

РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ



Вестник Российского университета дружбы народов.

Серия: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

2019 Том 23 № 3

doi: 10.22363/2313-2337-2019-23-3

<http://journals.rudn.ru/law>

Научный журнал

Издается с 1997 г.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи,

информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61212 от 30.03.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

**Главный редактор**  
*О.А. Ястребов,*  
доктор юридических наук, профессор;  
техническое и организационное  
обеспечение, взаимодействие  
и контакты, РУДН, г. Москва,  
Российская Федерация.

E-mail: [yastrebov-oa@rudn.ru](mailto:yastrebov-oa@rudn.ru)

**Заместитель главного редактора**  
*Н.А. Власенко,*  
доктор юридических наук,  
профессор; научная политика,  
качество публикуемых материалов,  
формирование выпусков, РУДН,  
г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: [vlasenko-na@rudn.ru](mailto:vlasenko-na@rudn.ru)

**Ответственный секретарь**  
*П.Н. Андреева,*  
переписка с авторами,  
делопроизводство журнала, ведение  
электронных каталогов, организация  
рецензирования материалов, РУДН,  
г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: [andreeva-pn@rudn.ru](mailto:andreeva-pn@rudn.ru)

**Редактор**  
*И.А. Гроник,*  
кандидат юридических наук;  
подготовка номера к изданию,  
оформление номера, техническое  
редактирование материала, РУДН,  
г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: [gronik-i@rudn.ru](mailto:gronik-i@rudn.ru)

#### Члены редакционной коллегии

*Абшидзе Аслан Хусейнович*, доктор юридических наук, профессор, Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация.

*Байдельдинов Даулет Лаикович*, доктор юридических наук, профессор, Казахский национальный университет имени аль-Фараби, г. Алматы, Республика Казахстан.

*Варламова Наталья Владимировна*, кандидат юридических наук, доцент, Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация.

*Васильева Татьяна Андреевна*, доктор юридических наук, доцент, Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация.

*Джансараева Рима Еренатовна*, доктор юридических наук, профессор, Казахский национальный университет имени аль-Фараби, г. Алматы, Республика Казахстан.

*Еремян Виталий Владимирович*, доктор юридических наук, профессор, Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация.

*Клишас Андрей Александрович*, доктор юридических наук, профессор, Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация.

*Либенберг Сандра*, доктор права, профессор, Стелленбосский университет, г. Стелленбос, Южно-Африканская Республика.

*Немытина Марина Викторовна*, доктор юридических наук, профессор, Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация.

*Паназиотопулос Димитриос*, доктор права, профессор, Афинский университет, г. Афины, Греция.

*Почекаев Роман Юлианович*, кандидат юридических наук, доцент, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация.

*Пьетробон Алессандра*, доктор юридических наук, профессор, Падуанский университет, г. Падуя, Италия.

*Робинсон Николас А.*, доктор юридических наук, профессор, Университет Пейс, штат Нью-Йорк, Соединенные Штаты Америки.

*Тимошина Елена Владимировна*, доктор юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация.

**Вестник Российского университета дружбы народов.  
Серия: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**

ISSN 2313-2337 (Print) ISSN 2408-9001 (Online)

**Периодичность: 4 выпуска в год**

**Языки публикаций:** русский, английский.

Журнал индексируется в *Russian Science Citation Index (RSCI)* на платформе *Web of Science*, в *РИИЦ*, *eLIBRARY.RU*, *Google Scholar*, *Ulrich's Periodicals Directory*, *World Cat*, *Cyberleninka*, *DOAJ*, *EBSCOhost*, *перечень ВАК*.

**Цель журнала и направленность публикаций**

Журнал публикует статьи по фундаментальным и прикладным проблемам юридической науки, рецензии на монографии и обзоры научных мероприятий.

Цель журнала — публиковать результаты оригинальных научных исследований по широкому кругу вопросов современного развития государства и права, истории законодательства и государственных институтов, филофонии и социологии права.

В журнале публикуются результаты научных исследований по широкому спектру правовых проблем, в том числе по тематике, соответствующем специальностям ВАК юридические науки: 12.00.01, 12.00.02, 12.00.03, 12.00.04, 12.00.06, 12.00.08, 12.00.09, 12.00.10, 12.00.11, 12.00.12, 12.00.13, 12.00.14, 12.00.15. Материалы основаны на современной методологии юридической науки, содержат доктринальные подходы, отражают новейшие тенденции в законодательстве и правоприменительной практике России и зарубежных стран, международном правовом регулировании.

Политика журнала базируется на соблюдении норм научной этики.

Основным критерием отбора материалов для опубликования является их научный уровень, все статьи проходят внешнее рецензирование (двойное слепое).

Материалы для опубликования представляются через онлайн-систему: <http://journals.rudn.ru/law/about/submissions#onlineSubmissions>.

Требования к публикуемым материалам, правила оформления статей, архив и дополнительная информация размещены на сайте: <http://journals.rudn.ru/law>.

---

**Литературный редактор: Е.В. Попова**

**Компьютерная верстка: Е.В. Попова**

**Адрес редакции:**

115419, Москва, Россия, ул. Орджоникидзе, д. 3

Тел.: +7 (495) 955-07-16;

e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

**Почтовый адрес редакции:**

117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Тел.: +7 (495) 434-22-12; e-mail: [lawj@rudn.ru](mailto:lawj@rudn.ru)

Подписано в печать 17.07.2019. Выход в свет 11.11.2019. Формат 70×100/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Усл. печ. л. 12,26. Тираж 500 экз. Заказ № 630. Цена свободная.

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов» (РУДН) 117198, г. Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

115419, Москва, Россия, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. +7 (495) 952-04-41; [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

# RUDN University



## RUDN JOURNAL OF LAW

2019 VOLUME 23 No. 3

DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3

<http://journals.rudn.ru/law>

Founded in 1997

Founder: PEOPLES' FRIENDSHIP UNIVERSITY OF RUSSIA

### EDITOR-IN-CHIEF

*Oleg A. Yastrebov*,  
Doctor of Legal Sciences,  
Professor; technical  
and organizational support,  
interaction and contacts,  
RUDN University, Russia.

E-mail: [yastrebov-oa@rudn.ru](mailto:yastrebov-oa@rudn.ru)

### DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

*Nikolay A. Vlasenko*,  
Doctor of Legal Sciences,  
Professor; scientific policy, quality  
of published materials, formation  
of issues, RUDN University, Russia.

E-mail: [vlasenko-na@rudn.ru](mailto:vlasenko-na@rudn.ru)

### EXECUTIVE SECRETARY

*Polina N. Andreeva*,  
correspondence with the authors,  
journal records management,  
maintaining electronic catalogs,  
organization of reviewing materials,  
RUDN University, Russia.

E-mail: [andreeva-pn@rudn.ru](mailto:andreeva-pn@rudn.ru)

### EDITOR

*Irina A. Gronik*,  
Candidate of Legal Sciences,  
preparation of the Journal's layout  
for publication, design of the Journal's  
layout, technical editing of the mate-  
rial, RUDN University, Russia.

E-mail: [gronik-i@rudn.ru](mailto:gronik-i@rudn.ru)

## EDITORIAL BOARD

- Aslan Kh. Abashidze*, Doctor of Legal Sciences, Professor, RUDN University, Moscow, Russia.  
*Daulet L. Baideldinov*, Doctor of Legal Sciences, Professor, Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, Republic of Kazakhstan.  
*Natalia V. Varlamova*, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Institute of State and Law Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.  
*Tatiana A. Vasilyeva*, Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Institute of State and Law Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.  
*Rima Y. Dzhansarayeva*, Doctor of Legal Science, Professor, Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, Republic of Kazakhstan.  
*Vitaly V. Yeremyan*, Doctor of Legal Sciences, Professor, RUDN University, Moscow, Russia.  
*Andrey A. Klishas*, Doctor of Legal Sciences, Professor, RUDN University, Moscow, Russia.  
*Sandra Liebenberg*, LL.D. (Witwatersrand), Professor, Stellenbosch University, Stellenbosch, South Africa.  
*Marina V. Nemytina*, Doctor of Legal Sciences, Professor, RUDN University, Moscow, Russia.  
*Dimitrios Panagiotopoulos*, Doctor of Law, Professor, University of Athens, Athens, Greece.  
*Roman Yu. Pochekaev*, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, National Research University Higher School of Economics in Saint Petersburg, Saint Petersburg, Russia.  
*Alessandra Pietrobbon*, PhD in Law, Full Professor, University of Padova, Padova, Italy.  
*Nicholas A. Robinson*, S.J.D., Professor, Pace University, NY, USA.  
*Elena V. Timoshina*, Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russia.

**RUDN JOURNAL OF LAW**  
**Published by the RUDN University, Moscow, Russia**

ISSN 2313-2337 (Print) ISSN 2408-9001 (Online)

**Frequency: Quarterly (4 times per year)**

**Publication languages:** Russian, English

**The Journal is indexed:** *in Russian Science Citation Index (RSCI) on the Web of Science's platform, eLIBRARY.RU, Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, World Cat, Cyberleninka, DOAJ, EBSCOhost, VAK (Higher attestation Commission under the Ministry of science and education of Russia)*

**Purpose and scope of the journal**

*RUDN Journal of Law* publishes articles on the fundamental and practical issues of legal science, book and conference reviews.

The purpose of the journal is to publish the results of original scientific researches on a wide range of issues of modern development of the state and law, the history of legislation and state institutions, philosophy and sociology of law

The journal publishes the results of research on a wide spectrum of legal issues.

The papers published are based on contemporary methodology of the legal science, contain doctrinal approaches, reflect new tendencies in legislation and law enforcement practice of the Russia and foreign countries, international legal regulation.

The policy of the journal is built upon the observance of norms of scientific ethic.

The key criteria for the selection of materials is their scientific level.

The submission of the manuscripts is operated through an online system: <http://journals.rudn.ru/law/about/submissions#onlineSubmissions>.

The submission requirements, instructions regarding manuscripts, archive and additional information are available on the website of the journal: <http://journals.rudn.ru/law>.

---

**Review editor *E.V. Popova***  
**Computer design *E.V. Popova***

**Address of the Editorial Board:**

3 Ordzhonikidze str., 115419, Moscow, Russia  
Ph. +7 (495) 952-04-41; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

**Postal Address of the Editorial Board:**

6 Miklukho-Maklaya str., 117198, Moscow, Russia  
Ph. +7 (495) 434-22-12; e-mail: [lawj@pfur.ru](mailto:lawj@pfur.ru)

Printing run 500 copies. Open price

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education  
"RUDN University" 6 Miklukho-Maklaya str., 117198, Moscow, Russia

**Printed at RUDN Publishing House:**

3 Ordzhonikidze str., 115419, Moscow, Russia,  
Ph. +7 (495) 952-04-41; e-mail: [publishing@rudn.ru](mailto:publishing@rudn.ru)

## СОДЕРЖАНИЕ

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

<b>Пешин Н.Л.</b> Публичный контроль в системе местного самоуправления: основания и особенности .....	311
<b>Чихладзе Л.Т., Комлев Е.Ю.</b> Местное самоуправление в Испании: статус и особенности правового регулирования .....	333

### ПРАВО И ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

<b>Фролова Е.Е.</b> Правовое регулирование интернет-банкинга в Индии.....	351
<b>Иншакова А.О., Гончаров А.И.</b> Коносамент в правовом обеспечении внешнеторговой деятельности: от личной выписки до электронного криптокода .....	375

### ГОСУДАРСТВО И ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

<b>Кремнев П.П.</b> Вооруженный конфликт на Юго-Востоке Украины: правовая квалификация и последствия.....	394
<b>Арзамасов Ю.Г.</b> Правовая природа ведомственных нормативных правовых актов .....	413
<b>Дюмина В.Е.</b> Приростной налоговый кредит на инновационные разработки (законодательные предложения).....	429

### РЕЦЕНЗИИ. НАУЧНЫЕ ФОРУМЫ

<b>Экимов А.И.</b> Проблемы демократии: новый взгляд. Рецензия на монографию Керимова А.Д. «Демократия: опыт критического анализа» (М.: Норма, 2019. 182 с.) .....	448
<b>Михеева Ц.Ц., Трикоз Е.Н., Графшонкина А.А., Андреева П.Н.</b> Обзор II Международной научной конференции «Право — явление цивилизации и культуры». Россия, Москва, РУДН, 29–30 марта 2019 г. ....	455

## CONTENTS

### LOCAL GOVERNMENT: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

<b>Nikolay L. Peshin.</b> Public control in the system of local self-government: bases and features .....	311
<b>Levan T. Chikhladze, Evgeniy Y. Komlev.</b> Local government in Spain: status and features of legal regulation .....	333

### STATE AND LAW IN CONTEMPORARY WORLD

<b>Evgenia E. Frolova.</b> Legal regulation of Internet banking in India .....	351
<b>Agnessa O. Inshakova, Alexander I. Goncharov.</b> Bill of lading in legal regulation of foreign trade activity: from personal subscription to electronic crypto code .....	375

### STATE AND LAW IN CONTEMPORARY WORLD

<b>Petr P. Kremnev.</b> Armed conflict in the South-East of Ukraine: legal qualifications and consequences .....	394
<b>Yuri G. Arzamasov.</b> Legal nature of Departmental Regulations .....	413
<b>Veronika E. Diumina.</b> Incremental tax credit for R&D (legislative proposals) .....	429

### REVIEWS. DISCUSSION FORUMS

<b>Anisim I. Ekimov.</b> Problems of democracy: a new view. Book review: Democracy: experience of critical analysis. By Kerimov, A.D. Moscow. Norma, 2019 .....	448
<b>Tsybik Ts. Mikheeva, Elena N. Trikoz, Anastasia A. Grafshonkina, Polina N. Andreeva.</b> Review of the II international scientific conference "Law as a phenomenon of civilization and culture". Russia, Moscow, RUDN University, March 29–30, 2019.....	455



## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

## LOCAL GOVERNMENT: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-311-332

Научная статья

### ПУБЛИЧНЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОСНОВАНИЯ И ОСОБЕННОСТИ

**Н.Л. Пешин<sup>1</sup>**

МГУ им. М.В. Ломоносова  
119234, Москва, Россия, Ленинские горы, 1, с. 13

Правовое регулирование вопросов публичного контроля и надзора является одной из проблем юридической теории и практики. Недооценка места и особенностей муниципального контроля в системе публичного контроля и надзора является причиной низкого качества соответствующих правовых решений и действующего законодательства, принимаемого на уровне как Российской Федерации в целом, так и ее отдельных субъектов. Муниципальный контроль в системе публичного контроля и надзора, а также выработка рекомендаций, направленных на преодоление недостатков правового регулирования и практики реализации муниципального контроля. Методы исследования: общие и частные научные методы познания объективной действительности. Исследуется соотношение государственного и муниципального (публичного) контроля, осуществляемого органами местного самоуправления в связи с необходимостью решения задач, относящихся к компетенции государственной власти. Проводится детальный анализ норм действующего законодательства, позволяющих органам местного самоуправления выступать в качестве «контролирующих агентов» государственной власти, и на основе этого делаются выводы о возможности осуществления в системе муниципальной власти муниципального публично-властного контроля как особого публично-правового феномена, сочетающего в себе элементы публично-правового и частноправового регулирования.

<sup>1</sup> © Пешин Н.Л., 2019.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Перед Российской Федерацией как государством стоит задача кардинально усовершенствовать систему контроля (надзора), как функции органов публичной власти, и поэтому начатая правовая реформа в этой сфере, несомненно, будет продолжаться. Муниципальный публичный контроль должен быть направлен на определение недостатков в работе самих органов и должностных лиц местного самоуправления, препятствующих повышению качества управления и деятельности организаций. В итоге он должен способствовать более безопасному для граждан проведению работ и оказанию услуг физическими и юридическими лицами. Область применения: сфера конституционного, административного и муниципального права; вопросы организации государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации; вопросы контрольно-надзорной деятельности.

Самостоятельное функционирование муниципальной власти еще не означает отсутствие связи местного самоуправления с государственным управлением, отрицание воздействия государственно-властных структур на муниципальные образования. Государственная власть оказывает существенное влияние на развитие основных общественных процессов. Реализация контрольно-надзорной деятельности на уровне местного самоуправления является важной частью стабильного и непрерывного функционирования государства.

**Ключевые слова:** публичная власть, местное самоуправление, муниципальный контроль, статус должностных лиц

**Благодарности:** Статья подготовлена с использованием СПС КонсультантПлюс.

## ВВЕДЕНИЕ

Муниципальный публично-властный контроль — его реальность и осуществимость — на сегодняшний день не вызывает каких-либо сомнений. Периодически можно даже найти точку зрения о том, что он «является объективным социальным явлением, сформированным во время эволюционных преобразований в обществе» (Byshkov, 2019:56). То есть речь идет о том, что наличие на уровне местного самоуправления публичных контрольных полномочий упорядочивает систему управления на муниципальном уровне и делает ее устойчивой (Shugrina, 2016). Публичная власть всегда должна иметь определенное влияние на развитие основных общественных процессов, в частности на организацию осуществления муниципального контроля (Mikheyev, Dudko, 2015). Реализация контрольно-надзорной деятельности является важной частью стабильного, непрерывного функционирования государства. При отсутствии этого механизма становится весьма сомнительной даже сама возможность постоянного и надежного обеспечения соблюдения обязательных требований, правопорядка и законности в обществе. С этой целью органы публичной власти всех уровней, включая местное самоуправление, должны получать информацию о реальном состоянии происходящих процессов, анализировать развитие событий и при соответствующих условиях влиять на деятельность подконтрольных субъектов. Публичная власть присущими ей формами и методами контролирует и направляет развитие общественных отношений (Vasil'yev, 2013, Kostyukov, 2014: 58–63, Gulina, 2013).

## СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ

Мировой опыт предлагает широкий спектр подходов к формированию систем местного публичного контроля (надзора), включая установление критериев оценки деятельности подконтрольных субъектов, разработки и внедрения методов оценки качества принятия решений органами публичной власти. Особенно интересным в данном контексте опыт Западной Европы, где исторически возникли первые современные теории местного самоуправления и на их основе были созданы современные модели местного самоуправления (Larichev, 2017:1–10, Larichev, 2018) – англосаксонская (модель корпоративного управления), французская (общинная модель) и немецкая (смешанная модель) (Sushko, 2015), отличающиеся разной степенью сочетания централизации и автономии органов местного самоуправления в решении тех вопросов, которые относятся к вопросам местного значения, что видится весьма актуальным для Российской Федерации в плане использования практики формирования надзорных механизмов, позволяющих обеспечить подконтрольность нижнего уровня публичной власти как обществу, так и государству (Chikhladze, 2005). Такая система создана и в Великобритании (Yezhevskiy, 2005, Kemp, 2007), несмотря на институциональную отделенность местного самоуправления от государственной власти и возможность его обособленного функционирования. Признается право на осуществление самостоятельных действий по решению вопросов местного значения и во Франции, где сложился особый тип местного самоуправления, который именуется «общинной моделью» (*Rethinking Local Government*, 2014, *Control over the activities*, 1994:104). Так называемая общинная модель организации муниципальной власти предполагает, что основным субъектом местного самоуправления является местное сообщество (или территориальный публичный коллектив) (Timofeyev, 2013:14–20, *Balancing Democracy*, 2008). Именно местное сообщество обладает правом на решение всего комплекса вопросов местного значения, включая вопросы контроля деятельности органов местного самоуправления (Dollery, Robotti, 2008, Fenenko, 2004). Общинное самоуправление при этом становится частью единой системы публичного управления, что позволяет территориальному публичному коллективу не только регламентировать определенную часть публичных вопросов (так называемых местных нужд), но и принимать участие в решении вопросов государственного значения. В ФРГ такой тип местного самоуправления называют смешанным, иногда – постобщинной моделью местного самоуправления. Концептуально особенность такой модели муниципального управления заключается в том, что право на местное самоуправление перестает быть связанным напрямую с населенной территорией (корпоративная модель) или местным сообществом (территориальным публичным коллективом), но рассматривается как один из принципов правового государства, заключающийся, с одной стороны, в децентрализации власти в госу-

дарстве (реализация принципа разделения властей «по вертикали»), а с другой стороны, обеспечивающий каждому жителю возможность реализовать принадлежащее ему право на непосредственное управление делами общества и государства (Gritsenko, 2001). При этом контрольные механизмы в построении такой модели также играют ключевую роль.

В Российской Федерации в последние годы периодически проводятся реформы контрольно-надзорной системы в Российской Федерации, цель которых, по всей видимости, заключается в том, чтобы достичь такого уровня организации контроля в различных сферах жизнедеятельности общества, который бы в достаточной мере удовлетворял потребностям динамического развития институтов гражданского общества, формирования эффективных социальной и экономической систем, демократического и правового государства (Klimanova, 2012:51–58, Vyalkina, 2016). Следует признать, что достичь этой цели пока не удалось. Поэтому по-прежнему перед государством стоит задача кардинально усовершенствовать систему контроля (надзора) как функцию органов публичной власти, и поэтому уже достаточно давно начатая правовая реформа в этой сфере, несомненно, будет продолжаться. Кроме того, как представляется, в контексте развития гражданского общества и открытого государства необходимо развитие и форм общественного контроля, отсутствие которого создает у субъектов публично-властной деятельности ощущение «вседозволенности» и неизбежно ведет к снижению эффективности работы публичной власти. Муниципальный публичный контроль в рамках этой системы публично-государственного контроля должен быть ориентирован, в том числе и внутрисистемно, то есть направлен на определение недостатков в работе самих органов и должностных лиц местного самоуправления, препятствующих повышению качества управления и деятельности организаций. В итоге муниципальный публичный контроль должен способствовать более безопасному для граждан проведению работ и оказанию услуг физическими и юридическими лицами.

