организации без полномочий по арестам, где разведывательные и полицейские органы из соответствующих стран ЕС обязаны будут обмениваться данными, сделает некоторые

¹⁶ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner n.d., *Protecting human rights while countering terrorism*. URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/Terrorism.aspx>

¹⁷ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner n.d., *Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>

¹⁸ Eur-lex, 2012, *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*. Art. 4, par.2, j). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

¹⁹ European Parliament n.d., *The Principle of Subsidiarity*. URL: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf

²⁰ Eur-Lex n.d., *Distribution of Competences*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/competences.html>

²¹ Eur-lex, 2012, *Treaty on the European Union (TEU)*. Art. 5, Par.3. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

²² Государства-члены находятся в наилучшем положении, поскольку само слово гласит: «внутренняя» безопасность, поэтому оно должно оставаться «внутренним» или «национальным».

государства-члены уязвимыми к возможной потере суверенитета. Россия не сталкивается с этими проблемами. Это можно объяснить политическими методами принятия решений, в которых ЕС и Россия различаются. ЕС, представляющий собой новый тип политического образования, иногда описывается как наднациональный союз, тип многонационального политического объединения, в котором согласованная власть делегируется органам власти или государствам-членам. Наднационализм находится между двух других методов принятия решений: с одной стороны, межправительственностью, где правительства государств играют более важную роль, а с другой - федерализмом. Фактически ЕС имеет в основном наднациональный характер, но так же в меньшей степени обладает межправительственной системой принятия решений. Члены наднациональных институтов ЕС это: Комиссия ЕС, Парламент ЕС и Суд ЕС). Однако Совет ЕС и Европейский совет являются межправительственными органами с некоторыми наднациональными свойствами. Поскольку ЕС является наднациональной системой (с некоторыми межправительственными характеристиками), могут возникнуть трудности с суверенитетом отдельных государств, которые будут за него бороться и не согласятся передавать свои национальные полномочия в виде внутренней безопасности на наднациональный уровень ЕС.

Заключение

Очевидно, что ЕС и Россия имеют разные подходы к внутренней безопасности и таким вопросам, как борьба с терроризмом. Согласно статистике, Европе (ЕС и России) был нанесен сильный урон от терроризма. Таким образом, существует ряд общих проблем, и партнерские отношения для их решения следует поощрять, несмотря на различия в подходах. Это было одной из основных тем диалога ЕС-Россия по вопросам свободы, справедливости и безопасности. Целью данной работы было проиллюстрировать различные взгляды ЕС и России на борьбу с терроризмом, представляющим угрозу безопасности. Это разнообразие во взглядах может стать стимулом к развитию отношений и взаимному обогащению опытом. Следовательно, ЕС и Россия могут учиться друг у друга, прокладывая путь

для сотрудничества. Опыт России в борьбе с терроризмом может быть полезен для ЕС, хотя не исключено, что и ЕС серьезно работает над этим аспектом, особенно после того как в 2015-2016 годах европейские страны пережили серию терактов. Соотношение между свободой, неприкосновенностью частной жизни и правами человека в сравнении с безопасностью не одинаково в ЕС и России. Страны Европейского союза больше фокусируются на свободе, неприкосновенности частной жизни и уважении прав человека, в то время как для России важнее безопасность, что может стать препятствием для взаимопомощи или, если обе стороны сблизятся, это может стать рабочей точкой. У ЕС и России разная политическая структура сотрудничества и методы принятия решений. ЕС - это просто наднациональный союз принятия решений (с некоторыми межправительственными свойствами), тогда как Россия является федеративным государством. Понятие суверенитета по-разному воспринимается европейскими организациями, государствами-членами ЕС и Россией. Поскольку ЕС по своей природе в основном наднациональный союз, некоторые компетенции, такие как внутренняя безопасность, справедливость и свобода, являются общими и могут выполняться государствами-членами или ЕС в зависимости от принципа субсидиарности. Согласно этому принципу субсидиарности и статьи 4 (2) Договора о функционировании Европейского союза, государства-члены захотят централизовать полномочия по внутренней безопасности в своих руках из-за их стремления к суверенитету. Это также приводит к тому, что такое учреждение, как Европол, является всеобъемлющим без какой-либо арестной силы. В России внутренняя безопасность является федеральной компетенцией. Что касается партнерских отношений, Россия и ЕС могут создать рабочую группу по борьбе с терроризмом. Это может стать платформой для взаимных консультаций, в рамках которой оба партнера обмениваются информацией о возможном подозрительном поведении преступников. Кроме того, желательно, чтобы министерства внутренних дел и правоохранительные органы государств-членов ЕС и коллегиальные органы России сотрудничали более интенсивно, хотя это возможно только при условии политической воли.