В отечественной и зарубежной науке достаточно полно исследованы основы отдельных видов публичного контроля, их происхождения и прочее, что является существенным для юридического анализа этой проблематики. Встраивание муниципального контроля в общую систему публичного контроля является сложным явлением и рассчитано на долгосрочную перспективу. Отдельные теоретические и практические аспекты этого вопроса и сейчас требуют глубокого аналитического осмысления и научно-системного обобщения.

Проведение мероприятий по осуществлению контрольно-надзорной деятельности на уровне местного самоуправления должно иметь содержательное научное обоснование и теоретический фундамент, чтобы в совокупности решить важнейшую задачу — превратить муниципальный публичный контроль в эффективный инструмент соблюдения обязательных требований законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина на муниципальном уровне. Западная практика различается в данном вопросе. Так, как отмечают исследова-

тели, в британской литературе взаимоотношения центральных и местных властей определяются «концепцией взаимозависимости». Р.А.В. Роде указывает на то, что отношения центральных и местных органов характеризуются как некоторой степенью их независимости, так и взаимозависимостью и определяются реальным властным потенциалом сторон, имеющимися в их распоряжении ресурсами (особенно финансовыми) и средствами давления. Немалую роль в этих отношениях может сыграть личностный фактор, правильный выбор конкретной стратегии. Поскольку в настоящее время центральное правительство, как правило, не способно всецело контролировать местное управление, оно строит отношения с последним на основе переговоров, компромисса и обмена информацией (Lapshina, 2006:34).

Правительство контролирует парламент и в силу этого в состоянии добиться принятия законов, регулирующих и направляющих тем или иным образом деятельность муниципальных учреждений. Местные советы, в свою очередь, обладают самостоятельным мандатом, полученным от избирателей, собственными финансовыми ресурсами, собственной компетенцией, закрепленной за ними законодательством. В итоге не только местные органы публичной власти оказываются зависимыми от правительства (в плане общей поддержки, финансовых субсидий, законодательного регулирования и т.п.), но и правительство попадает в определенную зависимость от местных властей при реализации своего политического и экономического курса на местах (Lapshina, 2006:34). В целом в британской доктрине выделяется три формы местного публичного контроля: финансовый контроль, общественный контроль и административный контроль.

Финансовый контроль осуществляется в форме внутреннего контроля — он реализуется финансовым комитетом (структурным подразделением) совета (напомним, подразделением, состоящим исключительно из депутатов), который оценивает потребности каждого структурного подразделения в системе исполнительной власти в расходах, — и внешнего финансового контроля, осуществляемого Национальной ревизионной комиссией (*National Audit Office*) и специальными контролерами — омбудсменами (*ombudsman*), которые вправе провести общий аудит муниципального образования (здесь мы видим еще одну параллель — с аудиторской проверкой корпораций).

Общественный контроль предполагает право любого жителя муниципального образования оспорить любое расходование средств из бюджета муниципального образования. Для того чтобы такая возможность была реальной, представительный орган муниципального образования обязан официально публиковать, в том числе в электронном виде, всю финансовую отчетность, включая декларации о доходах и расходах, расчете муниципального налога и т.д., заполняемые по формам, установленным центральным правительством. При поступлении соответствующего обращения в совет, последний формирует ревизионную комиссию, которая проверяет законность и обоснованность соответ-

ствующих расходов. В случае несогласия с выводами ревизионной комиссии, жители могут обратиться в суд.

Административный контроль носит как предварительный характер, так и последующий. Предварительный состоит в использовании принципа контрасти- натуры и выражается в том, что органы местного самоуправления обязаны полу- чить предварительное одобрение профильного министра центрального прави- тельства по предлагаемым формам решения того или иного вопроса местного значения. Так, предварительного одобрения требуют планы территориального развития муниципального образования, проекты застройки территории, реализа- ция инвестиционных программ и проектов, внесение изменений в структуру ор- ганов местного самоуправления, сделки с землей (в которых муниципальное об- разование выступает одной из сторон) и т.д. Последующий — это контроль со стороны правоохранительных органов за законностью действий и решений тех или иных лиц.

Во Франции традиционно публичный контроль осуществляют предста- вители государства в регионах и департаментах — префекты. До реформы 1982 го- да во Франции именно префекты возглавляли и регионы, и департаменты. На сегодняшний день основная функция префекта — публичный надзор, обеспече- ние единства Французской Республики и равенства всех перед законом. Пре- фект проверяет соответствие законам Республики всех действий и решений ор- ганов и должностных лиц местного самоуправления регионов и департаментов. Префект может потребовать внести изменения в муниципальный правовой акт, если он считает, что принятое решение противоречит закону. В случае отказа органа местного самоуправления внести изменения в свое решение, префект вправе обратиться в административный суд с иском об отмене решения. Поми- мо контроля со стороны префектов в рамках общинной модели существует так- же финансовый контроль. С этой целью в каждом регионе создается финансо- вый контрольный совет (*Chambre régionale des comptes*), подчиненный Нацио- нальному суду (*Cour des Comptes*); члены финансового контрольного совета имеют статус судей, хотя большая часть их деятельности — аудиторская. Они оценивают корректность текущей финансовой деятельности муниципальных образований; направляют заключение префекту на проект местного бюджета, в частности по вопросам соблюдения процедуры его принятия, выполнения принципа сбалансированности и не выхода за пределы максимального объема кредитных обязательств. В случае, если заключение финансового контрольного совета по проекту местного бюджета отрицательно, префект вправе своим ре- шением отменить принятый советом и утвердить новый местный бюджет (если представительный орган муниципального образования отказывается привести свой акт о бюджете в соответствие с требованиями, исходящими от финансо- во контрольного совета).

Третья форма контроля — внутримunicipальный контроль. Он состоит в том, что региональные советы контролируют деятельность органов местной

власти коммун и департаментов (за исключением самых малых коммун, в которые направляют своих представителей региональные отделения Министерства экономики и финансов) и частных организаций, получивших государственное или муниципальное финансирование.

Законодательство ФРГ допускает осуществление публичного надзора только в рамках надлежащей, т.е. установленной законом процедуры и только в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами. При этом целями такой надзорной деятельности является исключительно обеспечение соблюдения органами и должностными лицами местного самоуправления законов и подзаконных актов, т.е. контроль законности. Однако и так называемый административный контроль (т.е. контроль, предполагающий проверку не только законности, но и эффективности, целесообразности совершаемых действий и принимаемых решений) в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления также может осуществляться — прежде всего, в рамках государственных полномочий, выполнение которых делегируется органам местного самоуправления, и в ряде иных случаев. При этом должен соблюдаться принцип пропорциональности вмешательства, то есть степень административного вмешательства контролирующего государственного органа должна быть адекватна степени важности интересов, которые оно (вмешательство) намерено обеспечить.

В местных публичных делах, которые являются обязательными функциями местных органов власти (*Pflichtaufgaben*), государственная власть вправе осуществлять оба вида контроля, в то время как в случае решения вопросов, самостоятельно принятых органами местного самоуправления к своему ведению (*freiwillige Aufgaben*), муниципалитеты обладают широкой дискреционной властью с ограниченными возможностями контроля со стороны государства — применяется только контроль законности. В процессе же осуществления отдельных государственных полномочий (*vom Staat zugewiesene Aufgaben*) местная публичная власть, по сути, выступает в качестве местной государственной власти, и в этом качестве она напрямую подчинена государству, действуя в соответствии с предписаниями, входящими от представителей государственных органов, и под их прямым контролем.

Контроль законности действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления в основном осуществляется через систему органов министерства внутренних дел. Административный контроль — через систему отраслевых органов исполнительной власти.

### **МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ФОРМА ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Обобщая рассмотренные выше вопросы контроля местной публичной власти в странах Западной Европы, нельзя не указать на то, что анализ приво-

дит к однозначному выводу о том, что важнейшим и необходимым условием эффективного осуществления задач и функций местного самоуправления в рамках любой модели — *корпоративной, общинной, смешанной* — является гарантированность его прав. Под гарантиями, как известно, понимаются те средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление того или иного права, возможности его реализации. Таким образом, система гарантий прав местного самоуправления, закрепляемая действующим законодательством, включает совокупность всех условий и средств, которые обеспечивают реализацию и правовую защиту местного самоуправления в странах Западной Европы. В каком-то смысле можно говорить о том, что наиболее общим условием существования местного самоуправления в странах Европы является та экономическая и политическая среда, которая возникает в каждом конкретном государстве и воздействует на реализацию власти на местном уровне. Однако, рассматривая вопрос о гарантиях в собственно юридическом ключе, можно говорить о более конкретных механизмах, посредством которых местное самоуправление обеспечивается. То есть применительно к нашей стране признание муниципального контроля одной из форм публичного общегосударственного контроля порождает ряд серьезных вопросов, решение которых является актуальной задачей муниципального права. Несомненно, что муниципальный контроль как форма публичного контроля должен обладать такими специфическими признаками как правовой характер, императивный и обязательный характер, право контрольных органов вмешиваться в деятельность подконтрольных органов, возможность властного принуждения. Однако очевидно, что аппаратом властного принуждения может обладать только государство (*Sovremennyye problemy organizatsii*, 2014). И, как известно, местное самоуправление в Российской Федерации отделено от государства, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти согласно положениям ст. 12 Конституции Российской Федерации (*Pavlushkin*, 2008:132). Откуда же тогда появится возможность «властного принуждения»?

Так, одной из форм публичного контроля является муниципальный земельный контроль. Согласно 72. Земельного кодекса Российской Федерации земельный контроль может быть и муниципальным — это деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность.

При этом данный публичный контроль осуществляется посредством проведения проверок должностными лицами органов местного самоуправления, однако в случае, если они выявляют нарушения требований земельного законо-

дательства, за которое законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, то, согласно указанной статье Земельного кодекса они составляют акт проверки и в этом акте они лишь отражают информацию о наличии признаков выявленного нарушения. Далее копия указанного акта направляется в орган государственного земельного надзора, который согласно ч. 6 ст. 72 Земельного кодекса рассматривает указанный акт и принимает решение о возбуждении дела об административном правонарушении (или об отказе в возбуждении дела) об административном правонарушении и направляет копию принятого решения в орган местного самоуправления. При этом порядок взаимодействия органов государственного земельного надзора с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, устанавливается Правительством Российской Федерации. То есть, в сущности, муниципальный земельный контроль представляет собой деятельность по формальной и субъективной оценке соблюдения различными субъектами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации. Иными словами, это деятельность, заключающаяся в наблюдении за использованием земельных участков, сочетающаяся с возможностью инициирования процедуры привлечения к публичной ответственности за нарушение законодательства. Но само решение о привлечении к публичной (обычно — административной) ответственности принимает только и исключительно уполномоченный орган государственной власти.

Поэтому, с одной стороны, понятно, что при создании единой системы публичного контроля, ее творцы прорабатывали механизм децентрализации и контрольные функции органов местного самоуправления выступили одним из его элементов. С другой стороны, при таком подходе крайне сложно сбалансировать соотношение государственного и муниципального контроля так, чтобы последний осуществлялся бы лишь в сферах, имеющих прямое отношение к вопросам местного значения или отдельным делегированным государственным полномочиям. Типичный пример — *зачастую органы государственной власти требуют от органов и должностных лиц местного самоуправления осуществления контрольной деятельности по вопросам, не относящимся к сфере ведения местного самоуправления, по сути, «используя» перечень вопросов местного значения в интересах решения сугубо государственных задач*. Так, предметом проверок муниципального земельного контроля нередко определяется «соответствие выполнения работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации и наличие выданного разрешения на строительство». Очевидно, что в таком случае речь идет уже вовсе не о публичном земельном, а о публичном строительном надзоре. Но строительный надзор может быть только государственным и никак не муниципальным. Государственный строительный надзор, предметом которого является исполнение

градостроительных норм и правил, и муниципальный земельный контроль, предметом которого является соблюдение норм земельного законодательства, отличны друг от друга по своей правовой природе, поскольку основаны на нормах разных отраслей права, не совпадающих по предметам регулирования. У каждого из них — собственные принципы, а также особый круг субъектов и объектов правового регулирования. Так, государственный строительный надзор основан на положениях градостроительного законодательства, особым субъектом градостроительных отношений выступает застройщик, в то время как государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль основаны на нормах земельного права и субъектом правоотношений здесь являются собственники и обладатели иных прав на землю. Данный подход подтверждается и нормами особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП), которые устанавливают ответственность за нарушение специальных правил и требований, закрепленных в отраслевых федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах. В частности, вопросы административной ответственности за правонарушения, допущенные в процессе строительства, а равно строительные работы, выполненные без разрешения на строительство, регулируются главой 9 КоАП «Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике». В то же время земельные правонарушения, с учетом своей правовой специфики, совмещающей режим охраны права собственности на землю и охрану земли как природного объекта, урегулированы главой 7 КоАП — «Административные правонарушения в области охраны собственности» и главой 8 КоАП — «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Таким образом, соответствие выполнения работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации и наличие выданного разрешения на строительство не может быть предметом проверок муниципального земельного контроля, эти вопросы являются исключительно предметом государственного строительного надзора. Причем, нельзя не отметить, что в сфере, урегулированной нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК), она является ничем иным как обязанностью органов государственного строительного надзора, поскольку данные обязанности прямо перечислены в нормах ст. 54 ГрК. Указанный надзор осуществляется в форме федерального и региональных надзоров. В силу специфики публично-правовых отношений обязанность одного государственного органа не может являться правом другого государственного органа. Что же касается органов местного самоуправления и их должностных лиц, то они, в силу положений ст. 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти и, таким образом, государственными функциями (и вытекающими из этих функций полномочиями, то есть правами и обязанностями) не обладают даже в принципе. Более того, тако-

го рода деятельность не может быть даже правом указанных органов при осуществлении муниципального земельного контроля: поскольку к вопросам местного значения не отнесено законодательством осуществление надзора или контроля в процессе строительства, следовательно, эта функция не входит в компетенцию местной публичной власти, то есть не порождает ни публичных прав, ни публичных обязанностей органов или должностных лиц местного самоуправления (Markvart, 2015). Речь в рассматриваемом случае идет об административно-правовом регулировании, предметом которого, как известно, являются общественные отношения в области государственного управления. И здесь на первый план поставлены интересы именно государства в связи с реализацией им управленческой и иных своих функций. Не случайно, выдающиеся ученые-специалисты в области административного права включали в его предмет так называемое внутреннее управление, т.е. деятельность государства, направленную на поддержание необходимого уровня безопасности граждан, а также иную государственную деятельность, имеющую целью путем повседневной управленческой деятельности создание условий для общественного прогресса (благополучия), в т.ч. развитие промышленности и сельского хозяйства, образование, санитарии, просвещение и духовное развитие граждан в широком смысле данного слова и многое другое (Fat'yanov, 2016:12).

Дело об административном правонарушении должно быть возбуждено должностным лицом государства, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, при наличии хотя бы одного из признаков административного правонарушения, в том числе:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов (органов местного самоуправления, от общественных объединений) материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

По общему правилу, должностные лица, наделенные правом рассматривать дела об административных правонарушениях, обладают всеми полномочиями в данной сфере, предусмотренной нормами КоАП. Иное толкование означало бы необоснованное освобождение от исполнения требований законодательства в строительной сфере конкретного круга лиц, что не соответствует принципу правовой определенности. Таким образом, осуществление государственного строительного надзора является исключительно государственной функцией, заключающейся в создании системы проверок соблюдения закона

в процессе строительства с возможностью привлечения к юридической (административной, в том числе) ответственности за нарушение законодательства.

Соответственно, при непосредственном обнаружении должностным лицом органа государственного строительного надзора достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 9.4 и 9.5 КоАП, или в результате получения информации о таком факте от иных публичных органов или частных лиц, оно должно инициировать предусмотренную КоАП процедуру привлечения виновных лиц к административной ответственности и принятия иных предусмотренных законом мер административного понуждения. При этом с учетом того, что объективная сторона указанных административных правонарушений не ограничена нарушениями, допущенными лишь в отношении объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе в соответствии с требованиями градостроительного законодательства, должностное лицо органа государственного строительного надзора должно осуществить вышеуказанные действия в отношении нарушений, допущенных в отношении любых объектов капитального строительства, включая объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома, многоквартирные дома с количеством этажей не более чем три, отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров и которые не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности и прочих, указанных в части 2 статьи 49 ГрК Российской Федерации, а также объектов незавершенного строительства.

### **ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ МЕТОДАМИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ И С ПОМОЩЬЮ МЕХАНИЗМОВ ЧАСТНОПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Одно из стандартных требований, предъявляемых органам местного самоуправления, — выявление в рамках муниципального земельного контроля каких-либо признаков самовольной постройки, в частности строительства и реконструкции без разрешения, нарушения требований технических регламентов, строительных норм, что не может рассматриваться, по сути, иначе как незаконное присвоение органами (должностными лицами) местного самоуправления полномочий по осуществлению государственного строительного надзора. «Стандартным» такое требование к органам местного самоуправления все чаще становится в силу того, что ряд признаков самовольной постройки: например, возведение здания, сооружения или другого строения на земельном участке, не предоставленном лицу в установленном порядке; возведение здания, сооружения; или возведение какого-либо строения на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта,

в принципе, возможно и в рамках земельного контроля. В частности, в процессе муниципального земельного контроля могут быть однозначно выявлены такие признаки самовольной постройки как самовольное занятие земельного участка и использование земельного участка не по целевому назначению. Но при этом ряд признаков самовольной постройки (такие как возведение здания, сооружения или другого строения без получения на это необходимых разрешений и возведение здания, сооружения или другого строения с нарушением градостроительных и строительных норм и правил) могут быть установлены исключительно в процессе контроля строительства.

И во всех случаях следует учитывать, что Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> решение каких-либо вопросов, связанных (прямо или косвенно) с пресечением самовольного строительства и строительного надзора не отнесено к перечню вопросов местного значения, следовательно, полномочий по пресечению такой деятельности, а равно, фактическому осуществлению строительного надзора у органов и должностных лиц местного самоуправления нет. Поэтому в случае выявления признаков самовольной постройки действия должностных лиц органа местного самоуправления должны быть ограничены исключительно следующими мероприятиями:

1) выявление (и фиксация) факта нарушения, предусмотренного ст. 7.1 КоАП (самовольное занятие земельного участка) и частью 1 ст. 8.8. КоАП (использование земельного участка не по целевому назначению).

2) направление в территориальный орган Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) на рассмотрение (административное производство) материала для привлечения виновного лица к административной ответственности (составление протокола об административном правонарушении).

Применять какие-либо меры принуждения, и вообще, совершать публично-властные действия органы и должностные лица местного самоуправления при этом не вправе. Непосредственное выявление наличия правонарушения и привлечение к административной ответственности по статьям КоАП является формой государственного строительного надзора, поскольку это прямо предусмотрено нормами Постановления Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 года № 54 (ред. от 25.10.2017) «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации»<sup>3</sup> (п. 14 Положения и др.). При этом

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 (ред. от 16.02.2019) «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» (вместе с «Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации»). Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 7. Ст. 774.

нельзя не отметить, что признаков, по которым ту или иную деятельность можно было бы отнести к проектированию, строительству, реконструкции или капитальному ремонту объектов именно капитального строительства ни нормы КоАП, ни нормы ГрК не содержат — а это квалифицирующие признаки, их наличие может быть установлено только уполномоченным компетентным органом или должностным лицом и в отсутствие данных признаков привлечение к административной ответственности невозможно.

Аналогичные требования к органам и должностным лицам местного самоуправления периодически можно встретить со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в отношении других вопросов, относящихся к ведению субъектов Российской Федерации или даже вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов — например, «ведомственный контроль в сфере соблюдения трудового законодательства», который также позиционируется в качестве одной из форм «муниципального контроля». Но при этом общеизвестно, что так называемые «трудовые инспекции» (государственные инспекции труда) являются только и исключительно государственными органами, они находятся в системе исполнительной власти субъектов Российской Федерации. И именно они в силу норм действующего законодательства осуществляют надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Органы местного самоуправления ни в какой степени данными функциями не наделены и не вправе наделять себя ими путем принятия муниципальных правовых актов. И для того, чтобы выполнить хоть в какой-то степени требования органов государственной власти субъектов Российской Федерации они вынуждены строить свои взаимоотношения с гражданами на принципах частного права, действуя, по сути, в рамках гражданско-правового (т.е. частноправового, а не публичного регулирования).

Так, статьей 222 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК) предусмотрена возможность сноса самовольной постройки, что представляет собой форму гражданско-правовой ответственности, направленной на восстановление нарушенного права (так называемая «деликтная ответственность»). Причем способ защиты нарушенного права (механизм его восстановления) выбирается лицом, чье право нарушено, самостоятельно. Исковое заявление о сносе самовольной постройки вытекает из гражданско-правовых правомочий собственника земельного участка или иного владельца вещного права. Частью 1 статьи 222 ГК предусмотрены четыре признака самовольной постройки. Такими являются:

- 1) возведение здания, сооружения или другого строения на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке;
- 2) возведение здания, сооружения или другого строения на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта;

3) возведение здания, сооружения или другого строения без получения на это необходимых разрешений;

4) возведение здания, сооружения или другого строения с нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

Между тем, нельзя не отметить, что в данном случае возникает любопытное пересечение частного и публичного права: самовольное строительство, безусловно, всегда нарушает и общественный порядок, то есть одновременно является и административным правонарушением — противоправным, виновным действием (бездействием) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Таким образом, достижение стоящей перед муниципалитетом цели — сноса самовольной постройки, — возможно, в принципе, и в административном порядке путем контроля исполнения предписания должностного лица государственного строительного надзора об устранении нарушения. Предписание, как известно, есть мера государственного принуждения, характер и объем которой определяется уполномоченными должностными лицами государственного органа в конкретном акте, выдаваемом нарушителю. Об императивности указанного предписания свидетельствует санкция, установленная законодателем в ст. 19.5 КоАП. И такая защита публичных интересов посредством административного преследования за совершение правонарушений рассматриваемого вида, как уже было отмечено выше, является публично-правовой обязанностью органа государственного строительного надзора. И в этом случае вопрос — *можно ли возложить на органы местного самоуправления обязанности по осуществлению государственного строительного надзора или иного строительного надзора в отношении объектов (например, проведение экспертизы проектной документации на объекты индивидуального жилищного строительства, многоквартирные дома с количеством этажей не более чем три, отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров и которые не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности и прочих, указанных в части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации)* остается открытым.

## ВЫВОДЫ

Выявление самовольного строительства не может быть отнесено ни к целям, ни к задачам муниципального земельного контроля. Соответственно, данные вопросы актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации не могут быть урегулированы. Поэтому пресечение и предупреждение самовольного строительства относится к предмету государственного строительного надзора, поскольку сам процесс строительства относится к предмету

строительного надзора, а застройщик является субъектом государственного строительного надзора. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в ред. от 29.12.2017 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решение каких-либо вопросов, связанных (прямо или косвенно) с пресечением самовольного строительства и строительного надзора не относит к перечню вопросов местного значения, а следовательно, полномочий по пресечению такой деятельности и фактическому осуществлению строительного надзора у органов и должностных лиц местного самоуправления нет. Осуществление государственного строительного надзора — это предмет ведения (функция) органов государственной власти, в которую органы местного самоуправления не входят. Но именно в такой ситуации могут быть «задействованы» частноправовые «возможности» органов местной публичной власти по решению общественно значимых задач. Речь идет об обращении органа местного самоуправления в суд с исковым заявлением о сносе самовольной постройки — это возможность, основанная, как уже отмечалось, на нормах гражданского права, так как снос объекта самовольного строительства — форма гражданской ответственности. Гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими (корпоративные отношения), договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников.

Участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Выше было указано, что частью 1 статьи 222 ГК предусмотрены четыре признака самовольной постройки: 1) возведение здания, сооружения или другого строения на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке; 2) возведение здания, сооружения или другого строения на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта; 3) возведение здания, сооружения или другого строения без получения на это необходимых разрешений; 4) возведение здания, сооружения или другого строения с нарушением градостроительных и строительных норм и правил. Если наличествует первый признак, то надлежащим субъектом по данной категории дел является только собственник земельного участка или иной законный владелец (частноправовое основание). Но деликтом возведение самовольной постройки может быть признано только в той ситуации, в результате которой нарушаются права и законные интересы третьих лиц. В случае же нарушения

градостроительных и строительных норм и правил (и нарушения прав и законных интересов третьих лиц) самовольная постройка не может быть признана гражданским правонарушением. А к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым, а равно, административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством (что в данном случае не предусмотрено). Таким образом, органы местного самоуправления вправе обращаться в суд с иском о сносе самовольной постройки, но только в случае ее возведения на земельном участке, относящемся к муниципальной собственности.

Рассматривая вопрос о том, в каких случаях обращение в суд с иском о сносе самовольной постройки является обязанностью органа местного самоуправления, следует еще раз отметить, что исковое заявление о сносе самовольной постройки вытекает из гражданско-правовых отношений. При этом Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. Сам по себе факт участия муниципального образования в гражданских правоотношениях не меняет их гражданско-правовую природу на публично-правовую. Исковое заявление о сносе объекта самовольной постройки также не является публично-правовым по своей природе и непосредственно не связан с выполнением органами муниципального образования властно-распорядительных функций, следовательно, это действие не может быть отождествлено с правами или обязанностями, т.е. полномочиями органа или должностного лица местного самоуправления. Иное толкование данных положений означало бы нарушение принципа равенства участников гражданского оборота, что является неотъемлемым признаком регулирования гражданским законодательством общественных отношений, а также нарушение абсолютного характера правомочий собственника и нарушение принципа неприкосновенности собственности.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК / REFERENCES

- Avak'yan, S.A. (ed.) (2014) *Modern problems of organization of public authority*: Monograph. Moscow: Yustitsinform Publ. (in Russian).  
Современные проблемы организации публичной власти: коллективная монография / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
- Balancing Democracy, Identity and Efficiency: Changes in Local and Regional Structures in Europe* (Report) (2008) Council of European Municipalities and Regions. Copenhagen.
- Byalkina, T.M. (2016) The constitutional principle of autonomy of local self-government in addressing issues of local importance at the present stage of municipal reform. *Constitutional and municipal law*. (5), 69–73. (in Russian).

- Бялкина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 69–73.
- Byshkov, P.A. (2019) *Municipal control in the Russian Federation: problems of theory and practice*. Diss. Dr. legal sciences. Moscow: RUDN Publ. (in Russian).
- Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: РУДН, 2019. 456 с.
- Chikhladze, L.T. (2005) Historical and theoretical aspects of the development of local self-government and local government in Europe. *Law and politics*. Moscow: Nota Bene Publ., (9), 52–80. (in Russian).
- Чихладзе Л.Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы // Право и политика. М.: Nota Bene, 2005. № 9. С. 52–80.
- Dollery, B., Robotti, L. (2008) *The Theory and Practice of Local Government Reform*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Fat'yanov, A.A. (2016) The subject of administrative law in the works of Russian legal scholars of the period of the last quarter of the XIX — early XX centuries. *Administrative Law and Procedure*. (12), 5–12. (in Russian).
- Фатьянов А.А. Предмет административного права в трудах российских ученых-юристов периода последней четверти XIX — начала XX века // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 5–12.
- Fenenko, Y.V. (2004) *Municipal systems of foreign countries: legal issues of social security*. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. (in Russian).
- Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности. М.: МГИМО-Университет, 2004. 401 с.
- Gritsenko, Ye.V. (2001) *Local government in the system of public administration of a federal state: The significance of the FRG experience for Russia*. Irkutsk: IGEA Publ. (in Russian).
- Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. 443 с.
- Gulina, V.V. (2013) Some problems of interaction between state authorities and local authorities. *State Power and Local Self-government*. (11), 20–23. (in Russian).
- Гулина В.В. Некоторые проблемы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 20–23.
- Kemp, R.L. (2007) *Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options*. Jefferson, USA, and London, UK: McFarland and Co.
- Klimanova, A.Y. (2012) Problems of determining the legal content of the concept of “the economic basis of local self-government”. *Administrative and municipal law*. (1), 51–58. (in Russian).
- Климанова А.Ю. Проблемы определения правового содержания понятия «экономическая основа местного самоуправления» // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 51–58.
- Kontrol' za deyatel'nost'yu gosudarstvennoy administratsii vo Frantsii*. [Control over the activities of the public administration in France]. (1994) Moscow: Fr. Org. Tekhn. Sotrudnichestva Publ. (in Russian).
- Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. М.: Изд-во Фр. Орг. Техн. Сотрудничества, 1994. 106 с.

- Kostyukov, A.N. (2014) Reform to nowhere. *Constitutional and municipal law*. (4), 58–63. (in Russian).  
*Костюков А.Н.* Реформа в никуда // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58–63.
- Lapshina, I.E. (2006) The powers of local governments in Great Britain and their relationship with the central government. *State Power and Local Self-government*. (10), 30–34. (in Russian).  
*Лапшина И.Е.* Полномочия органов местного управления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 10. С. 30–34.
- Larichev, A.A. (2018) *Corporate model of local self-government: genesis, implementation experience on the example of Canada and its applicability in Russian conditions*. Diss. Dr. legal sciences. Moscow: The All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia) Publ. (in Russian).  
*Ларичев А.А.* Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА МИНЮСТА России), 2018. 489 с.
- Larichev, A.A. (2017) Legal nature of the municipality as a criterion for distinguishing corporate and other models of local self-government. *Administrative and municipal law*. (12), 1–10. (in Russian).  
*Ларичев А.А.* Правовая природа муниципалитета как критерий выделения корпоративной и иных моделей местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 1–10. DOI: 10.7256/2454-0595.2017.12.24842
- Markvart, E. (2015) *Constitutional Foundations of the Competence of Local Self-Government: Report on the State of Local Government in the Russian Federation*. Ye.S. Shugrinoy (ed.). 2<sup>th</sup> ed. Moscow: Prospekt Publ. 53–76. (in Russian).  
*Маркварт Э.* Конституционные основы компетенции местного самоуправления: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. С. 53–76.
- Mikheyev, D.S., Dudko, I.G. (2015) Public control and publicity of local government. *Vestnik of the Mari State University. Chapter History. Law*. 2. (2), 76–79. (in Russian).  
*Михеев Д.С., Дудко И.Г.* Общественный контроль и гласность местного самоуправления // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. 2015. Т. 2. № 2. С. 76–79.
- Moisio A. (ed.) (2012) *Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform Helsinki: Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research*.
- Pavlushkin, A.V. (2008) *Judicial practice in cases of vesting local government with state powers of the constituent entities of the Russian Federation. Commentary on judicial practice*. Vol. 14. K.B. Yaroshenko (ed.) Moscow: Yuridicheskaya literature Publ., 132–154. (in Russian).  
*Павлушкин А.В.* Судебная практика по делам о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями субъектов Российской Федерации. Комментарий судебной практики. Вып. 14. / под ред. К.Б. Ярошенко. М.: Юридическая литература, 2008. С. 132–154.
- Shugrina, E.S. (2016) *Control, responsibility and judicial protection of local self-government: a training manual*. Moscow: “Delo” RANKhiGS Publ. (in Russian).  
*Шугрина Е.С.* Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления: учебное пособие. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. 220 с.

- Sushko, V.A. (2015) Classification of the main models (systems) of local self-government in foreign countries. *The International scientific journal*. (8), available at: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/14494864769806.pdf>. (in Russian).  
*Сушко В.А.* Классификация основных моделей (систем) местного самоуправления в зарубежных странах // *Международный научный журнал*. 2015. № 8. С. 185–186. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/14494864769806.pdf>.
- Timofeyev, N.S. (2013) On the meaning of modern models of local self-government. *Constitutional and municipal law*. (7), 14–20. (in Russian).  
*Тимофеев Н.С.* О смысле современных моделей местного самоуправления // *Конституционное и муниципальное право*. 2013. № 7. С. 14–20.
- Vasil'yev, V.I. (2013) Local government: constitutional ideas and practice. *Journal of Russian Law*. (9), 5–17. (in Russian).  
*Васильев В.И.* Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // *Журнал российского права*. 2013. № 9. С. 5–17.
- Yezhevskiy, D.O. (2005) *Local Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*: Dis. cand. legal sciences. Moscow: ProSoft-M Publ.  
*Ежевский Д.О.* Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: дис. ... канд. юрид. наук. М.: ПроСофт-М, 2005. 197 с.

**Об авторе:**

*Пешин Николай Леонидович* — доктор юридических наук, профессор, и.о. заведующего кафедрой административного права, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

**ORCID ID: 0000-0001-5821-224X; IstinaresearcherID (IRID): 394941;**

**ResearcherID: I-5270-2018**

*e-mail: n\_peshin@law.msu.ru*

**Для цитирования:**

*Пешин Н.Л.* Публичный контроль в системе местного самоуправления: основания и особенности // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. 2019. Т. 23 № 3. С. 311–332. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-311-332.

*Дата поступления в редакцию: 26 июня 2019 г.*

*Дата принятия к печати: 17 июля 2019 г.*

## **PUBLIC CONTROL IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: BASES AND FEATURES**

**Nikolay L. Peshin**

Lomonosov Moscow State University  
*1, bld. 13, Leninskie gory, 119234, Moscow, Russia*

Legal regulation of issues of public control and supervision is one of the problems of legal theory and practice. Underestimating of the place and features of municipal control in the system of public control and supervision is the cause of the poor quality of legal decisions taken, as well as legislation adopted at the level of both the Russian Federation and individual constituent entities of the Russian Federation. Municipal control in the system of public control and supervision, developing recommendations aimed at overcoming the shortcomings of legal regulation and practice of implementing municipal control. Methods: general and private scientific methods of cognition of objective reality (analysis, synthesis, abstraction, analogy, comparative legal, formal legal, and other methods of scientific cognition). The article deals with issues of relationship between state and municipal (public) control carried out by local self-government bodies — as a rule, due to the need to solve tasks that fall within the competence of state power. The problems of its independent implementation are studied based on the principles of local self-government — self-organization and self-control. A detailed analysis of the current legislation, allowing local governments to act as “controlling agents” of state power, is conducted, and based on this analysis, conclusions are made about the existing of municipal public control in the system of local self-government as a specific public phenomenon combining elements of public law and private law regulation. As a state, the Russian Federation is faced with the task of drastically improving the system of control (supervision) as a function of public power, and therefore the already initiated legal reform in this area will undoubtedly continue. In the context of the development of civil society and an open state, the development of forms of public control is also necessary, the lack of which creates a sense of “permissiveness” among the subjects of public power and inevitably leads to a decrease in the efficiency of public authority. Municipal public control within the framework of this system of public-state control should be oriented, including intra-system, at identifying deficiencies in the work of the bodies and officials of local self-government that impede the improvement of the quality of management and organizations. As a result, municipal public control should contribute to a safer for citizens to work and provide services to individuals and legal entities.

Sphere of constitutional, administrative and municipal law; questions of the organization of state power and local self-government in the subjects of the Russian Federation; questions of control and supervisory activities.

Separate existence of municipal authority does not mean the lack of interaction of local self-government with state administration, non-coincidence of municipal formations under the influence of state-governmental structures, denial of influence of state on local self-government. State power has a significant impact on development of basic social processes predetermining the peculiarities of the implementation of public control by the municipal government. The implementation of supervisory activities, including at the local government level, is an important part of the stable, uninterrupted functioning of the state.

**Key words:** public authority, local government, municipal control, the status of officials

**About author:**

*Nikolay L. Peshin* — Doctor of Legal Sciences, Professor, Acting Head of the Department of Administrative Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University

**ORCID: 0000-0001-5821-224X; IstinaResearcherID (IRID): 394941;**

**ResearcherID: I-5270-2018**

*e-mail:* n\_peshin@law.msu.ru

**For citation:**

Peshin, N.L. (2019) Public Control in the System of Local Self-Government: Bases and Features. *RUDN Journal of Law*. 23 (3), pp. 311–332. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-311-332.

*Article received June 26, 2019*

*Article accepted July 17, 2019*



DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-333-350

Научная статья

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ИСПАНИИ: СТАТУС И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Л.Т. Чихладзе<sup>1</sup>

Российский университет дружбы народов  
117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, 6

Е.Ю. Комлев

Группа компаний «ЭКОСТАНДАРТ»  
117437, Москва, Россия, ул. Академика Волгина, 14-3-178

Исследуется законодательство Испании о местном самоуправлении и правовые позиции Конституционного суда Испании. В частности, анализируются нормы Конституции Испании, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, изучено влияние различных аспектов на их содержание. Исследован вопрос о распределении полномочий по правовому регулированию местного самоуправления между государством и автономными сообществами с учетом особенностей административно-территориального устройства Испании. Актуальность темы обусловлена вопросами правового регулирования местного самоуправления в Испании в рамках отечественной науки муниципального права, ибо они практически не изучены. Исследование зарубежного опыта в данной сфере способствует расширению сферы научных исследований. Опыт Испании в указанной сфере представляется актуальным также в связи с относительно недавним изменением политического режима в государстве. Цель исследования в выявлении отличительных особенностей правового регулирования местного самоуправления в Испании. В результате проведенного исследования установлено, что в Испании применяется субсидиарный порядок правового регулирования местного самоуправления государством и автономными сообществами. Определено содержание норм Конституции Испании о местном самоуправлении. Выявлены отличительные черты испанского законодательства о местном самоуправлении.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Испания, местная автономия, Конституция, муниципий, провинция, автономное сообщество

<sup>1</sup> © Чихладзе Л.Т., Комлев Е.Ю., 2019.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время юридическая наука повышенное внимание уделяет вопросам организации местного самоуправления. Организацию местной власти принято считать одной из основ современного демократического государства, на что указывает и Европейская хартия местного самоуправления.

Местное самоуправление представляет собой уникальное правовое явление. Его уникальность проявляется в различных аспектах, среди которых сочетание публичных начал деятельности органов местного самоуправления с присущими данному институту принципами общественной (гражданской) самоорганизации и самостоятельности органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения.

В соответствии с инкорпорированным большинством демократических государств принципом субсидиарности *«публичная власть, как правило, должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину»* (ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления).

Органы местного самоуправления являются органами публичной власти, наиболее близкими к гражданам, в связи с чем именно они призваны осуществлять полномочия, которые непосредственно связаны с повседневной жизнью жителей местных территориальных образований.

Вышеуказанное обстоятельство обуславливает другую характерную черту местного самоуправления как правового явления. Она заключается в том, что даже в границах одного государства существует множество особенностей, свойственных как всему государству в целом, так и отдельным территориальным образованиям в его составе. Законодатель вынужден стремиться учитывать такие особенности, поскольку это во многом предопределяет успешность функционирования института местного самоуправления в государстве.

Таким образом, законодательство о местном самоуправлении каждого государства характеризуется наличием отличительных механизмов правового регулирования, внедрение и применение которых направлено на достижение поставленных целей. Изучение таких особенностей представляет несомненный научный интерес.

Вышеуказанное не исключает также и наличие некоторых общих аспектов в рассматриваемом вопросе применительно к различным государствам. В этой связи обращает на себя внимание опыт правового регулирования местного самоуправления в Испании.

Испания и Россия являются европейскими государствами, сравнительно недавно существенным образом изменившими направление развития правового регулирования деятельности органов публичной власти. За рамками существенных идеологических различий обращает на себя внимание тот факт, что оба государства в предыдущие этапы своего развития (предшествующие принятию в указанных государствах новых Конституций) с точки зрения системы

публичного управления представляли собой сильно централизованные государства.

Принятые во второй половине XX века Конституции Испании и России положили начало строительству во многом новых систем организации публичной власти в обоих государствах, характерной чертой которых стало развитие принципа децентрализации публичной власти. Принятые изменения в указанной сфере были направлены на построение принципиально иной модели взаимоотношений между центральной властью (государственной в Испании, федеральной в России) и органами власти иных территориальных образований (региональных и местных).

В этой связи опыт Испании в вопросе правового регулирования местного самоуправления представляет научный и практический интерес. Анализ испанского законодательства о местном самоуправлении и соответствующей правоприменительной практики позволяет расширить сферы научных исследований и выявить особенности правового регулирования исследуемого института в крайне специфическом с точки зрения территориальной организации государстве.

#### **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИСПАНИИ**

Правовую основу в вопросе регулирования организации местного самоуправления в Испании составляют нормы Конституции 1978 года. Для более полного понимания правовой природы ее положений необходимо учитывать исторический контекст того периода, в который она была принята и в который разрабатывался проект Конституции, а также учитывать поставленные перед новой Конституцией цели и задачи.

В этой связи необходимо отметить, что отличительной чертой испанского государства является стремление ее отдельных территориальных образований обладать максимально широким объемом полномочий в разных сферах общественной жизни.

На протяжении всего периода развития испанского конституционализма вопрос о правовом статусе испанских территориальных образований являлся одним из наиболее принципиальных.

Однако, как указывает И.М. Бусыгина, первой испанской конституцией, хотя бы отчасти удовлетворившей требования исторических испанских регионов, стала Конституция Испании 1931 года, предусматривавшая возможность развития некоторой автономии для каталонской, баскской и галисийской территорий (Busygina, 2004:93–105).

Однако положения Конституции 1931 года утратили силу после гражданской войны и утверждения в государстве централизованного режима Франсиско Франко. В этой связи нельзя утверждать, что положения Конституции

Испании 1931 года оказали существенное влияние на развитие децентрализованного публичного управления в государстве.

Конституция Испании 1978 принималась в переходный для государства период, когда в Испании утверждался курс на демократизацию.

Процесс разработки проекта Конституции 1978 года длился более года. Разработкой занималась специальная конституционная комиссия, утвержденная Конгрессом депутатов. Комиссия состояла из представителей различных политических партий, а также отдельных территориальных образований (в частности Страны Басков и Каталонии). Проект Конституции был утвержден парламентом, населением на референдуме, после чего подписан Королем Испании (Razumovich, 1982).

Конституция Испании 1978 года представляет собой нормативный документ, созданный в процессе преобразования государства и закрепивший переход от режима диктатуры к демократическому режиму. Утвержденный проект Конституции 1978 года — нормативный документ, ставший результатом компромисса различных политических сил.

Анализируя цели, которые ставились при разработке текста действующей Конституции Испании, следует признать, что перед разработчиками стояла весьма непростая задача, поскольку две из них вступали в определенное противоречие.