Литература:

1. Bokeria S., Shpakovskaya M., Vezuina M. Increased terrorist threat in Europe and the EU's response // *Analele Universitatii din Craiova – Seria Istorie*. 2017. № 31(1).
2. Engibaryan, R.V. *XXI Century: Islamic Challenge*. Moscow. 2016.
3. Hernandez i Sagrera R., Potemkina O.Y. Russia and the Common Space on Freedom Security and Justice. Study for the Directorate-General for internal policies // *European Parliament*. 2013. URL: <http://www.europarl.europa.eu>.
4. Omelicheva M.Y. Russia's Counterterrorism Policy: Variations on an Imperial Theme // *The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy*. 2009. URL: <https://link.springer.com>.
5. Omelicheva M.Y. Russia's Counterterrorism Policy: Variations on an Imperial Theme // *Perspectives on Terrorism*. 2009. Vol. 3. № 1. URL: <http://www.terrorismanalysts.com>.
6. Pelletier P. The pivotal role of perceived emotional synchrony in the context of terrorism: Challenges and lessons learned from the March 2016 attack in Belgium // *Journal of Applied Social Psychology*. 2018. Vol. 48. № 9. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com>.
7. Potemkina O.Y. The growing threat of terrorism in Europe and the European Union's response. Policy brief. Institute of Europe Russian Academy of Sciences. 2016. Moscow. URL: <http://www.instituteofeurope.ru>.
8. Потемкина О. Ю. Усиление угрозы терроризма в Европе и ответ ЕС // *Современная Европа*. 2017. Том. 75. № 3.
9. Renard, Th. Brussels attacks one year on. More still needs to be done // *Royal United Services Institute (RUSI)*. 2017. URL: <https://rusi.org>.

THE RUSSIA-EU PERSPECTIVE: NATIONAL SECURITY AND COUNTERTERRORISM FROM A DIFFERENT ANGLE

Introduction: Statistics have proven that both the European Union ("EU") and the Russian Federation ("Russia") suffer from terrorism in its current form. Intensifying partnerships to combat terrorism would be a good idea. This essay envisages to illustrate a common base for cooperation in the fight against terrorism despite of some general differences in policy and structure between the EU and Russia.

Materials and methods: the methodological basis of the research has both an analytical and descriptive nature. As for the analytical nature, statistical, qualitative and comparative analyses were used while researching political phenomena and processes in the sphere of national security and counterterrorism. The author also applied the inductive method. The materials observed include the distinct approaches of Russia and the EU in terms of threats to national security including terrorism.

Results: The author reveals there are four fundamental issues which ask for more attention in the EU-Russia dialogue on Freedom, Justice and Security and particularly with regard to the fight against terrorism. Firstly, statistics prove that Europe (EU and Russia) are impacted by modern terrorism, yet not by the same cases of terrorism. Secondly, Russia's experience in counterterrorism is crucial.

Thirdly, the scale 'freedom' and 'human rights' versus 'security' has not the same ratio in the EU and in Russia. Fourthly, the concept sovereignty is differently interpreted by the EU, the EU Member States and Russia. Despite all the differences in views, it is clear that the EU could learn a lot from Russia, as one of the key States with considerable experience in the fight against terrorism. Although the EU and Russia face different forms and problems and the roots of Western European terrorism sometimes have a slightly different origin, this does not negate the fact that they could foster cooperation.

Discussion and conclusion: the governmental approaches of the EU and Russia on national security were discussed as well as the common grounds for cooperation, namely the threat of terrorism. It is proved that both systems have different features and are not always compatible with each other. The following recommendation of setting up an anti-terrorism working group was provided as well as the advice to eliminate the political distrust.

Milka Malfait,
Master of Law, Attorney-at-law
(DLA Piper, Brussels)

Ключевые слова:

противодействие терроризму, терроризм, Европейский Союз, Российская Федерация, сотрудничество, законодательство, политический тупик, взаимное доверие

Keywords:

counterterrorism, terrorism, European Union, Russian Federation, cooperation, legislation, political impasse, mutual trust

References:

1. Bokeria, S., Shpakovskaya, M., Vezuina, M., 2017. Increased terrorist threat in Europe and the EU's response. *Analele Universitatii din Craiova – Seria Istorie [Bulletin of Craiova University - History]*. № 31(1).
2. Engibaryan, R.V., 2016. XXI Century: Islamic Challenge. Moscow.
3. Hernandez i Sagrera, R., Potemkina, O.Y. 2013., Russia and the Common Space on Freedom Security and Justice. Study for the Directorate-General for internal policies (European Parliament). URL: <http://www.europarl.europa.eu>.
4. Omelicheva M.Y., 2009. Russia's Counterterrorism Policy: Variations on an Imperial Theme (book chapter) in *The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy*. URL: <https://link.springer.com>.
5. Omelicheva, M.Y., 2009. Russia's Counterterrorism Policy: Variations on an Imperial Theme. *Perspectives on Terrorism*. Vol. 3. № 1. URL: <http://www.terrorismanalysts.com>.
6. Pelletier, P., 2018. The pivotal role of perceived emotional synchrony in the context of terrorism: Challenges and lessons learned from the March 2016 attack in Belgium. *Journal of Applied Social Psychology*. Vol. 48. № 9. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com>.
7. Potemkina, O.Y., 2016. The growing threat of terrorism in Europe and the European Union's response. Policy brief. Institute of Europe Russian Academy of Sciences. Moscow. URL: <http://www.instituteofeurope.ru>.
8. Potemkina, O.Y., 2017. Usilenie ugrozy terrorizma v Evrope i otvet ES [Terrorism threat in Europe: The European Union's response]. *Sovremennaja Evropa [Contemporary Europe]*. Vol. 75. № 3.
9. Renard, Th., 2017. Brussels attacks one year on. More still needs to be done. Royal United Services Institute (RUSI). URL: <https://rusi.org>.

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКИ ОСУЩЕСТВЛЯЕТ ПОДГОТОВКУ
БАКАЛАВРОВ И МАГИСТРОВ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ
«ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ», «ПОЛИТОЛОГИЯ» И «МЕЖ-
ДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ».

Выпускники факультета получают уникальные знания и профессиональные навыки в области управления, политики и международных отношений. Профильная специализация студентов включает такие аспекты, как право, администрирование, государственная и муниципальная служба, управление имущественными комплексами, сфера публичной политики, регулирование политических конфликтов, лоббизм, связи с государственными органами в корпорациях и мировые политические процессы. Особое внимание и время уделяется изучению студентами двух и более иностранных языков.

Факультет готовит специалистов, востребованных в различных сферах профессиональной деятельности: в органах власти и управления, в государственных корпорациях, на дипломатической и консульской службе, в международных организациях, а также в частных компаниях.

Факультет имеет обширные международные связи, позволяющие студентам проходить стажировки в крупнейших университетах мира. Сложились традиционные партнерские отношения с одним из ведущих университетов Европы, Università degli Studi di Macerata (Италия), с которым реализуются совместные и двойные программы бакалавриата, магистратуры и программа двойной аспирантуры, которая является единственной в своем роде в России.

Программы бакалавриата:

Государственное и муниципальное управление

- Управление федеральной и региональной собственностью
- Цифровое государственное управление
- Экономическая политика
- Федеральное и региональное управление (реализуется в МГИМО-Одинцово)

Политология

- Технологии публичной политики
- Теория политики
- Политическая конфликтология
- Национальная и региональная политика (реализуется в МГИМО-Одинцово)

Международные отношения

- Мировая политика

Программы очной магистратуры:

Государственное и муниципальное управление

- Государственное управление устойчивым развитием
- Управление «умными городами»
- Управление в государственных корпорациях
- Digital Public Governance (совместно с Университетом Sapienza, Италия)
- Smart City Management (совместно с Университетом Ёнсе, Республика Корея)
- International Public and Business Administration (совместно с Университетом г. Мачерата, Италия)

Политология

- Международный политический консалтинг
- GR и бизнес-дипломатия
- GR and International Lobbying (совместно с Флорентийским университетом, Италия)
- International Political Consulting (совместно с Университетом Никосии, Республика Кипр)
- Political Consulting and International Relations (совместно с Университетом Пизы, Италия)

Международные отношения

- Международное гуманитарное сотрудничество и внешние связи регионов
- External Relations of Regions (совместно с Университетом Кальяри, Италия)

Телефон для справок:
(495) 229-54-26

Вниманию авторов журнала:

Лицензионный договор о предоставлении права использования произведения в журнале «Право и управление. XXI век» заключается в устной форме (согласно п. 2 статьи 1286 четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации).

Использование произведения включает в себя также размещение произведения в соответствующих (научных и библиотечных) электронных базах данных.

Согласно Федеральному закону Российской Федерации
от 29.12.2010 № 436-ФЗ данная продукция не подлежит маркировке.

Зарегистрировано
в Федеральной службе по надзору
в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций
(Роскомнадзор)
Регистрационный номер
ПИ № ФС77-72205 от 24.01.2018 г.

Подписной индекс по каталогу
агентства «Роспечать» - 18310

Адрес издателя:
119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76

Адрес редакции:
119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76

Тел.: (495) 234-83-62
E-mail: mgimo.pravo@mail.ru

Напечатано в Отделе ОПИМТ МГИМО (У) МИД России
119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76
Печать цифровая. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 9,625.
Подписано в печать 17.04.2019 г.
Тираж 1100 экз. 1-ый завод 300 экз. Заказ № 819

Материалы, опубликованные в журнале, могут быть использованы
в других изданиях только с разрешения редакции,
при этом ссылка на журнал «Право и управление. XXI век»
обязательна