С одной стороны, требовалось удовлетворить притязания территориальных образований на автономное управление и обеспечить развитие децентрализации публичной власти.

В то же время при разработке текста Конституции (равно как и после ее принятия) сохранялась угроза территориальной целостности государства, в связи с чем Конституция призвана содержать механизмы, предотвращающие соответствующие риски в краткосрочной и в долгосрочной перспективе и направленные на обеспечение единого публичного управления в государстве.

Таким образом, в тексте Конституции требовалось обеспечить надлежащий баланс между механизмами централизации и децентрализации публичной власти. Не случайно испанские ученые отмечают, что вопросы территориальной организации государства и вертикального распределения полномочий между органами публичной власти считались ключевыми при подготовке текста основного закона (Tamames, 1997:212).

Вопросы территориальной организации государства в целом и организации местного самоуправления в частности рассматриваются Конституцией Испании сквозь призму понятия «автономия», что является одной из особенностей конституционно-правового регулирования местного самоуправления в Испании.

В статье 137 Конституции Испании закреплена организационно-территориальная структура государства. Данная структура включает в себя местные

территориальные образования (муниципии и провинции) и регионы — автономные сообщества.

Обращает на себя внимание, что по сравнению с российским законодательством, в тексте Конституции Испании органы публичной власти не подразделяются на органы государственной власти и органы местного самоуправления<sup>2</sup>.

Конституционное регулирование местного самоуправления в Испании нельзя назвать всеобъемлющим. Помимо указанной ранее статьи 137 Конституции Испании, гарантирующей местным и региональным территориальным образованиям автономию, вопросам организации местного самоуправления посвящены статьи 140–142 Конституции Испании, регулирующие некоторые вопросы организации органов власти муниципий и провинций, а также закрепляющие принцип финансовой достаточности применительно к деятельности органов местного самоуправления.

В статье 137 Конституции Испании закреплено, что все территориальные образования (как местные, так и регионы) обладают автономией при решении вопросов, составляющих их соответствующий интерес. Разделение на виды автономий в зависимости от типа территориального образования Конституцией Испании не предусмотрено.

Вместе с тем несложно заметить, что регулированию правового статуса автономных сообществ в тексте Конституции посвящено существенно больше норм. Так, статьи 143–158 Конституции Испании регулируют такие вопросы, как порядок образования автономных сообществ, порядок принятия Уставов автономий и его обязательные положения, компетенцию автономных сообществ и государства, порядок делегирования законодательных полномочий автономным сообществам, осуществление контроля за деятельностью органов власти автономных сообществ, формирование бюджетов автономных сообществ и некоторые другие<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Данное обстоятельство само по себе не влечет как таковых существенных правовых последствий, а является лишь особенностью формы организации органов публичной власти в государстве. Несравнимо большее практическое значение имеет изучение вопроса о правовом статусе органов местного самоуправления. Вместе с тем применительно к Испании использование общепринятой в российской правовой науке формулировки «органы государственной власти и органы местного самоуправления» представляется не совсем корректным, поскольку в Испании органы публичной власти общенационального и регионального уровня не составляют систему органов государственной власти, в связи с чем корректнее, на наш взгляд, в отношении Испании использовать термины «государственные органы власти» и «региональные органы власти», как это делается в испанской правовой доктрине.

<sup>3</sup> На основании вышеизложенных норм фактически разделение на виды автономий осуществил Конституционный суд Испании, который в постановлении 32/1981 от 28.07.1981 г. указал на то, что автономия регионов (автономных сообществ) является политической, в то время как автономия местных образований — административной. В постановлении 13/1992 от 06.02.1992 г. Конституционный суд Испании отметил, что политическая автономия, которой обладают автономные сообщества, характеризуется прежде всего способностью вырабатывать собственную публичную политику в рамках своей компетенции.

Принимая во внимание переходный период, в который была принята Конституция Испании, построение новой системы организации публичной власти в государстве требовало гибкости норм Конституции. Представляется, это является одной из основных причин весьма немногочисленного количества норм в тексте Конституции Испании, посвященных вопросам организации местного самоуправления<sup>4</sup>.

В то же время положения, посвященные правовому статусу автономных сообществ, требовали большей конкретики ввиду сложившейся политической конъюнктуры.

Исходя из сравнительного анализа положений Конституции Испании, посвященных правовому статусу органов местного самоуправления и органов власти автономных сообществ, представляется, что в отношении местного самоуправления разработчики намеренно уклонились от регулирования определенных вопросов непосредственно в тексте основного закона.

Очевидно, при разработке проекта Конституции превалировала такая точка зрения, что для достижения поставленных целей следует ограничиться более подробным регулированием статуса регионов. Развитие законодательства о местном самоуправлении, предполагалось, будет осуществляться постепенно в рамках государственного и регионального законодательства с учетом особенностей каждой территории.

В условиях перехода к новой модели взаимодействия органов публичной власти различных уровней подобное решение в целом не лишено оснований, равно как и не лишено некоторых недостатков<sup>5</sup>.

Отметим, что при подобных обстоятельствах возрастает роль правовых позиций Конституционного суда по вопросам, в той или иной степени касающимся организации местного самоуправления.

В постановлениях Конституционного суда Испании сформулированы правовые позиции, оказавшие большое влияние на развитие испанского законодательства о местном самоуправлении. Ключевым являются постановления Конституционного суда 4/1981 от 02.02.1981; 32/1981 от 28.07.1981; 27/1987 от 27.02.1987; 214/1989 от 21.12.1989; 235/2000 от 05.10.2000.

На основе комплексного анализа норм Конституции Испании и положений Конституционного суда Испании можно выделить основные характери-

---

<sup>4</sup> Примечательна в этом смысле позиция профессора Андского Университета Куско (Перу) Моника Тесалии Бустос, которая противопоставляет испанскому варианту конституционно-правового регулирования местного самоуправления перуанский подход по данному вопросу, который свидетельствует о том, что конституционно-правовое регулирование местного самоуправления может быть более широким (Bustos, 2015).

<sup>5</sup> Одним из основных таких недостатков является отсутствие закрепленного на конституционном уровне конкретного содержания принципа местной автономии. Это привело к тому, что в условиях экономического кризиса ограничение местной автономии осуществлялось во многом в ущерб принципу субсидиарности в пользу принципа бюджетной стабильности государства.

ки конституционно-правового регулирования местного самоуправления в государстве:

1. Конституционно-правовое регулирование деятельности органов публичной власти в Испании является гибким. Указанная гибкость достигнута во многом за счет того, что полномочия по регулированию многих вопросов организации местного самоуправления должны быть распределены между государственным и региональным законодателем. В тексте Конституции соответствующего регулирования они не получили, Конституция ограничилась закреплением некоторых принципов. Многие аспекты правового положения автономных сообществ, напротив, урегулированы преимущественно нормами Конституции.

Несмотря на то, что Конституция Испании прямо не говорит об этом, Конституционным судом Испании сделан однозначный вывод о том, что правовая природа местной и региональной автономии различна: органы местного самоуправления обладают административной автономией, в то время как органы власти автономных сообществ — политической.

Указанная позиция встретила некоторое недопонимание среди испанских ученых, которые считают, что местные образования хотя бы отчасти, но обладают политической автономией (Domínguez, 2004; Crespo, 2007:66). Профессор Университета Малаги Хосе Моренилья отмечает, что указание на исключительно административный характер местной автономии является следствием как раз недостаточности конституционно-правового регулирования в соответствующей области (Morenilla, 2000:145)

В российской правовой доктрине относительно автономных сообществ также указывается на политический характер их автономии (Chirkin, 2013). В отношении местных территориальных образований единой точки зрения на этот счет не выработано (Yeremyan, 2006:387; Shtatina, 1994:77–78)

Представляется, что позиция испанских ученых о том, что определенные политические функции свойственны местным территориальным образованиям, заслуживает поддержки.

2. На конституционном уровне не раскрыто содержание понятия «местная автономия». В ряде постановлений Конституционного суда Испании отражены отдельные отличительные черты указанного понятия, однако конкретного и всеобъемлющего содержания данного принципа ни законодательством, ни правоприменительной практикой не сформулировано до сих пор.

Конституционный суд Испании в качестве основы содержания местной автономии рассматривает заимствованную из немецкого права доктрину институциональной гарантии. Данный подход, в самых общих чертах, подразумевает обязательность наличия в системе территориальной организации государства местных территориальных образований — муниципий и провинций; кроме того, органы местного самоуправления должны обладать реальной властью, а не быть «декоративными» элементами в системе организации органов публичной власти.

Как и в случае с немецким подходом к организации местного самоуправления, в Испании при развитии децентрализации публичной власти акцент делается, прежде всего, на взаимоотношениях между центральной властью и регионами.

Автономия органов местного самоуправления в этой связи во многом зависит от автономии регионов. Однако следует отметить, что в Германия, в отличие от Испании, является федеративным государством. В частности, в Германии предусмотрено наличие конституционных судов земель, куда могут обратиться местные образования с соответствующей жалобой<sup>6</sup>.

Представляется, что при заимствовании доктрины институциональной гарантии из немецкого права отдельные особенности административно-территориального устройства государств не были приняты во внимание испанским законодателем.

В испанской правовой доктрине также отмечается, что конституционное регулирование местной автономии и отсутствие указания на ее содержание является одним из недостатков конституционного регулирования (Alfonso, 1983:57; Morillo, 1998:35).

3. Конституционный суд Испании обоснованно разграничивает понятия «автономия» и «суверенитет». Автономия является ограниченной властью хотя бы потому, что органы местного самоуправления являются не только автономными органами власти, осуществляющими публичные функции на местах, но и составными элементами системы единого публичного управления в государстве (в соответствии с конституционно установленным принципом единого публичного управления).

Стоит отметить, что статья 137 Конституции Испании указывает, что все территориальные образования в государстве обладают автономией при решении вопросов, составляющих их соответствующий интерес.

При этом очевидно, что существует крайне мало вопросов местной практики, при решении которых отсутствовал бы государственный интерес. В равной степени немного вопросов, при решении которых местные интересы не затрагивались бы вовсе.

Этим, в некоторой степени, обуславливается необходимость комбинирования противоположных принципов устойчивой: принципа автономии (характерного для децентрализации публичного управления) и согласованности действий органов публичной власти (элемента централизации в системе публичного управления).

4. Пределы ограничения местной автономии законодателем и правоприменительной практикой остаются до конца не определенными. В то же время законодательство и правоприменительная практика дают все основания сделать

---

<sup>6</sup> Подробнее о применении доктрины институциональной гарантии в немецком праве см.: (Gricenko, Will, 2010; Gricenko, Will, 2015)

однозначный вывод о том, что местная автономия может быть ограничена только на основании и для реализации принципов публичного управления, установленных исключительно на конституционном уровне, поскольку сам принцип местной автономии также закреплен в тексте основного закона государства<sup>7</sup>.

### **РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И АВТОНОМНЫМИ СООБЩЕСТВАМИ**

Одним из вопросов, который прямо не разрешен непосредственно в тексте Конституции Испании, является вопрос о разграничении полномочий по правовому регулированию местного самоуправления между государством и автономными сообществами.

Указанная проблема стала одной из наиболее дискуссионных при развитии законодательства Испании о местном самоуправлении в период непосредственно после принятия Конституции Испании.

Примечательно, что в испанской и российской правовых доктринах превалируют противоположные точки зрения по данной проблематике. Представители испанской правовой науки нередко указывают на то, что полномочия по правовому регулированию местного самоуправления должны быть переданы на региональный уровень в максимально возможном объеме.

Так, говоря о том, каким образом регулирует обозначенную проблему Конституция Испании, Себастьян Бакер отметил, что «такое регулирование, несомненно, решает указанную проблему явно в пользу государства» (Ваquer, 1978), а Хосе Мануэль Артече указал на то, что, с его точки зрения, «существует неприятное ощущение того, что малейшие признаки федерализма законодатель пытается задвинуть в угол» (Arteche, 1979). Ряд других испанских ученых выражали более нейтральную позицию по данному вопросу (Machado, 1984; Velarde, 2003).

Российские ученые в большинстве своем полагают, что центральные власти должны устанавливать основы регулирования местного самоуправления, а региональное законодательство должно дополнять такие основы. В той или иной степени, данная точка зрения выражена в работах таких ученых, как

---

<sup>7</sup> Наглядным примером в этом смысле является реформа 2013 года, когда был принят Закон 27/2013 от 27.12.2013 «О рационализации и устойчивости органов местного самоуправления». Данным законом были внесены многочисленные изменения в законодательство о местном самоуправлении, существенно уточняющие и зачастую ограничивающие определенные полномочия органов местного самоуправления. Закон был принят для развития принципа бюджетной стабильности и финансовой устойчивости. Для того, чтобы принятие Закона 27/2013 стало возможным, в Конституцию Испании были внесены изменения, в соответствии с которыми статья 135 была дополнена положениями, закрепляющими принцип бюджетной стабильности и финансовой устойчивости в качестве конституционного принципа организации публичной власти.

Т.Я. Хабриева (Хабриева, 2005), Н.А. Антонова (Antonova, 2015), И.А. Кеня (Kenya, 2013).

В данном контексте весьма обоснованной представляется точка зрения Б.Н. Топорнина, который отмечает, что «совсем не вмешиваться в вопросы правового регулирования местного управления могут себе позволить лишь центральные власти достаточно благополучных федераций с высоким уровнем развития экономики, развитой политической культурой и сложившимся в обществе консенсусом относительно основных демократических ценностей, включая неотъемлемое право населения на местное самоуправление» (Топорнин, 2001:127).

Аналогичную позицию сформулировал Конституционный суд Испании, указавший на то, что государство должно регулировать основные положения, касающиеся деятельности органов местного самоуправления, а региональное законодательство призвано субсидиарно дополнять государственное регулирование в рамках своих полномочий<sup>8</sup>.

Таким образом, государственный законодатель определяет основы правового регулирования местного самоуправления, которые дополняются региональным законодателем.

Анализируя государственное законодательство, прежде всего следует отметить Закон 7/1985 от 02.04.1985 г. «О регулировании основ местного режима» (далее — «Закон 7/1985»)<sup>9</sup>.

Данный закон устанавливает основы территориальной организации местного самоуправления, структуру и правовое положение органов местного самоуправления, их компетенцию, принципы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами публичной власти, формы такого взаимодействия и ряд других вопросов организации и функционирования местного самоуправления в Испании.

В частности, Закон 7/1985 дополняет положения Конституции Испании относительно территориальной организации местного самоуправления. Помимо обязательных местных территориальных образований — муниципий и провинций — Закон 7/1985 предусматривает наличие таких образований, как острова (в отношении Канарских и Балеарских островов), а также возможность создания иных местных территориальных образований, таких как комарки, городские округа, ассоциации муниципиев. Последние представляют из себя надмуниципальные территориальные образования, но при этом Закон 7/1985 предусматривает также возможность создания и муниципальных образований меньших чем муниципий. Данный вопрос актуален в небольших населенных пунктах, находящихся на некотором отдалении от других, более крупных населен-

<sup>8</sup> Постановление Конституционного суда Испании 214/1989 от 21.12.1989 г.

<sup>9</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado. 1985. (80).

ных пунктов. Следовательно, государственное законодательство о местном самоуправлении учитывает географические особенности страны.

Помимо этого, Закон 7/1985 подробно регулирует вопросы структуры органов местного самоуправления, полномочий органов местного самоуправления, порядок их взаимодействия с государственными и региональными органами публичной власти.

Вышеуказанные положения дополняются законодательством автономных сообществ.

Анализ регионального законодательства о местном самоуправлении показывает, что автономные сообщества довольно широко используют свои полномочия по правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления.

В большинстве автономных сообществ в том или ином виде приняты региональные законы о местном самоуправлении (Закон автономного сообщества Кастилия и Леон 1/1998 от 04.06.1998 «О местном режиме в Кастилии и Леоне»<sup>10</sup>, Закон автономного сообщества Валенсия «О местном режиме в Валенсии»<sup>11</sup> и др.).

Региональный законодатель осуществляет регулирование в тех сферах, в которых по общему правилу это позволяет делать государственный законодатель: речь идет, прежде всего, о вопросах территориальной организации местного самоуправления (преимущественно, в части правового регулирования вопросов создания, упразднения местных территориальных образований, таких как комарки, городские округа, а также меньшие, чем муниципий, местные территориальные образования), организационных вопросах функционирования органов местного самоуправления; компетенции органов местного самоуправления.

Компетенция органов местного самоуправления, безусловно, является одной из основных сфер правового регулирования. В данном вопросе наблюдается довольно четкий субсидиарный подход к правовому регулированию: государственное законодательство устанавливает сферы, в которых органы местного самоуправления должны обладать полномочиями, а также устанавливает общие принципы распределения полномочий между органами публичной власти; законодательство автономных сообществ, в свою очередь, закрепляет за местными органами власти конкретные полномочия.

В целом установление субсидиарного порядка правового регулирования местного самоуправления, когда центральные власти устанавливают основы правового регулирования, а региональные власти их дополняют, является весьма распространенной практикой.

---

<sup>10</sup> Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen local en Castilla y León. Boletín Oficial del Estado. 1998. (197).

<sup>11</sup> Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen local de Comunitat Valenciana. Boletín Oficial del Estado. 2010. (178).

Таким образом, относительно разграничения полномочий по правовому регулированию местного самоуправления между государством и автономными сообществами, обращает на себя внимание следующее:

1. Конституцией Испании данный вопрос намеренно не разрешен, поскольку при разработке текста Конституции соответствующего консенсуса достигнуто не было;

2. Сторонники федеративного (или квазифедеративного) устройства испанского государства убеждены в необходимости передачи полномочий по правовому регулированию местного самоуправления на региональный уровень. Однако данный подход в условиях переходного периода представлялся весьма спорным;

3. Позиция Конституционного суда Испании о применении субсидиарного порядка правового регулирования местного самоуправления представляется более убедительной.

### **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ АВТОНОМНЫХ СООБЩЕСТВАХ**

Одной из особенностей взаимодействия центральных и региональных властей в Испании является предоставление отдельным территориальным образованиям дополнительных полномочий в силу исторических, политических, национальных и экономических особенностей.

Как отмечалось, Конституционным судом Испании в результате толкования положений Конституции сформирована позиция о том, что по общему правилу при правовом регулировании местного самоуправления применяется субсидиарный порядок.

При этом в соответствии с Дополнительным положением № 1 Конституции Испании Конституция охраняет и уважает исторические права национальных территорий. Реализация указанного положения осуществляется посредством норм Конституции и Уставов автономий, принимаемых в особом порядке, которые утверждаются и изменяются органическими законами.

В этой связи законодательство Испании предусматривает расширенные полномочия по правовому регулированию местного самоуправления для отдельных автономных сообществ.

Наибольшими полномочиями в данной сфере обладают автономные сообщества Страна Басков и Каталония. В Уставе автономии Страны Басков<sup>12</sup> и Каталонии<sup>13</sup> установлено, что правовое регулирование местного самоуправления находится в их исключительной компетенции.

---

<sup>12</sup> Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Boletín Oficial del Estado. 1979. (306).

<sup>13</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Boletín Oficial del Estado. 2006. (172).

Однако данные нормы, несомненно, следует толковать ограничительно в связи с тем, что:

а) Конституцией Испании установлена исключительная компетенция государства (статья 149 Конституции), и данную компетенцию автономное сообщество нарушать не вправе, в частности, наделять органы местного самоуправления полномочиями в тех сферах общественной жизни, которые находятся в исключительной компетенции государства;

б) Конституционным судом Испании сформулирована правовая позиция, согласно которой региональное законодательство не вправе ограничивать местную автономию по сравнению с тем объемом, который закреплен Конституцией и государственным законодательством, в частности:

- недопустимо нарушать предусмотренную Конституцией Испании территориальную организацию государства, предусматривающую обязательное наличие местных территориальных образований — муниципиев и провинций;

- недопустимо расширять пределы контроля за деятельностью органов местного самоуправления, которые установлены государственным законодательством;

- недопустимо сокращение сфер общественной жизни, в которых органы местного самоуправления должны быть обязательно наделены полномочиями (такие сферы закреплены Законом 7/1985 «Об основах местного режима»);

- недопустимо расширение установленных государственным законодательством пределов применения координации как формы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами публичной власти;

Таким образом, законодательство Страны Басков и Каталонии может расширить содержание местной автономии, но не сократить его по сравнению с предоставленными конституционным и государственным законодательством гарантиями.

Следовательно, субсидиарный порядок правового регулирования местного самоуправления применяется ко всем автономным сообществам Испании. Вместе с тем, с учетом вышеуказанных положений Конституции Испании, в отношении отдельных автономных сообществ пределы самостоятельного правового регулирования в данной сфере расширены.

Наиболее широко возможности по правовому регулированию местного самоуправления используются в законодательстве Страны Басков. Закон 7/1985 «Об основах местного режима» устанавливает особенности для «исторических территорий», входящих в состав автономного сообщества. Такими территориями являются Алава, Гипускоа и Бискайя. Фактически в классическом понимании данные территории являются провинциями, однако де-юре таковыми не являются, поскольку имеют иной правовой статус.

В отношении указанных территорий законодательством предусмотрены дополнительные привилегии, в частности, в некоторых случаях они вправе

осуществлять собственное правовое регулирование, а также сами определять вопросы институциональной и функциональной организации органов управления, без соблюдения соответствующих обязательных требований Закона 7/1985, закрепленных в отношении провинций.

Данные положения государственного законодательства получили свое развитие в законодательстве Страны Басков. Закон 2/2016 от 07.04.2016 «О местных институтах Страны Басков»<sup>14</sup>, среди прочего, регулирует вопросы территориальной организации, компетенции местных органов власти и ряд других. Примечательно указание в статье 9 данного закона на то, что муниципии обладают в том числе и политической автономией.

Кроме того, Закон 2/2016 отдельно указывает на то, что основными принципами организации местного самоуправления на территории автономного сообщества являются принцип субсидиарности, закрепленный в Европейской хартии местного самоуправления, и принцип финансовой обеспеченности.

Таким образом обращает на себя внимание, что законодательство Страны Басков несколько расширяет содержание местной автономии и закрепляет отдельные принципы правового регулирования, которые государственным законодательством по общему правилу прямо не предусмотрены.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В контексте анализа законодательства Испании о местном самоуправлении нельзя не отметить, что по сравнению с периодом, предшествующим принятию Конституции Испании 1978 года, законодателем сделан очевидный шаг в сторону децентрализации власти и закрепления гарантий местного самоуправления.

Основу правового статуса территориальных образований испанского государства составляют нормы Конституции Испании. На содержание норм Конституции существенное влияние оказала политическая конъюнктура второй половины 1970-х годов.

Являясь компромиссным нормативным документом, Конституция Испании уделила повышенное внимание наиболее острой проблеме правового статуса испанских регионов. При развитии законодательства о местном самоуправлении после принятия Конституции 1978 года автономия регионов и местных образований была дифференцирована на политическую и административную соответственно. Таким образом, различен и сам правовой статус территориальных образований.

При этом отличительной чертой испанского государства является различие в правовом статусе также и территориальных образований одного уровня.

---

<sup>14</sup> Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Boletín Oficial del Estado. 2016. (105).

Применительно к местному самоуправлению это выражается в различии объема полномочий по правовому регулированию местного самоуправления в автономных сообществах. Автономные сообщества Каталония и Страна Басков несколько расширяют содержание автономии в отношении находящихся на их территории местных образований.

Проблемой, заслуживающей отдельного исследования, является содержание принципа местной автономии, которое на конституционном уровне не раскрыто. В этой связи в условиях экономического кризиса именно полномочия органов местного самоуправления были сокращены наиболее существенно. Местные образования, в отличие от автономных сообществ, не обладают соответствующими политическими и правовыми инструментами для того, чтобы эффективно бороться за расширение или сохранение собственных полномочий.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК / REFERENCES

- Alfonso, Luciano José Parejo (1983) *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. (in Spanish).
- Antonova, N.A. (2015) Delimitation of powers between the Federation and subjects of the Russian Federation in the sphere of regulation of local self-government. *Constitutional and Municipal Law*. (4), 64–67. (in Russian).  
*Антонова Н.А.* Разграничение полномочий между Федерацией и субъектами РФ в сфере регулирования местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 64–67.
- Arteche, José Manuel Castells (1979) El municipio en la autonomía política. *Documentación administrativa*. (182), 459–488. (in Spanish).
- Baquer, Sebastián Martín-Retortillo (1978) Las corporaciones locales en el Anteproyecto de la Constitución. *Revista de estudios de la vida local*. (197), 9–27 (in Spanish).
- Bustos, Mónica Tesalia Valcárcel (2015) Descentralización y autonomía local. Reforma de las competencias municipales en España y Perú. *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*. (3), available at: <http://bjwa.brown.edu/21-1/does-international-law-grant-the-people-of-crimea-and-donetsk-a-right-to-secede-revisiting-self-determination-in-light-of-the-2014-events-in-ukraine> (Accessed 14 June 2019). [https://www.researchgate.net/publication/317194400\\_Descentralizacion\\_y\\_autonomia\\_Local\\_Reforma\\_de\\_las\\_competencias\\_municipales\\_en\\_Espana\\_y\\_Peru](https://www.researchgate.net/publication/317194400_Descentralizacion_y_autonomia_Local_Reforma_de_las_competencias_municipales_en_Espana_y_Peru) (in Spanish).
- Busygina, I.M. (2004) *The practice of territorial and political construction in Spain and Russia: an attempt at comparative analysis*. Moscow: Moscow School of Political Studies Publ., 93–105. (in Russian).  
*Бусыгина И.М.* Практика территориально-политического строительства в Испании и России: попытка сравнительного анализа. М.: Московская школа политических исследований, 2004. С. 93–105.
- Chirkin, V.E. (2013) Public power in the contemporary society. *Constitutional and Municipal Law*. (4), 12–15. (in Russian).  
*Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12–15.
- Crespo, S. (2007) *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local. (in Spanish).

- Domínguez, Francisco Caamaño (2004) Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato. *Revista Española de Derecho Constitucional.* (70), 161–188. (in Spanish).
- Gritsenko E.V., Will, R. (2010) Legal nature of the right to realize the local self-government as the judicial defense object in Russia and Germany. *Izvestia vuzov. Prapovedenie [University News. Jurisprudence].* (6), 14–26. (in Russian).  
*Гриценко Е.В., Вилл Р.* Природа права на осуществление местного самоуправления как объекта судебной защиты в России и Германии // Известия вузов. Правоведение. 2010. № 6. С. 14–26.
- Gricenko, E.V., Will, R. (2015) Local self-government rights protection by means of constitutional justice in Russia and Germany. *Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya [Journal of Constitutional Justice].* (4), 22–38. (in Russian).  
*Гриценко Е.В., Вилл Р.* Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 4. С. 22–38.
- Kenya, I.A. (2013) Institute of local self-government from the viewpoint of optimal correlation of federal and regional legal regulation. *State Power and Local Self-government.* (7), 13–15. (in Russian).  
*Кеня И.А.* Институт местного самоуправления с позиции оптимального соотношения федерального и регионального правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7. С. 13–15.
- Machado, Santiago Muñoz (1984) *Derecho público de las Comunidades Autónomas II.* Madrid. (in Spanish).
- Morenilla, José María Souvirón (2000), *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado.* Granada: Editorial Comares. (in Spanish).
- Morillo, Joaquín García (1998) *La configuración constitucional de la autonomía local.* Madrid: Marcial Pons. (in Spanish).
- Razumovich, N.N. (ed.) (1982) *Spain. Constitution and acts of legislation.* Moscow: Progress Publ. (in Russian).  
Испания. Конституция и законодательные акты / под ред. Н.Н. Разумовича. М.: Прогресс, 1982. 353 с.
- Shtatina, M.A. (1994) *Administrative law in Latin America countries.* Moscow: RUDN Publ. (in Russian).  
*Штаatina М.А.* Административное право в странах Латинской Америки. М.: РУДН, 1994. 144 с.
- Tamames, Laura y Ramón (1997) *Introducción a la Constitución Española.* Texto y comentarios. Madrid: Alianza editorial. (in Spanish).
- Topornin, B.N. (ed.) (2001) *Federalism: theory, institutions, relationships: comparative legal analysis.* Moscow: Group “Jurist” Publ. (in Russian).  
Федерализм: теория, институты, отношения: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001. 376 с.
- Velarde, Juan Luis de la Vallina (2003) La administración local en el Principado de Asturias: relaciones con la Comunidad Autónoma. *Revista de estudios de la administración local.* (291), 1167–1196. (in Spanish).
- Xabrieva, T.Ya. (2005) Modern constitution and local self-government. *Journal of Russian Law.* (4), 10–18. (in Russian).  
*Хабриева Т.Я.* Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 10–18.

Yeremyan, V.V. (ed.) (2006) *Municipal law of foreign countries (comparative legal analysis): Textbook for universities*. Moscow: Academic Avenue; Fond “Mir” Publ. (in Russian).  
Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): учебное пособие для вузов / под общ. ред. В.В. Еремяна. М.: Академический проспект; Фонд «Мир». 2006. 747 с.

**Об авторах:**

**Чихладзе Леван Теймуразович** — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов

**ORCID ID: 0000-0002-8807-2572; SPIN-код: 9107-0406; AuthorID: 474642**

*e-mail*: chikhladze-lt@rudn.ru

**Комлев Евгений Юрьевич** — кандидат юридических наук, юрист группы компаний «ЭКОСТАНДАРТ»

**ORCID ID: 0000-0001-7246-8014; SPIN-код: 4470-8099; AuthorID: 927596**

*e-mail*: Komleve@mail.ru

**Для цитирования:**

Чихладзе Л.Т., Комлев Е.Ю. Местное самоуправление в Испании: статус и особенности правового регулирования // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23 № 3. С. 333–350. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-333-350.

*Дата поступления в редакцию: 26 июня 2019 г.*

*Дата принятия к печати: 17 июля 2019 г.*

## LOCAL GOVERNMENT IN SPAIN: STATUS AND FEATURES OF LEGAL REGULATION

**Levan T. Chikhladze**

Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., 117198, Moscow, Russia

**Evgeniy Y. Komlev**

Group Company "EKOSTANDART"  
14/ 3/178, Academic Volgin st., 117437, Moscow, Russia

The article examines the local self-government legislation of Spain and legal positions of the Constitutional Court of Spain. The norms of the Constitution of Spain regulating the issues of the organization of local self-government are analyzed. The influence of various aspects on their content is studied. The authors also studied the problem of distribution of legal regulation of the local government powers between the state and the autonomous communities taking into consideration the features of the administrative-territorial structure of Spain.

The study appears to be relevant due to the fact that the issues of legal regulation of local government in Spain within the Russian science of municipal law are practically not studied. The study of foreign experience in this field helps to expand the scope of scientific researches. Spanish experience in this area also seems relevant due to the relatively recent change in the political regime.

The aim of the work is to identify the features of the legal regulation of local government in Spain. As a result of the study, it was established that in Spain the subsidiary procedure for the legal regulation of local self-government by the state and autonomous communities is applied. The content of the norms of the Spanish Constitution on local self-government is determined. The distinctive features of the Spanish legislation on local self-government are identified.

**Key words:** local self-government, Spain, local autonomy, Constitution, municipium, province, autonomous community

### About authors:

**Levan T. Chikhladze** — Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Department of Municipal Law of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia

**ORCID ID: 0000-0002-8807-2572; SPIN-код: 9107-0406; AuthorID: 474642**

*e-mail:* chikhladze-lt@rudn.ru

**Evgeniy Y. Komlev** — Candidate of Legal Sciences, Lawyer of the «EKOSTANDART» company

**ORCID ID: 0000-0001-7246-8014; SPIN-код: 4470-8099; AuthorID: 927596**

*e-mail:* Komleve@mail.ru

### For citation:

Chikhladze, L.T., Komlev, E.Y. (2019) Local Government in Spain: status and features of legal regulation. *RUDN Journal of Law*. 23 (3), pp. 333–350. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-333-350.

*Article received June 26, 2019*

*Article accepted July 17, 2019*



## ПРАВО И ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

## LAW AND DIGITAL TECHNOLOGIES

DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-351-374

Научная статья

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНТЕРНЕТ-БАНКИНГА В ИНДИИ

**Е.Е. Фролова<sup>1</sup>**

Российский университет дружбы народов  
117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, 6

Исследуются особенности правового регулирования интернет — банкинга в Индии. Интернет-банкинг постепенно заменяет использование наличных денежных средств, чеков, и, что наиболее важно, клиентов, которые лично приходят в офисы банков: согласно статистическим данным общая сумма транзакций в сегменте цифровых платежей Индии в 2019 г. составит 64,775 млрд долл. США. Электронный банкинг — это общий термин, обозначающий предоставление банковских услуг и продуктов по электронным каналам, таким как телефон, интернет, мобильный телефон и т.д. Основным нормативным актом, регулирующим интернет-банкинг в Индии, выступает Закон об информационных технологиях<sup>2</sup> 2000 г., который предусматривает юридическое признание электронных транзакций и других средств электронной торговли. Кроме нового закона, на интернет-банкинг распространяются также нормы традиционного банковского законодательства. Главный финансовый регулятор Индии — Резервный Банк — также осуществляет прямое руководство интернет-банкингом: им были разработаны Руководство по интернет-банкингу в Индии 2001 г.; а также Руководство по мобильному банкингу, которое было преобразовано в Мастер-Циркуляр по мобильному банкингу в 2016 г. Защита прав потребителей услуг интернет-банкинга осуществляется на основе закона «О защите потребителей»<sup>3</sup> 1986 г., который определяет права потребителей в Индии и распространяется также на банковские услуги. Право Индии основано на прецедентном праве, в этой связи изучен ряд новых судебных прецедентов, касающихся споров между банками и их клиентами в сфере интернет-банкинга. Однако в законодательстве, отмечается в статье, существует ряд пробелов, связанных, прежде всего, с обеспе-

<sup>1</sup> © Фролова Е.Е., 2019.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

<sup>2</sup> Information Technology Act 2000, available at: <https://meity.gov.in/content/information-technology-act-2000> (Accessed 14 April 2019).

<sup>3</sup> Consumer Protection Act (1986), available at: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/in/in076en.pdf> (Accessed 14 April 2019).

чением безопасности онлайн-банкинга. Информационная безопасность в электронном банкинге представляет две основные области риска: предотвращение несанкционированных транзакций и поддержание целостности транзакций клиентов.

При написании статьи использованы общенаучные методы познания: диалектический, гипотетически-дедуктивный метод, обобщение, индукция и дедукция, анализ и синтез, эмпирическое описание; использовались также и частные научные методы: юридически-догматический, статистический, метод сравнительно-правового анализа, другие.

**Ключевые слова:** право Индии, интернет-банкинг, мобильный банкинг, защита прав потребителей финансовых услуг, закон Индии об информационных технологиях; Резервный Банк Индии; судебные прецеденты Индии; индийские банки

**Информация о финансировании.** Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №17-03-00093 «а» (научный руководитель — Е.Е. Фролова).

## ВВЕДЕНИЕ

Финансовый сектор Индии является «преимущественно банковским сектором, в котором коммерческие банки составляют более 64% от общего объема активов, находящихся в финансовой системе». Банковский сектор является одним из крупнейших и быстро развивающихся секторов экономики Индии. Причем, рост индийской банковской индустрии можно определить скорее как качественный, чем количественный. В настоящее время банковская отрасль Индии проходит через современный этап своего развития, который можно охарактеризовать как интернет-банкинг (E-Banking). Согласно статистическим данным общая сумма транзакций в сегменте цифровых платежей Индии в 2019 г. составит 64,775 млрд долл. США, при этом — в сегменте мобильных POS-платежей в 2019 г. сумма транзакций составит 5,963 млрд долл. США<sup>4</sup>. Интернет-банкинг постепенно заменяет использование наличных денежных средств, чеков, и, что наиболее важно, клиентов, которые лично приходят в офисы банков. Мобильный банкинг претерпел революционные изменения, когда клиенты могут управлять банковскими счетами с помощью мобильных телефонов из любой точки мира. «Технологические инновации в сочетании с революционными изменениями в отрасли связи создали и создали благоприятную почву для успешного электронного банкинга. В Индии каждые 9 из 10 клиентов в возрасте до 40 лет в городских районах стремятся использовать E-Banking хотя бы в той степени, в которой это касается снятия денег через банкомат», — писали в 2016 г. индийские авторы М. Ашока и С. Виная (Ashoka, Vinay, 2016). Это подтвердил Отчет Резервного Банка Индии за 2017 г. Клиенты индийских банков быстро внедряют новые технологии в свою повседневную жизнь, что обусловлено ростом проникновения интернета и мобильной связи, доступностью недорогих тарифных планов передачи данных и переходом от обычной торговли к онлайн-торговле. «Банки идут в ногу с растущими потребностями населения и предо-

---

<sup>4</sup> Statista (2019) PrivacyDigital Payments: India, available at: <https://www.statista.com/outlook/296/119/digital-payments/india> (Accessed 07 April 2019).

ставляют доступ к широкому спектру банковских и финансовых услуг через различные цифровые платформы. Банки создают прочную основу для цифровой инфраструктуры и внедряют инновации, используя цифровые технологии по всем каналам, чтобы обеспечить скорость и удобство для всех сегментов клиентов в городах и сельских районах Индии»<sup>5</sup>. Индийский автор Реджеп Банерджи писал, что «интернет и лежащие в его основе технологии изменяют и преобразуют не только банковское дело, но и все аспекты финансов и коммерции. Это намного больше, чем новая возможность продаж товаров и услуг. Это позволит ловким игрокам использовать цифровые преимущества для повышения удовлетворенности клиентов и увеличения доли своего присутствия на рынке. Это вытеснит латаргических игроков, играющих по старым правилам, из бизнеса, так как они не смогут работать в новом контексте»<sup>6</sup>.

Цифровой банкинг, или Интернет-банкинг (i-banking) — это «главная составляющая сектора финансовых технологий (FinTech), охватывающего фирмы, которые используют технологические системы либо для непосредственного предоставления финансовых услуг и продуктов (Protoporova, 2017), либо для повышения эффективности финансовой системы»<sup>7</sup>. С точки зрения банковских продуктов и услуг, предлагаемых через Интернет, интернет-банкинг — это не что иное, как традиционные банковские услуги, предоставляемые через магистральную сеть электронных коммуникаций, а именно Интернет. При этом, электронные банковские операции размещаются на высокозащищенных веб-сайтах, управляемых всеми типами банков; клиенты должны иметь индивидуальный доступ в Интернет с соответствующим почтовым идентификатором: для доступа к интернет-банкингу необходимо зарегистрироваться в интернет-банке и установить пароль для проверки клиента. «Банки теперь регулярно присваивают уникальные номера клиентам, независимо от того, стремятся ли клиенты получить доступ к своим банковским услугам в Интернете. Чтобы войти в онлайн-банкинг, клиент должен перейти на веб-сайт соответствующего банка и войти в систему онлайн-банкинга, используя номер клиента и пароль» (Ashoka, Vinay, 2016). В Индии уже реализован проект «Aadhaar», предоставляющего уникальный идентификационный номер для всех жителей Индии (Unique Identification Authority of India — UIDAI).

По состоянию на 31 декабря 2018 г. население Индии «составляло 1,3 млрд человек, которые имели 1,23 млрд цифровых биометрических идентификационных карт «Aadhaar»; на ту же дату в Индии насчитывалось 1,21 млрд мобиль-

<sup>5</sup> RBI (2017) Report of the Working Group on FinTech and Digital Banking // Reserve Bank of India, p. 84, available at: <https://rbi.org.in/scripts/PublicationReportDetails.aspx?ID=892> (Accessed 23 March 2019).

<sup>6</sup> Banerjee R. (2018) Internet Banking — Legal Issues, available at: <http://rajdeepandjoyeeta.com/internet-banking-legal-issues/> (Accessed 07 March 2019).

<sup>7</sup> PWC (2016), Blurring boundaries: How FinTech companies influence the financial services sector. World FinTech Segment Overview. March 2016, available at: <https://www.pwc.ru/banking/publications/fintech-global-report-rus.pdf> (Accessed 07 March 2019).

ных телефонов, 446 млн смартфонов, 560 млн интернет-пользователей по сравнению с 481 млн человек (35% от общей численности населения страны) в декабре 2017 г.»<sup>8</sup>. Согласно статистическим расчетам, ожидается, что в сегменте мобильных POS-платежей количество пользователей в Индии к 2023 г. составит 697,8 млн человек (т.е. более 50% населения Индии)<sup>9</sup>. В Отчете 2017 г. Рабочей группы Резервного Банка Индии «FinTech и Digital Banking» отмечалось, что «индийская промышленность FinTech выросла на 282% в период с 2013 по 2014 г. и достигла 450 млн долл. США в 2015 г. В настоящее время в Индии работают около 400 компаний FinTech, и их инвестиции, как ожидается, вырастут на 170% к 2020 г.»<sup>10</sup>.

Чтобы избежать мошеннических транзакций и повысить рост интернет-банкинга, правительство Индии принимает меры по обеспечению безопасности онлайн банковских операций. В системе интернет-банкинга информация считается активом и поэтому заслуживает защиты. Однако существующая система аутентификации не рассматривает аспект безопасности в полном объеме. «По данным Банковской ассоциации Индии, организации-члены оценили безопасность как наиболее важную проблему онлайн-банкинга. Существует двойное требование для защиты конфиденциальности клиентов и защиты от мошенничества. Еще одна важная проблема — это защита данных и необходимость в нормативно-правовой базе. Информационная безопасность в электронном банкинге представляет две основные области риска: предотвращение несанкционированных транзакций и поддержание целостности транзакций клиентов»<sup>11</sup>.

### ОСОБЕННОСТИ И ВИДЫ ИНТЕРНЕТ-БАНКИНГА

Электронный банкинг — это общий термин, обозначающий предоставление банковских услуг и продуктов по электронным каналам, таким как телефон, интернет, мобильный телефон и т.д. Концепция и сфера применения электронного банкинга все еще находятся в процессе развития (Bhai, 2018). Интернет-банкинг может предлагаться в качестве дополнительной услуги традиционными банками, которые создают веб-сайт и предлагают своим клиентам дополнительные онлайн-услуги. Кроме того, могут создаваться полностью онлайн-банки, не имеющие физического офиса, а только зарегистрировавшие свой веб-сайт в Интернете. При этом, «компьютерный сервер, лежащий в основе вирту-

---

<sup>8</sup> Digital India (2019) From Wikipedia, the free encyclopedia, available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Digital\\_India](https://en.wikipedia.org/wiki/Digital_India) (Accessed 04 April 2019).

<sup>9</sup> Statista (2019) PrivacyDigital Payments: India, available at: <https://www.statista.com/outlook/296/119/digital-payments/india> (Accessed 07 April 2019).

<sup>10</sup> RBI (2017) Report of the Working Group on FinTech and Digital Banking// Reserve Bank of India, p. 84, available at: <https://rbi.org.in/scripts/PublicationReportDetails.aspx?ID=892> (Accessed 23 March 2019).

<sup>11</sup> Banerjee, R. (2018) Internet Banking — Legal Issues, available at: <http://rajdeepandjoyeeta.com/internet-banking-legal-issues/> (Accessed 07 March 2019).

ального банка, может быть размещен в офисе, который служит юридическим адресом такого банка, или в каком-либо другом месте»<sup>12</sup>. В настоящее время в Китае работают два виртуальных интернет-гиганта: «Webank»<sup>13</sup>, созданный Tencent, крупнейшей китайской SNS-компанией, и «Mybank», созданный Alibaba, крупнейшей компанией электронной торговли (Artemieva, 2017) в Китае «Wharton»<sup>14</sup>. «Примерами полностью виртуальных банков могут также служить два корейских банка — «K bank» и «KaKao Bank», созданные в 2017 г. В 2015 г. правительством КНР была одобрена концепция интернет-банка (internet primary bank). В южнокорейских нормативных актах отмечалось, что интернет-банк — это банк, который занимается бизнесом онлайн-банкинга без физического банковского офиса» (Frolova, 2019).

В Индии в 1990 г. первым услуги интернет-банкинга стал «предлагать» «ICICI Bank», «ICICI Bank Limited — индийская многонациональная банковская и финансовая компания со штаб-квартирой в Мумбаи, штат Махараштра; по состоянию на 2018 г. ICICI Bank являлся вторым по величине банком в Индии»<sup>15</sup>. Позднее в 1999 г. «HDFC Bank» и «Citibank» последовали примеру ICICI Bank». В 2015 г. Банк «ICICI» «запустил электронное отделение 24x7, которое является универсальным магазином для всех банковских операций: оно предлагает такие удобства, как банкомат и электронный киоск, через который клиенты могут получить доступ к услугам интернет-банкинга. Банк ICICI также представил E-Locker для своих клиентов: это виртуальный шкафчик, доступ к которому можно получить через интернет-банкинг ICICI, что позволяет клиенту безопасно хранить электронные копии важных документов, таких как юридические документы, соглашения, полисы и различные важные сертификаты. При этом, Банк «ICICI» предлагает клиентам различные подарки для первого использования интернет-банкинга» (Chauhan, Choudhary, 2015). В 2018 г. интернет-банкинг был в списке услуг 13 крупных банков Индии, возглавлял список Государственный Банк Индии (State Bank of India) (Chadha, 2019). В 2018 г. индийский автор М. Кирилл писала, что «отвечая на вызовы современных Финтех-инноваций, индийские банки «HDFC» и «Axis» запустили приложения для мобильных телефонов для упрощения цифровых транзакций; Федеральный банк Индии (Federal Bank) объявил о партнерстве со «Startup Village» для разработки инновационных банковских продуктов; Британский банковский гигант

<sup>12</sup> Banerjee, R. (2018) Internet Banking — Legal Issues, available at: <http://rajdeepandjoyeeta.com/internet-banking-legal-issues/> (Accessed 07 March 2019).

<sup>13</sup> Webank (2019) available at: <https://www.webank.com/en/> (Accessed 15 March 2019).

<sup>14</sup> Wharton (2018) The Mobile Payments Race: Why China Is Leading the Pack — for Now. Jan 17, 2018, available at: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/how-will-chinas-overseas-mobile-payment-systems-fare/> (Accessed 1 March 2019).

<sup>15</sup> Wikipedia (2019), available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/ICICI\\_Bank](https://en.wikipedia.org/wiki/ICICI_Bank) (Accessed 29 March 2019).

«Barclays» собирается запустить свой пятый глобальный центр инновационных технологий, который будет расположен в Индии»<sup>16</sup>.

С технической точки зрения интернет-банкинг может осуществляться и как мобильный банкинг, т.е. управление денежными средствами через средства мобильной связи (мобильные телефоны, смартфоны и др.). Созданный в Индии «Унифицированный платежный интерфейс (Unified Payment Interface — UPI)» обеспечивает полную совместимость для торговых платежей, а также платежей «P2P» (Sitkareva, 2018). Понятия интернет-банкинг и мобильный банкинг не совпадают. Мобильный банкинг может предоставляться и небанковскими учреждениями. С другой стороны, интернет-банкинг может предоставляться и не через средства мобильной связи. Отметим, что банковские регуляторы Индии разделяют эти понятия. Резервный Банк Индии выпустил ряд Руководств по интернет-банкингу «Guidelines»<sup>17</sup> и ряд Инструкций (Circular) по мобильному банкингу. Ниже мы рассмотрим эти нормативные акты более подробно.

С точки зрения автора, следует различать интернет-банкинг как новый вид банковской деятельности и как новый особый вид банковских услуг, предлагаемых клиентам. Банковская деятельность включает в себя (кроме взаимоотношений с клиентами банков) также административную и управленческую деятельность, техническую деятельность, новые способы обработки данных (Ruchkina, 2017) и прочее. Индийские банки уже начали классифицировать технологические особенности банковского обслуживания: «движение денежных средств осуществляется с помощью таких технологий, как Net Banking, E-Banking, централизованное автоматизированное банковское обслуживание Core (Core Banking), электронная коммерция (E-Commerce) через Plastic Money и Службы поддержки клиентов (Customer Care Services)» (Devadasan, 2015).

Банковские услуги предполагают наличие разнообразных правовых соглашений с клиентами, закрепляющих условия об оказании тех или иных услуг. И одна, и другая сторона банковской деятельности непрерывно развиваются и совершенствуются, при этом технические моменты — например, новые способы обработки данных могут влиять на правовые моменты — условия договоров об оказании банковских услуг, и наоборот.

Среди особенностей интернет-банкинга как нового вида банковской деятельности, необходимо отметить следующее: такой вид банковских услуг устраняет традиционные географические барьеры, поскольку охватывает клиентов из разных стран, что в свою очередь, ставит вопрос о том, какие правовые нормы и какой страны должен применять банк при осуществлении подобных

---

<sup>16</sup> Cyrill, M. (2018) Future of Fintech in India — Opportunities and Challenges// India Briefing, available at: <https://www.india-briefing.com/news/future-fintech-india-opportunities-challenges-12477.html/> (Accessed 22 February 2019).

<sup>17</sup> Guidelines for issuance and operation of prepaid instruments in India. Updated as on December 12, 2018) RBI, available at: [https://www.rbi.org.in/scripts/FS\\_FAQs.aspx?Id=126&fn=9](https://www.rbi.org.in/scripts/FS_FAQs.aspx?Id=126&fn=9) (Accessed 10 April 2019).

сделок. Примеры решения этого правового вопроса уже появились в мире. Так, в марте 2018 г. вступил в силу Регламент (ЕС) 2018/302, который запрещает необоснованную дискриминацию в режиме онлайн-продаж в зависимости от национальности клиента, места жительства или места на внутреннем рынке. В преамбуле Регламента 2018/302<sup>18</sup> подчеркивалось, что запрет на геоблокировку является важным элементом стратегии единого цифрового рынка.

Преимуществом интернет-банкинга как нового вида банковской деятельности является его экономическая эффективность. «Тысячи клиентов могут быть обработаны одновременно. Нет необходимости иметь слишком много банковских клерков и кассиров. Кроме сокращения расходов на администрирование банковской деятельности, сокращаются расходы на бумажные бланки и даже канцтовары, что помогает поднять рентабельность банка на удивительно большое количество пунктов»<sup>19</sup>. Однако преимущества интернет-банкинга подрывают основы деятельности традиционных, «бумажных» банков, поскольку затраты интернет-банков заведомо ниже, а эффективность работы выше, чем у традиционных банков. Но интернет-банки действуют в зоне повышенного риска, поэтому доверие простых людей, особенно среднего и пожилого возраста, к таким банкам ниже.

Технологические инновации вынуждают банки изменять методы ведения бизнеса. «В настоящее время индийские банки осуществляют деятельность в нескольких сегментах рынка: платежные услуги, привлечение депозитов, кредитование, инвестиции и т.д. Это сегменты, где технологические инновации способны привести к созданию более высококачественной продукции по более низким ценам. Если банки не примут новые технические решения достаточно быстро, то инновации конкурентов могут поставить под угрозу их бизнес-модели. Потеря контакта с потребителем и фрагментация цепочки создания стоимости может затем снизить способность банков получать прибыль от рынка перекрестных продаж»<sup>20</sup>.

Если рассматривать интернет-банкинг как особый вид банковской услуги, то можно выделить следующие разновидности таких банковских услуг: 1) *платежи онлайн*: клиент интернет-банка может перевести любую сумму с одного счета на другой того же или любого другого банка; клиент может отправлять деньги в любую точку Индии; причем, информация об аккаунте клиента доступна круглосуточно, независимо от его местоположения: клиент банка может осуществить платеж со своего банковского счета, находясь за тысячи

---

<sup>18</sup> Eur-lex (2018) Geo-Blocking: a new Regulation enters into force, available at: <https://eur-lex.europa.eu/content/news/geo-blocking-regulation-enters-into-force.html> (Accessed 04 April 2019).

<sup>19</sup> Banerjee, R. (2018) Internet Banking — Legal Issues, available at: <http://rajdeepandjoyeeta.com/internet-banking-legal-issues/> (Accessed 07 March 2019).

<sup>20</sup> RBI (2017) Report of the Working Group on FinTech and Digital Banking// Reserve Bank of India, p. 84, available at: <https://rbi.org.in/scripts/PublicationReportDetails.aspx?ID=892> (Accessed 23 March 2019).

милль<sup>21</sup>; 2) *оплата счетов*: клиент банка может облегчить оплату счетов за электричество и телефон, счета за мобильные телефоны, кредитные карты и страховые взносы, поскольку каждый банк имеет связи с различными коммунальными компаниями, поставщиками услуг и страховыми компаниями по всей стране; 3) *кредитование онлайн*: с помощью интернет-банкинга клиенты могут получать кредит на свои карты; 4) *инвестирование онлайн*: с помощью интернет-банкинга клиенты могут открывать инвестиционные счета и торговать на фондовом рынке, при этом, денежные суммы будут автоматически списаны с их соответствующих банковских счетов, а акции будут зачислены на их счета (напр., «Bank Bazaar»). Индийский автор Л. Бхай писал, что к популярным услугам электронного банкинга в Индии относятся: — банкоматы (Automated Teller Machines (ATM)); кредитные карты (Credit Cards); дебетовые карты (Debit Cards); смарт-карты (Smart Cards); система электронного перевода средств (Electronic Funds Transfer (EFT)); мобильный банкинг (Mobile Banking), Интернет-банкинг (Internet Banking); телефонный банкинг (Telephone banking); электронные клиринговые услуги (Electronic Clearing Services) (Bhai, 2018).

В отчете РБИ 2017 г. отмечалось, что «помимо создания новых возможностей, FinTech несут также потенциальные риски для финансового сектора. К ним относятся риски прибыльности действующих игроков рынка, а также риски, связанные с кибератаками. Поскольку рост FinTech ведет к все большему количеству взаимозависимостей ИТ между игроками рынка (банки, FinTech и другие) и рыночными инфраструктурами, события риска ИТ могут перерасти в полномасштабный системный кризис»<sup>22</sup>.

Многие индийские авторы также подчеркивали, что активное внедрение интернет-банкинга создает ряд дополнительных рисков. Во-первых, «интернет-банкинг создает стратегический риск потери бизнеса для тех банков, которые не реагируют вовремя на эту новую технологию, являющуюся экономически эффективным механизмом предоставления банковских услуг; новая форма конкуренции возникла как со стороны существующих игроков, так и новых игроков рынка, которые не являются строго банками» (Chauhan, Choudhary, 2015; Ashoka, Vinay, 2016). Во-вторых, интернет-банкинг добавил новое измерение к различным видам рисков, традиционно связанных с банковской деятельностью, усилив некоторые из них и поставив новые задачи контроля рисков. «Операционный риск, также называемый транзакционным риском, является наиболее распространенной формой риска, связанного с i-banking. Он принимает форму неточной обработки транзакций, неисполнимости контрактов, компромиссов в целостности данных, конфиденциальности и конфиденциальности

<sup>21</sup> Banerjee, R. (2018) Internet Banking — Legal Issues, available at: <http://rajdeepandjoyeeta.com/internet-banking-legal-issues/> (Accessed 07 March 2019).

<sup>22</sup> RBI (2017) Report of the Working Group on FinTech and Digital Banking. Reserve Bank of India, 84, available at: <https://rbi.org.in/scripts/PublicationReportDetails.aspx?ID=892> (Accessed 23 March 2019).

данных, несанкционированного вмешательства в банковские системы и транзакции и др. Помимо недостатков в технологии, потенциальным источником операционного риска может стать человеческий фактор: халатность со стороны клиентов и сотрудников, мошенническая деятельность сотрудников и взломщиков/хакеров и т.д.»<sup>23</sup>. Поскольку операции по интернет-банкингу проводятся дистанционно, банкам может быть сложно применить традиционный метод выявления и предотвращения нежелательных преступных действий. Применение юридических норм против «отмывания денег» может быть неприемлемым для некоторых форм электронных платежей. Это может привести к юридическим санкциям за несоблюдение действующего законодательства<sup>24</sup>.

По мнению индийских аналитиков, несмотря на различные проблемы, которые преобладают в контексте электронного банкинга в Индии, следующие возможности стимулируют маркетологов к внедрению электронного банкинга — это «неиспользованные сельские рынки: сельское население составляет 70% от всего населения Индии, что может быть потенциальным рынком для банковского сектора» (Bhai, 2018).

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННОГО БАНКИНГА

Интернет-банкинг является продолжением традиционных банковских услуг. Тем не менее, было несколько случаев, когда регулирование интернет-банкинга противоречило правовым основам традиционного банкинга<sup>25</sup>. Для устранения противоречий правительство Индии в 2000 г. приняло *Закон об информационных технологиях* (далее — Закон об ИТ), который предусматривал юридическое признание электронных транзакций и других средств электронной торговли (Bhai, 2018). Этим законом существующая нормативно-правовая база в отношении банков была также распространена на электронный банкинг. Закон об ИТ касается киберпреступности и электронной торговли в Индии. В 1996 г. Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) приняла Типовой закон об электронной торговле (электронная коммерция) для обеспечения единообразия в законодательстве разных стран. Таким образом, с принятием Закона об ИТ в 2000 г. Индия стала 12-й страной, в которой был введен закон о киберпространстве (cyber law). Как уже отмечалось, Закон об ИТ предусматривает юридическое признание транзакции, совершаемой посредством электронного обмена данными и других электронных средств связи или транзакций электронной торговли. Это также предполагает использование альтерна-

---

<sup>23</sup> Banerjee, R. (2018) Internet Banking — Legal Issues, available at: <http://rajdeepandjoyeeta.com/internet-banking-legal-issues/> (Accessed 07 March 2019).

<sup>24</sup> Banerjee, R. (2018) Internet Banking — Legal Issues, available at: <http://rajdeepandjoyeeta.com/internet-banking-legal-issues/> (Accessed 07 March 2019).

<sup>25</sup> Banerjee, R. (2018) Internet Banking — Legal Issues, available at: <http://rajdeepandjoyeeta.com/internet-banking-legal-issues/> (Accessed 07 March 2019).

тив бумажному способу связи и хранения информации для облегчения электронной подачи документов в правительственные учреждения. Кроме того, Закона об ИТ внес поправки в Уголовный кодекс Индии 1860 г., Индийский закон о доказательствах 1872 г., Закон о банковских свидетельствах 1891 г. и Закон о резервном банке Индии<sup>26</sup> 1934 г. Цели этого закона заключаются в следующем: 1) юридическое признание всех транзакций, совершенных посредством электронного обмена данными или других электронных средств связи или электронной коммерции, вместо более раннего бумажного способа связи; 2) юридическое признание цифровых подписей для аутентификации любой информации или вопросов, требующих юридической аутентификации; 3) содействие электронной подаче документов в государственные органы, а также в ведомства; 4) облегчение электронного хранения данных; 5) закрепление юридических санкций, а также содействие электронному переводу средств между банками и финансовыми учреждениями; 6) юридическое признание легальности ведения бухгалтерских книг в электронном виде в соответствии с Законом о доказательствах 1891 г. и Законом о резервном банке Индии 1934 г.<sup>27</sup> (Vakil, 2018).

Отметим, что главным банковским регулятором в Индии является Резервный банк Индии (РБИ). «РБИ обладает широкими полномочиями по регулированию финансового сектора: определяет порядок создания и лицензирования банков (включая филиалы иностранных банков в Индии), корпоративное управление и организацию, создает пруденциальные нормы и условия для структурирования продуктов и услуг, осуществляет надзор за платежными и расчетными системами, а также управление валютой» (Sitkareva, 2018:184).

Резервный банк Индии<sup>28</sup> неоднократно отмечал, что правовое регулирование цифрового банкинга осуществляется как с помощью норм общего характера, так и с помощью специализированных нормативных актов (РБИ, 2019). *К нормам общего характера, регулирующим бантинг в Индии*, относятся: 1) закон о банковской деятельности<sup>29</sup> 1949 г.; 2) закон об управлении иностранной валютой<sup>30</sup> 1999 г.; 3) закон о резервном банке Индии, 1934 г.; 4) закон о платежных и расчетных системах<sup>31</sup>, 2007 г.; 5) Правила платежных и расчетных си-

<sup>26</sup> Reserve Bank of India Act, 1934. RBI, available at: [https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/.../PDFs/RBIAM\\_230609.pdf](https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/.../PDFs/RBIAM_230609.pdf) (Accessed 30 March 2019).

<sup>27</sup> Vakil, B.N., Sinha, S. (2018) Banking regulation in India: overview. Thomson Reuters, available at: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-007-9424?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-007-9424?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1) (Accessed 17 March 2019).

<sup>28</sup> Interbank- Cheque Drawing Arrangements. RBI, available at: <https://m.rbi.org.in/Scripts/FAQView.aspx?Id=76> (Accessed 06 April 2019).

<sup>29</sup> Banking Regulations Act, 1949. RBI, available at: <https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Publications/PDFs/BANK115122014.pdf>. (Accessed 17 March 2019).

<sup>30</sup> Foreign Exchange Management Act. RBI, available at: <https://www.rbi.org.in/scripts/Fema.aspx> (Accessed: 06 April 2019).

<sup>31</sup> Payment and Settlement Systems Act, 2007. RBI, available at: <https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Publications/PDFs/86706.pdf> (Accessed 06 April 2019).

стем<sup>32</sup> 2008 г. в ред. 2017 г. и Правила BPSS, 2008 г.; 6) закон о внесении изменений в закон о платежных и расчетных системах<sup>33</sup> 2015 г. Кроме того, Резервный Банк Индии издал ряд подзаконных актов общего характера: 1) Правила системы валовых расчетов в реальном времени<sup>34</sup> (RTGS) 2013 г.; 2) Правила подачи Заявки на авторизацию от зарубежных принципалов для трансграничных услуг по переводу денежных средств в Индию; 3) Правила межбанковских расчетов; 4) Процедурные руководящие принципы для системы чеков (CTS)<sup>35</sup>.

*Специализированные акты:* для изучения различных аспектов интернет-банкинга Резервный Банк Индии создал Комитет по интернет-банкингу. Комитет сосредоточился на трех основных областях интернет-банкинга, технологиях и вопросах безопасности, правовых вопросах и вопросах регулирования и надзора. RBI принял предложения и рекомендации Рабочего комитета и, соответственно, выпустил *Рекомендации для банков по внедрению интернет-банкинга в Индии 2001 г.* (Guidelines: Internet Banking in India)<sup>36</sup>. В этих Рекомендациях, в частности, указывалось, что «только тем банкам, которые лицензированы и находятся под надзором в Индии и имеют физическое присутствие в Индии, будет разрешено предлагать продукты интернет-банкинга жителям Индии; таким образом, как традиционным банкам, так и виртуальным банкам, зарегистрированным за пределами страны и не имеющим физического присутствия в Индии, пока не будет разрешено предлагать услуги интернет-банкинга резидентам Индии»<sup>37</sup>. Рекомендации также содержали требования обязательного раскрытия информации со стороны банков о рисках, обязанностях и обязательствах клиентов при ведении бизнеса через Интернет с помощью шаблона раскрытия информации (disclosure template); банки также должны предоставлять свои последние опубликованные финансовые результаты через Интернет.

В 1990-х гг. для обработки массовых и повторяющихся требований к платежам (таких как заработная плата, проценты, выплаты дивидендов) Резервный банк ввел Схему Электронного клирингового сервиса ((ECS) Credit). Си-

<sup>32</sup> Payment and Settlement Systems Regulations, 2008 and Amended up to 2017 and BPSS Regulations, 2008. RBI, available at: <https://rbi.org.in/Scripts/OccasionalPublications.aspx?head=Payment%20and%20Settlement%20Systems%20Regulations,%202008> (Accessed 06 April 2019).

<sup>33</sup> Payment and Settlement Systems (Amendment) Act, 2015 — No. 18 of 2015. RBI, available at: <https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/content/PDFs/PSN190515F.pdf> (Accessed 06 April 2019).

<sup>34</sup> RTGS System Regulations 2013. RBI, available at: [https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/RTGS/PDFs/RTGSB111013\\_2013.pdf](https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/RTGS/PDFs/RTGSB111013_2013.pdf) (Accessed 06 April 2019).06.04.19.

<sup>35</sup> Procedural Guidelines for Cheque Truncation System (CTS) approved by the Bank for the concerned system provider. RBI, available at: <https://rbi.org.in/Scripts/OccasionalPublications.aspx?head=Procedural%20Guideline%20for%20Cheque%20Truncation%20System> (Accessed 06 April 2019).

<sup>36</sup> Guidelines: Internet Banking in India DBOD.COMP.BC.(130) / 07.03.23/ 2000-01. June 14, 2001. Notifications — Reserve Bank of India, available at: <https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/notification/PDFs/21569.pdf> (Accessed 27 March 2019).

<sup>37</sup> Guidelines: Internet Banking in India DBOD.COMP.BC (130)/ 07.03.23/ 2000-01. June 14, 2001. Notifications — Reserve Bank of India, available at: <https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/notification/PDFs/21569.pdf> (Accessed 27 March 2019).

система облегчает зачисление средств на счета клиентов на указанную дату и в настоящее время доступна во всех крупных городах Индии. В сентябре 2008 г. Резервный Банк запустил новую услугу, известную как Национальная электронная клиринговая служба (NECS), в Национальной клиринговой ячейке (NCC), Мумбаи. NECS обеспечивает несколько зачислений на счета получателей в филиалах по всей стране под один дебет счета банка-спонсора. Система имеет общеиндийский характер и использует Core Banking Solutions (CBS) банков-участников, что облегчает участие всех филиалов CBS в системе, независимо от их местоположения по всей стране. Система Электронного перевода средств (EFT), введенная в конце 1990-х гг., позволила владельцам банковских счетов в электронном виде переводить средства другим владельцам банковских счетов в любом другом банке-участнике. В 2005 г. эта система была заменена многофункциональной системой — Национальной системой электронного перевода средств (National Electronic Funds Transfer System — NEFT). В 2004 г. была введена Система валовых расчетов в реальном времени (RTGS). RTGS — это система денежных переводов, в которых перевод денег осуществляется из одного банка в другой в режиме реального времени (real time) и на валовой основе (gross basis). Расчет в режиме реального времени означает, что платежная операция не подвергается никакому периоду ожидания. «Валовой расчет» означает, что транзакция рассчитывается один на один без объединения или взаимозачета с какой-либо другой транзакцией. После обработки платежа являются окончательными и безотзывными. В апреле 2001 г. была создана Клиринговая корпорация Индии (Clearing Corporation of India Limited (CCIL)). В создании CCIL приняли участие банки, финансовые учреждения и первичные дилеры. CCIL функционирует как отраслевая сервисная организация для клиринга и расчетов по сделкам на денежном рынке, государственных ценных бумагах и валютных рынках<sup>38</sup>.

Резервный Банк Индии разработал системы предоплаченных платежных инструментов (Pre-paid Payment Systems). Предоплаченные инструменты (смарт-карты, карты с магнитной полосой, учетные записи в Интернете, интернет-кошельки, мобильные счета, мобильные кошельки и др.) — это платежные инструменты, которые облегчают покупку товаров и услуг за счет стоимости, хранящейся на этих инструментах. Стоимость, хранящаяся на таких инструментах, представляет собой стоимость, оплаченную держателями наличными, дебетовым путем на банковский счет или кредитной картой. На основе Закона о платежных и расчетных системах 2007 г. Резервный Банк выпустил «Руководящие принципы выпуска и эксплуатации предоплаченных инструментов в Ин-

---

<sup>38</sup> RBI (2019) Electronic Payments //FS — Payment And Settlement Systems — Overview. Jan 08, 2019, available at: [https://rbi.org.in/scripts/FS\\_Overview.aspx?fn=9](https://rbi.org.in/scripts/FS_Overview.aspx?fn=9) (Accessed 06 April 2019).

дии» (Guidelines for issuance and operation of prepaid instruments in India)<sup>39</sup>. Руководящие принципы действуют в редакции от 12 декабря 2018 г. Использование prepaid-инструментов для трансграничных операций не допускается, за исключением prepaid-инструментов, утвержденных в соответствии с Законом об управлении иностранной валютой 1999 г.

В 2008 г. Резервный банк выпустил набор оперативных руководств по *мобильному банкингу* для индийских банков. Позднее в 2016 г. был выпущен «*Мастер-циркуляр*»<sup>40</sup> (Master Circular), обобщивший требования к мобильному банкингу, предоставляемому индийскими банками. Согласно указанному циркуляру только банкам, имеющим лицензию RBI и имеющим физическое присутствие в Индии, разрешается предлагать мобильный банкинг через авторизованные системы Резервного банка. Основное внимание в циркуляре было уделено системам безопасности и межбанковским переводам через авторизованные системы RBI (RBI)<sup>41</sup>. «Национальная платежная корпорация Индии (NPCI) разрешила Резервному Банку увеличить количество услуг мобильного банкинга и расширить каналы IMPS (Immediate Payment Service), такие как банкоматы, интернет, мобильные устройства и т.д. Наряду с этим NPCI также работает над увеличением количества операторов мобильной связи, которые могут предоставлять услуги мобильного банкинга через общую платформу» (Chauhan, Choudhary, 2015).

Резервный Банк Индии и его специализированный Комитет по интернет-банкингу осуществили целый ряд мероприятий и инициатив по поддержке и продвижению новых финансовых технологий (FinTech):

1) было разрешено вхождение не-банков в платежное пространство как операторов платежных систем и поставщиков технологических услуг;

2) была внедрена Система платежей по счетам Бхарат (Bharat Bill Payments System — BBPS); которая позволила осуществлять расчеты без участия наличных денег (Ruchkina, Shaydullina, 2018);

3) был опубликован Консультативный документ по инфраструктуре платежных карт (Consultative paper on Card Payment Infrastructure);

4) были проведены Консультации по кредитованию между клиентами (P2P) (consultation on Peer to Peer (P2P) lending);

5) были выпущены Инструкции по счету Агрегаторов (Directions on Account Aggregators);

<sup>39</sup> Guidelines for issuance and operation of prepaid instruments in India. Updated as on December 12, 2018). RBI, available at: [https://www.rbi.org.in/scripts/FS\\_FAQs.aspx?Id=126&fn=9](https://www.rbi.org.in/scripts/FS_FAQs.aspx?Id=126&fn=9) (Accessed 10 April 2019).

<sup>40</sup> Master Circular — Mobile Banking transactions in India — Operative Guidelines for Banks. 2016 // RBI, available at: <https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/notification/PDFs/MC177DF24D0B0964448286BC682385CD A1F3.PDF> (Accessed 06 April 2019).

<sup>41</sup> RBI (2019) Electronic Payments //FS — Payment And Settlement Systems — Overview. Jan 08, 2019, available at: [https://rbi.org.in/scripts/FS\\_Overview.aspx?fn=9](https://rbi.org.in/scripts/FS_Overview.aspx?fn=9) (Accessed 06 April 2019).

б) были разработаны платежные схемы, предоставляемые Национальной платежной корпорацией Индии (NPCI), такие как NACH, AEPS, IMPS, Unified Payment Interface (UPI); «унифицированный платежный интерфейс (UPI) обеспечивает полную совместимость для торговых платежей, а также платежей «P2P», «UPI» позволяет пользователям связывать свои банковские счета со своими номерами мобильных телефонов с помощью приложения, предоставляемого поставщиками платежных услуг (PSP), и получать виртуальный адрес, который можно использовать для совершения и получения платежей» (Sitkareva, 2018:185);

7) было получено принципиальное одобрение для Национального проекта электронного сбора платы за проезд (National electronic toll collection project);

8) была создана основа для электронной системы дисконтирования торговой дебиторской задолженности (TReDS) (Frolova, 2018:388).

### **ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ БАНКОВСКИХ УСЛУГ В ИНДИИ**

В п.7.11.1 Рекомендаций (Guidelines) Резервного Банка Индии для банков по внедрению интернет-банкинга 2001 г. отмечалось, что закон «О защите потребителей» 1986 г. определяет права потребителей в Индии и распространяется также на банковские услуги. При этом, в настоящее время права и обязанности клиентов, пользующихся услугами интернет-банкинга, определяются *двусторонними соглашениями между банками и клиентами*<sup>42</sup>.

«Рекомендации» предписывали банкам оценить в указанных соглашениях ответственность перед клиентами в случае несанкционированного перевода денежных средств посредством хакерства, отказа в обслуживании из-за технического сбоя и т.д. Кроме того, учитывая банковскую практику и права, которыми пользуются клиенты в традиционном банковском деле, «рекомендации» требовали, чтобы банки, предоставляющие услуги интернет-банкинга, застраховали себя от перечисленных выше рисков. Двусторонние договоры, заключаемые между получателем и банком получателя, участвующими банками и поставщиком услуг, должны четко определять права и обязанности каждой из сторон. Также индийские банки должны в обязательном порядке раскрывать информацию о рисках, обязанностях и ответственности клиентов при использовании интернет-банкинга на своих веб-сайтах и /или посредством печатных материалов.

Резервный Банк Индии разъяснил, что существующий механизм обработки жалоб и претензий клиентов также может быть использован для разрешения споров по поводу транзакций интернет-банкинга и мобильного банкинга. В коллективной монографии «Разрешение финансовых споров в странах АТР»

---

<sup>42</sup> RBI (2017) Report of the Working Group on FinTech and Digital Banking. Reserve Bank of India, 84, available at: <https://rbi.org.in/scripts/PublicationReportDetails.aspx?ID=892> (Accessed 23 March 2019).

2019 г. мы освещали вопрос об альтернативном урегулировании финансовых споров в Индии: «для рассмотрения жалоб был создан трехуровневый механизм: 1) районный форум (*district forum*): рассматривает жалобы потребителей на сумму не более 2 млн рупий; 2) государственная комиссия (*state commission*): рассматривает жалобы потребителей на сумму от 2 млн рупий до 10 млн рупий; 3) национальная комиссия (*national commission*): действует на национальном уровне и рассматривает жалобы потребителей на сумму, превышающую 10 млн рупий; решения национальной комиссии могут быть обжалованы в порядке апелляции в Верховном Суде Индии» (Frolova, Ermakova, 2019).

Резервный Банк подчеркивал, что с учетом того, что технологии интернет-банкинга и мобильного банкинга являются относительно новыми, индийские банки должны создать службу поддержки и раскрыть подробности процедуры подачи жалоб на своих веб-сайтах. Такие детали должны быть доступны клиенту в любое время. В тех случаях, когда клиент подает жалобу в банк и оспаривает транзакцию, банк должен оперативно рассмотреть жалобу. Банки могут ввести специальные процедуры для рассмотрения таких жалоб клиентов. Процедура рассмотрения жалоб, включая политику компенсации, должна быть доступна для клиентов в любое время. Резервный Банк отметил, что жалобы и претензии клиентов, возникающие в связи с использованием мобильного банковского обслуживания, будут рассматриваться в рамках схемы банковского омбудсмена 2006 г. Поясним, что «банковский омбудсмен является квазисудебным органом, назначенным Резервным Банком Индии для рассмотрения жалоб клиентов банков и содействия разрешению споров посредством медиации. Жалоба по этой схеме должна быть подана в течение одного года с момента возникновения спора» (Frolova, Ermakova, 2019).

*Защита персональных данных клиента* (Customer Data Protection — CDP): банки сильно зависят от технологии для каждого продукта, который они предлагают потребителям финансовых услуг. Банки могут собирать различную личную и конфиденциальную информацию о клиентах и становиться владельцами/хранителями таких данных. «Таким образом, ответственность за защиту персональных данных клиента лежит на банках, начиная от сохранения данных, конфиденциальности, целостности и их доступности. Конфиденциальность такой опекунской информации не должна подвергаться риску в любой ситуации, и для этого индийские банки должны установить подходящие системы и процессы на протяжении всего жизненного цикла данных/информации»<sup>43</sup>.

Ст. 43 А Закона об информационных технологиях Индии 2000 г. предусматривает выплату компенсации юридическим лицом в случае небрежности при применении разумных мер безопасности (*reasonable security practices*) и процедур при обработке конфиденциальных личных данных или информации,

<sup>43</sup> RBI (2017) Report of the Working Group on FinTech and Digital Banking// Reserve Bank of India, 84, available at: <https://rbi.org.in/scripts/PublicationReportDetails.aspx?ID=892> (Accessed 23 March 2019).

которые могут привести к неправомерным потерям для любого лица. В соответствии со ст. 72 А указанного Закона, раскрытие информации, сознательное и умышленное, без согласия заинтересованного лица, и в нарушение договора, наказывается лишением свободы на срок до трех лет и штрафом. В отчете Резервного Банка Индии 2017 г. указывалось, что защита персональных данных (data protection), «как правило, регулируется договором между сторонами, определяющим условия защиты личных конфиденциальных данных, их распространения и т.д. В настоящее время этот вопрос регулируется прецедентным правом Индии»<sup>44</sup>.

Такое понимание защиты персональных данных потребителей финансовых услуг было зафиксировано в ряде судебных прецедентов, например, в решении Верховного Суда Дели по делу «National Association Of Software ... vs Ajay Sood And Ors.» 2005 г., в решении Верховного Суда штата Керала по делу «Revision vs By Advs.Sri.Nireesh Mathew»<sup>45</sup> от 2013 г.

*Новая форма интернет-мошенничества — «Фишинг».* В решении Верховного Суда Дели по делу «National Association Of Software ... vs Ajay Sood And Ors». отмечалось, что Истец подал иск о вынесении Постановления о постоянном судебном запрете, запрещающем ответчикам или любому лицу, действующему под их руководством, распространять мошеннические электронные письма, предположительно происходящие от истца, об использовании товарного знака «NASSCOM»; также истец требовал возмещения убытков. Согласно утверждениям, изложенным в жалобе Истца, два ответчика (г-жа Швета Гангули и г-н Прити Малотра) были авторами оскорбительных электронных писем, доведенных до сведения истца. Верховный Суд Дели определил, что ответчиком по делу выступает одна г-жа Титпурну Гангули, поскольку г-жа Швета Гангули и г-н Прити Малотра были фиктивными личностями, созданными упомянутой г-жой Титпурной Гангули. Суд констатировал, что NASSCOM — это первая в Индии ассоциация разработчиков программного обеспечения, представляющая 850 членов, из которых почти 150 являются глобальными компаниями. При этом, NASSCOM — это хорошо известное имя в Индии. Маскируясь под NASSCOM, ответчики с целью получения персональных данных по разным адресам, которые они затем могли использовать для поиска клиентов, зашли на веб-сайт так, как если бы они были первой фирмой по отбору и найму персонала.

Далее Верховный Суд Дели указал, что «Интернет породил новые и интересные методы для обмана отдельных лиц и компаний. «Фишинг» (Phishing) является новой формой интернет-мошенничества. В случае «фишинга» лицо,

---

<sup>44</sup> RBI (2017) Report of the Working Group on FinTech and Digital Banking // Reserve Bank of India, 84, available at: <https://rbi.org.in/scripts/PublicationReportDetails.aspx?ID=892> (Accessed 23 March 2019).

<sup>45</sup> Revision vs By Advs.Sri.Nireesh Mathew, CrI.RP.No.10/2013. available at: <https://indiankanoon.org/docfragment/132237971/?formInput=internet%20banking%20fraud> (Accessed 12 April 2019).

притворяющееся легальной ассоциацией, такой как банк или страховая компания, для извлечения персональных данных от пользователя, таких как коды доступа, пароли и т.д., которые затем используются в его собственных интересах, искажает личность легальной стороны. Как правило, мошеннические действия совершают лица, которые притворяются, что представляют онлайн-банки, и выкачивают наличные деньги со счетов в электронном банке после того, как они заставляют потребителей передавать конфиденциальные банковские реквизиты». Однако Суд Дели констатировал, что в Индии отсутствует законодательство о фишинге. В конечном итоге, суд утвердил мировое соглашение, достигнутое между сторонами спора.

*Защита прав потребителей при использовании мобильного банкинга* была рассмотрена Резервным Банком Индии отдельно в Мастер-Циркуляре по мобильному банкингу 2016 г. В п. 7. указанного документа, озаглавленном «Механизм рассмотрения жалоб клиентов», констатировалось, что проблемы защиты прав потребителей приобретают особое значение, учитывая, что предоставление банковских услуг с помощью мобильных телефонов является относительно новым. Ключевые вопросы защиты прав потребителей при использовании мобильного банкинга были приведены в Приложении-II. В п. 8.1. Мастер-Циркуляра был установлен лимит на транзакцию мобильного банкинга — 2500 рупий; в день — 5000 рупий на одного клиента. Пункт 8.2 Циркуляра позволял индийским банкам устанавливать месячный лимит транзакций в зависимости от восприятия банком риска клиента.

В п.1 Приложения-II к Мастер-Циркуляру констатировалось, что любая процедура безопасности, принятая банками для аутентификации пользователей, должна быть признана легальной в качестве замены подписи. В Индии Закон об информационных технологиях 2000 г. предусматривает использование конкретной технологии в качестве средства аутентификации электронной записи. Поэтому любой другой метод, используемый банками для аутентификации, является источником юридического риска. Клиенты должны быть осведомлены о указанном правовом риске до совершения операции мобильного банкинга.

П. 2 Циркуляра предписывал, что банки обязаны сохранять секретность и конфиденциальность счетов клиентов. В сценарии мобильного банкинга риск того, что банки не выполнят вышеуказанное обязательство, высок. Банки могут подвергаться повышенному риску ответственности перед клиентами из-за нарушения секретности, отказа в обслуживании из-за взлома/других технологических сбоев. Поэтому банкам следует принять адекватные меры контроля рисков для управления такими рисками.

Как и в сценарии интернет-банкинга, в сценарии мобильного банкинга также очень ограничены или отсутствуют права на остановку платежа (stop-payment) для транзакций мобильного банкинга. Для банков становится невозможным остановить платеж, несмотря на получение инструкции об остановке платежа, поскольку транзакции мгновенные и не могут быть отменены. Следо-

вательно, банки, предлагающие мобильный банкинг, должны уведомлять клиентов о сроках и обстоятельствах, при которых могут быть приняты любые инструкции по остановке платежей. Также как в случаях использования интернет-банкинга, в настоящее время в Индии, права и обязанности клиентов, пользующихся услугами мобильного банкинга, определяются *двусторонними соглашениями между банками и клиентами*.

В некоторых случаях органы альтернативного урегулирования финансовых споров и судебные органы Индии (Sitkareva, 2017) стоят на стороне потребителей услуг интернет-банкинга. Так, в постановлении Комиссии по урегулированию потребительских споров штата Телангана (г. Хайдарабад) от 5 марта 2018 г. по делу *Icici Bank Limited, Rep. By Its ... vs Mr. Kateka Sudhakar*, отмечалось, что растет число жалоб клиентов на несанкционированные банковские транзакции в отношении электронных онлайн-платежей и безналичных транзакций, например, интернет-банкинг, мобильный банкинг, транзакции по отсутствию карт (СNP), предоплаченные платежные инструменты, приводящие к дебетам со своих банковских счетов, и клиенты должны быть защищены от несанкционированных электронных банковских транзакций. Банки должны обеспечивать безопасность клиентов, чтобы они чувствовали себя в безопасности в отношении электронных банковских операций. Банки обязаны принять надлежащие меры для оценки риска и обеспечить надежный механизм предотвращения и выявления мошенничества и обеспечения ответственности, возникающей в результате незаконного присвоения или мошенничества. Банки должны просить своих клиентов в обязательном порядке регистрироваться для получения уведомлений по электронной почте, SMS-уведомлений. Система должна быть такой, чтобы клиенты могли немедленно сообщать в ответ Банку о любых незаконных или несанкционированных интернет-транзакциях вскоре после их возникновения. Ответственность Клиента должна быть равна нулю, когда он сообщает об этом Банку при первой возможности. Бремя доказывания, подтверждающего ответственность клиента, лежит на Банке во всех случаях интернет-транзакций. Банк должен показать, что он принял немедленные меры для предотвращения и/или выявления мошенничества. У банков, осуществляющих операции, между прочим, есть средства для отслеживания виновных на основе данных «Знай своего клиента» (KYC) на банковских счетах и получения сумм, ошибочно переведенных электронными переводами. Основным принципом заключается в том, что необходимо платить за халатность, если это вызвало дефицит услуг и убытки для потребителя в соответствии с Законом о защите прав потребителей 1986 г. Как правило, банки ссылаются на небрежность самого заявителя (клиента банка), что не является приемлемым, потому что в случаях интернет-переводов, мы не можем обвинить потребителя в его неосведомленности в отношении вывода средств неизвестными лицами посредством интернет-перевода.

Однако следует подчеркнуть, что практика комиссий по урегулированию потребительских споров в различных штатах Индии достаточно противоречива (См., например, постановление по делу *Manager Axis Bank Ltd., vs 1. Sai Sandeep Bhosle* от 22 сентября 2017 г.).

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Концепция электронного банкинга в Индии еще не сформирована окончательно, она все еще находится в процессе развития. Правовое регулирование интернет-банкинга осуществляется на основе Закона Индии об информационных технологиях 2000 г., а также законов, которые регулируют традиционную банковскую деятельность. Кроме того, интернет-банкинг подчиняется целому ряду подзаконных актов, разработанных Резервным Банком Индии. Однако в законодательстве существует ряд пробелов, связанных, прежде всего, с обеспечением безопасности онлайн-банкинга: информационная безопасность в электронном банкинге представляет две основные области риска: предотвращение несанкционированных транзакций и поддержание целостности транзакций клиентов. По мнению индийских ученых и практиков, существует двойное требование для защиты конфиденциальности клиентов и защиты от мошенничества. Еще одна важная проблема — это защита персональных данных клиентов банков. Судебная практика Индии пытается восполнить эти пробелы законодательного регулирования. Например, Верховный Суд Дели в 2005 г. дал определение новой формы интернет-мошенничества — «Фишинга» (Phishing). Судебная практика органов Индии по альтернативному разрешению финансовых споров — комиссий по урегулированию потребительских споров штатов — также вносит значительный вклад в восполнение пробелов нормативного регулирования интернет-банкинга. Однако практика разрешения споров в различных штатах достаточно противоречива и пока не представляет единую картину правового регулирования.

В настоящей статье автор изучил и проанализировал положения законодательства Индии в сфере интернет-банкинга. В частности, были исследованы следующие законы: закон об информационных технологиях 2000 г.; закон о банковской деятельности 1949 г.; закон об управлении иностранной валютой 1999 г.; закон о резервном банке Индии, 1934 г.; закон о платежных и расчетных системах, 2007 г.; закон о внесении изменений в закон о платежных и расчетных системах 2015 г. а также подзаконные акты, выпущенные Резервным Банком Индии: Руководство по интернет-банкингу в Индии 2001 г.; Руководство по выпуску и эксплуатации предоплаченных инструментов в Индии 2018 г.; Мастер-Циркуляр (Master Circular) «Мобильные банковские операции в Ин-

дии — Оперативное руководство для банков»<sup>46</sup> в ред. 2016 г. Научная база данной статьи сформирована на основе научных трудов российских и зарубежных ученых. Среди трудов российских авторов, исследующих особенности правового регулирования интернет-банкинга в Индии, следует упомянуть монографию «Разрешение финансовых споров в странах АТР (Австралия, Гонконг, Индия, Индонезия, Китай, Малайзия, Новая Зеландия, Сингапур, США, Таиланд, Япония)», под ред. Е.Е. Фроловой и Е.П. Ермаковой (2019), Bezbakh (2019) и отдельные научные статьи: Rusakova, E.P. (2012; 2016), Ivanovskaya (2017), Ermakova, E.P., Rusakova, E.P., Sitkareva, E.V., Frolova, E.E. (2018), Ручкина Г.Ф., Шайдуллина В.К. (2018); Ситкарева Е.В. (2018); Фролова Е.Е. (2018; 2019). Общие вопросы понятия и содержания интернет-банкинга проблемы его правового регулирования в Индии были раскрыты в трудах индийских ученых: Ashoka, M., Vinay S. (2016); Banerjee R. (2018); Bhai L.P.S. (2018); Chadha P. (2019); Chauhan V., Choudhary V. (2015); Cyril M. (2018); Devadasan P. M. (2015); Vakil B.N., Sinha S. (2018) и др. В работе использованы судебные прецеденты: 1) Delhi High Court (2005) National Association Of Software ... vs Ajay Sood And Ors. on 23 March, 2005<sup>47</sup>; 2) Revision vs By Advs.Sri.Nireesh Mathew<sup>48</sup>; 3) State Consumer Disputes Redressal Commission (2018) Icici Bank Limited, Rep. By Its ... vs Mr. Kateka Sudhakar<sup>49</sup>; 4) State Consumer Disputes Redressal Commission (2017) Manager Axis Bank Ltd., vs 1. Sai Sandeep Bhosle<sup>50</sup>.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК / REFERENCES

- Artemieva, Ju.A. (2017) Banking system of the People's Republic of China. *Economic problems and legal practice.* (4), 90–95. (in Russian).  
*Артемяева Ю.А.* Банковская система Китайской Народной Республики // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 4. С. 90–95.
- Ashoka, M., Vinay, S. (2016) Problems and Prospects of E-Banking Services — an Empirical Study in Mysore District (December 2016). *RIMS Journal of Management*, Vol. 2 (II), 14–23.

<sup>46</sup> Master Circular — Mobile Banking transactions in India — Operative Guidelines for Banks. 2016. RBI, available at: <https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/notification/PDFs/MC177DF24D0B0964448286BC682385CD A1F3.PDF> (Accessed 06 April 2019).

<sup>47</sup> Delhi High Court (2005) National Association of Software ... vs Ajay Sood And Ors. on 23 March, 2005//119 (2005) DLT 596, 2005 (30) PTC 437 Del, available at:<https://indiankanoon.org/doc/1804384/> (Accessed 18 March 2019).

<sup>48</sup> Revision vs By Advs.Sri.Nireesh Mathew, CrI.RP.No.10/2013. available at: <https://indiankanoon.org/docfragment/132237971/?formInput=internet%20banking%20fraud> (Accessed 18 April 2019).

<sup>49</sup> Icici Bank Limited, Rep. By Its ... vs Mr. Kateka Sudhakar, S/O. K.J. ... on 5 March, 2018. State Consumer Disputes Redressal Commission, available at: <https://indiankanoon.org/docfragment/42747697/?formInput=internet%20banking%20fraud> (Accessed 12 April 2019).

<sup>50</sup> Manager Axis Bank Ltd., vs 1. Sai Sandeep Bhosle on 22 September, 2017. State Consumer Disputes Redressal Commission, available at: <https://indiankanoon.org/docfragment/15001210/?formInput=internet%20banking%20fraud> (Accessed 12 April 2019).

- BezbaKh, V.V. (2019) Review of the monograph Resolution of Financial Disputes in the APR Countries (Australia, Hong Kong, India, Indonesia, China, Malaysia, New Zealand, Singapore, USA, Thailand, Japan). *State and law*. (3), 190–196. (in Russian).  
*Безбах В.В.* Рецензия на монографию «Разрешение финансовых споров в странах АТР (Австралия, Гонконг, Индия, Индонезия, Китай, Малайзия, Новая Зеландия, Сингапур, США, Таиланд, Япония)» // Государство и право. 2019. № 2. С. 190–196.
- Bhai, L.P.S. (2018) Problems and Prospects of e-banking in India. Technical Research Organisation India (TROI), 77–81.
- Chadha, P. (2019) List of Banks offering PPF accounts & online PPF services [2018]. Fintistic, available at: <https://fintistic.com/banks-ppf-online/> (Accessed 28 February 2019).
- Chauhan, V., Choudhary, V. (2015) Internet Banking: Challenges and Opportunities in Indian Context. *Journal of Management Sciences and Technology*. 2 (3), 29–40.
- Devadasan, P. M. (2015) Impact of Information Technology in Banking-Cyber Law and Cyber Security in India. *International Journal of Management, IT & Engineering*. 5 (7). 411–428.
- Ermakova, E.P., Rusakova, E.P., Sitkareva, E.V., Frolova, E.E. (2018) Main Components of Protecting Consumers of Financial Products in Asian-Oceanic (APAC) Countries. *International Journal of Engineering and Technology* (UAE). Vol. 7, (4.38), 157–163.
- Frolova, E.E., Ermakova, E.P. (Ed. HER.) (2018) *Resolution of financial disputes in the APR countries: India*. Tutorial. Moscow: Publishing house of the RUDN University Publ. (in Russian).  
Разрешение финансовых споров в странах АТР: Индия: учебное пособие / под ред. Е.Е. Фроловой, Е.П. Ермаковой. М.: РУДН, 2018. 76 с.
- Frolova, E.E. (2019) Legal regulation of new FinTech technologies in the financial system of South Korea. *Eurasian law journal*. (3), 82–85. (in Russian).  
*Фролова Е.Е.* (2019) Правовое регулирование новых технологий FinTech в финансовой системе Южной Кореи // Евразийский юридический журнал. 2019. № 3. С. 82–85.
- Frolova, E.E., Ermakova, E.P. (ed.) (2019) *Resolution of financial disputes in the APR countries (Australia, Hong Kong, India, Indonesia, China, Malaysia, New Zealand, Singapore, USA, Thailand, Japan)*. Monograph. Moscow: Infotropic Media Publ. (in Russian).  
Разрешение финансовых споров в странах АТР (Австралия, Гонконг, Индия, Индонезия, Китай, Малайзия, Новая Зеландия, Сингапур, США, Таиланд, Япония): монография / под ред. Е.Е. Фроловой и Е.П. Ермаковой. М.: Изд. Инфотропик Медиа, 2019. 416 с.
- Ivanovskaya, N.V. (2017) New Indonesia Alternative Dispute Resolution Authority — Bank of Indonesia Division («Division of Consumer Protection Payment System»). *Comparative Legal Aspects of Legal Relations of Civil Turnover in the Modern World: Collection of Articles of the International Scientific and Practical Conference in Memory of Prof. V.K. Puchinsky*. October 13, 2017. Moscow: RUDN Publ. 26–34. (in Russian).  
*Ивановская Н.В.* Новый орган по альтернативному разрешению финансовых споров в Индонезии — подразделение Банка Индонезии («Division of Consumer Protection Payment System») // Сравнительно-правовые аспекты правоотношений гражданского оборота в современном мире: сборник статей Международной научно-практической конференции памяти проф. В.К. Пучинского. 13 октября 2017 г. М.: РУДН, 2017. С. 26–34.
- Protopopova, O.V. (2017) Legal regulation of the financial system of Singapore: new technologies FinTech in the financial environment. *Comparative legal aspects of legal relations of civilian traffic in the modern world: Collection of articles of the International Scientific and*

- Practical Memory Conference prof. V.K. Puchinsky*. October 13, 2017. Moscow: RUDN Publ. 57–68. (in Russian).
- Протопопова О.В.* Правовое регулирование финансовой системы Сингапура: новые технологии FinTech в финансовой среде // Сравнительно-правовые аспекты правоотношений гражданского оборота в современном мире: сборник статей Международной научно-практической конференции памяти проф. В.К. Пучинского. 13 октября 2017 г. М.: РУДН, 2017. С. 57–68.
- Ruchkina, G.F. (2017) Banking: the transition to a new model of implementation, or Fintech as a new reality. *Banking Law*. (4). SPS ConsultantPlus. (in Russian).
- Ручкина Г.Ф.* Банковская деятельность: переход на новую модель осуществления, или «Финтех» как новая реальность // Журнал «Банковское право», 2017, № 4. СПС КонсультантПлюс. С. 55–62.
- Ruchkina, G.F., Shaydullina, V.K. (2018) Financial technologies in Russia and abroad: trends in the legal regulation of creation and use. *Banking Law*. (2), 7–17. SPS ConsultantPlus. (in Russian).
- Ручкина Г.Ф., Шайдуллина В.К.* Финансовые технологии в России и за рубежом: тенденции правового регулирования создания и использования // Банковское право. 2018. № 2 // СПС КонсультантПлюс. С. 7–17.
- Rusakova, E.P. (2012) International Commercial Arbitration in India. *Black Holes in Russian Legislation*. (5), 45–47. (in Russian).
- Русакова Е.П.* Международный коммерческий арбитраж в Индии // «Черные дыры» в российском законодательстве, 2012. № 5. С. 45–47.
- Rusakova, E.P. (2016) Arbitration practice of India. Comparative legal aspects of legal relations of civil circulation in the modern world. Conference proceedings. *Comparative legal aspects of legal relations of civil circulation in the modern world. Collection of articles of the International scientific-practical conference in memory of Doctor of Law, Professor V. K. Puchinsky*. 2016. Moscow: RUDN Publ. 72–77. (in Russian).
- Русакова Е.П.* Арбитражная практика Индии // Материалы конференции. Сравнительно-правовые аспекты правоотношений гражданского оборота в современном мире: сборник статей Международной научно-практической конференции памяти доктора юридических наук, профессора В. К. Пучинского. 2016. Москва, РУДН, 14 октября 2016. С. 72–77.
- Sitkareva, E.V. (2018) Innovation of legal regulation and the active introduction of digital technologies in the service of improving the banking system of India. *Gaps in the Russian legislation*. (3), 184–187. (in Russian).
- Ситкарева Е.В.* Инновации правового регулирования и активное внедрение цифровых технологий на службе совершенствования банковской системы Индии // Проблемы в российском законодательстве. 2018. № 3. С. 184–187.
- Sitkareva, E.V. (2017) Alternative settlement of international financial disputes: will India be among the top five dispute resolution leaders in the financial sector? *Black Holes in Russian Legislation*. (5), 38–41. (in Russian).
- Ситкарева Е.В.* Альтернативное урегулирование международных финансовых споров: войдет ли Индия в пятерку лидеров по разрешению споров финансовом секторе? // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2017. № 5. С. 38–41.

**Об авторе:**

**Фролова Евгения Евгеньевна** — доктор юридических наук, заведующая кафедрой гражданского права и процесса и международного частного права Юридического института Российского университета дружбы народов, заслуженный юрист Российской Федерации

**ORCID ID: 0000-0002-1852-0085; SCOPUS AUTHOR ID: 56439998700**

*e-mail: frolevgevg@mail.ru*

**Для цитирования:**

*Фролова Е.Е.* Правовое регулирование интернет-банкинга в Индии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23 № 3. С. 351–374. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-351-374.

*Дата поступления в редакцию: 26 июня 2019 г.*

*Дата принятия к печати: 17 июля 2019 г.*

Research Article

## **LEGAL REGULATION OF INTERNET BANKING IN INDIA**

**Evgenia E. Frolova**

Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., 117198, Moscow, Russia

The features of the legal regulation of Internet banking in India are investigated. Internet banking is gradually replacing the use of cash, checks, and, most importantly, customers who personally come to bank offices: according to statistics, the total amount of transactions in the digital payments segment of India in 2019 will be \$ 64.775 billion. USA. Electronic banking is a generic term for the provision of banking services and products via electronic channels, such as telephone, Internet, mobile phone, etc. The main regulatory act regulating Internet banking in India is the Information Technologies Act 2000, which provides for legal recognition of electronic transactions and other means of electronic commerce. In addition to the new law, the norms of traditional banking legislation also apply to Internet banking. The main financial regulator of India - the Reserve Bank – also provides direct management of Internet banking: it developed guidelines for Internet banking in India in 2001; as well as the Mobile Banking Guide, which was transformed into the Mobile Banking Master Circular<sup>51</sup> in 2016. The rights of consumers of Internet banking services are protected on the basis of the Consumer Protection Act 1986<sup>52</sup>, which defines the rights of consumers in India and also applies to banking services. India's law is based on case law, and in this regard, a number of new case law on disputes between banks and their customers in the field of Internet banking has been studied. However, in the legislation, the article notes, there are a number of gaps related primarily to ensuring the safety of online banking. Information security in electronic banking represents two main areas of risk: preventing unauthorized transactions and maintaining the integrity of customer transactions.

When writing the article, general scientific methods of cognition were used: dialectical, hypothetical-deductive method, generalization, induction and deduction, analysis and synthesis, empirical de-

---

<sup>51</sup> Master Circular — Mobile Banking transactions in India — Operative Guidelines for Banks. 2016. RBI, available at: <https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/notification/PDFs/MC177DF24D0B0964448286BC682385CD A1F3.PDF> (Accessed 06 April 2019).

<sup>52</sup> Consumer Protection Act, 1986, available at: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/in/in076en.pdf> (Accessed 14 April 2019).

scription; private scientific methods were also used: legal, dogmatic, statistical, comparative legal analysis, and others.

**Key words:** Indian law, Internet banking, mobile banking, protection of the rights of consumers of financial services, Indian law on information technologies; Reserve Bank of India; case law of India; Indian banks

**Funding information.** The study was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research in the framework of the research project No. 17-03-00093 “a” (supervisor – E.E. Frolova).

**About author:**

*Evgenia E. Frolova* — Doctor of Legal Sciences, Head of the Department of Civil Law and Process and International Private Law of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia, Honored Lawyer of the Russian Federation

**ORCID ID: 0000-0002-1852-0085; SCOPUS AUTHOR ID: 56439998700**

*e-mail: frolevgevg@mail.ru*

**For citation:**

Frolova, E.E. (2019) Legal regulation of Internet banking in India. *RUDN Journal of Law*. 23 (3), pp. 351–374. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-351-374.

*Article received June 26, 2019*

*Article accepted July 17, 2019*



DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-375-393

Научная статья

## КОНОСАМЕНТ В ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ОТ ЛИЧНОЙ ВЫПИСКИ ДО ЭЛЕКТРОННОГО КРИПТОКОДА

А.О. Иншакова, А.И. Гончаров<sup>1</sup>

Волгоградский государственный университет  
400062, Волгоград, Россия, пр-т Университетский, 100

Морские перевозки были и остаются наиболее востребованным способом доставки грузов. Транспортировка товаров морскими путями играет важнейшую роль в экономике большинства стран. Коносамент выступает в качестве юридического инструмента и гарантии интересов участников внешнеторговых сделок и имеет сложную правовую природу, обусловленную его функциональными возможностями. Использование электронных документов для оформления отношений между участниками морских перевозок товаров стало возможным вследствие быстрого развития и широкого внедрения в имущественный оборот информационных технологий. В период цифровизации экономики России исследование вопросов правового регулирования коносамента, сопровождаемого специальными компьютерными программными продуктами, актуально и значимо.

Основная цель статьи заключается в раскрытии сущностных характеристик коносамента как торговой, товарораспорядительной ценной бумаги в ракурсе эволюционного развития данного юридического инструмента на протяжении нескольких веков. Авторы формулируют ряд рекомендаций для расширенного внедрения электронного документооборота в морской торговле, обосновывая, что, наряду с принятыми нормативно-правовыми актами, следует конкретизировать применение электронных документов при перевозке грузов морем. В Российской Федерации нормы о коносаментах необходимо дополнить международными соглашениями, дополнительно принять ряд национальных правовых актов в данной сфере.

Теоретическую основу исследования составили труды российских и зарубежных исследователей, в которых рассматриваются отношения субъектов, применяющих коносамента в внешнеэкономической деятельности (Vilkova, 2004; Golubchik, Katyuha, 2017; Dubovec, 2006; Inshakova, Kalinina, Goncharov, 2019; Skaridov, 2018. и др.).

Настоящее исследование основано на материалистическом мировоззрении авторов. Применены общенаучные методы: диалектический, индуктивный, дедуктивный, анализ, синтез, обобщение и др., а также частнонаучные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой и др.).

<sup>1</sup> © А.О. Иншакова, А.И. Гончаров, 2019.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

В результате научного анализа для расширенного внедрения электронного документооборота в морской торговле, наряду с принятыми нормативно-правовыми актами, авторами предложено конкретизировать применение электронных документов при перевозке грузов морем. Нормы о коносаментх необходимо дополнить международными соглашениями, принять ряд национальных правовых актов в данной области. Выдвинуты предложения по Смарт-приложениям к коносаментам и электронно-цифровой регистрации микрочипов, которыми следует пометать товары, перемещаемые по внешнеторговым сделкам, что позитивно повлияет на повышение правопорядка на внутригосударственном уровне посредством более точного электронного таможенного, налогового, валютного контроля. Обосновано, что в аспекте реализации хозяйственных отношений, электронно-цифровая регистрация выполняет превентивно-профилактическую функцию — снижения потенциальных конфликтов. Для реализации преимуществ смарт-приложений к коносаментам рекомендуется разработать и принять комплекс правовых норм законодательного и подзаконного уровня, регулирующих общественные отношения в цифровой экономике, имплементирующих в деловую практику и межюрисдикционный полисубъектный блокчейн, и эти смарт-приложения к коносаментам.

**Ключевые слова:** товар, внешнеторговая сделка, перевозка, морское судно, коносамент, смарт-приложение, блокчейн

**Информация о финансировании.** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16132 «Приоритеты правового развития цифровых технологий внешнеторговой деятельности в условиях международной экономической интеграции».

## ВВЕДЕНИЕ

Примерно пять-шесть веков назад трансконтинентальные торговые перевозки переживали интенсивное развитие. Большие партии товаров морские парусные суда перевозили на расстояния в тысячи миль из одной страны в другую. Капитан судна, которое осуществляло перевозку груза морем, выдавал отправителю расписку о том, что его груз принят на судно согласно описи и будет доставлен в указанный порт через определенное время. Позднее образовались постоянно действующие морские транспортные компании, и такие расписки стали выдавать отправителям грузов агенты (корабельщики) этих транспортных компаний. В настоящее время такой перевозочный документ признается ценной бумагой и называется *коносамент* (от французского слова *connaissement*). По своей значимости и частоте использования в торговом обороте данная ценная бумага сопоставима, пожалуй, только с векселем. Указанный перевозочный документ свое название получил не сразу, его эволюция весьма показательна в контексте судьбы классических правовых инструментов внешнеторговой деятельности в эпоху цифровизации экономики.

## КОНОСАМЕНТ В ЭВОЛЮЦИОННОЙ РЕТРОСПЕКТИВЕ

На протяжении длительного времени вплоть до момента, когда появились первые средневековые морские сборники, в качестве юридического оформления отношений участников морских грузовых перевозок применяли договор «товарищества» (Shemyakin, Korotky, 1999:5). Участниками соглашения организовывалось совместное предприятие с последующим распределени-

ем прибыли и расходов, возникающих в процессе транспортировки и реализации товаров. В некоторых случаях стороны заключали договор аренды (найма) судна (Jobava, 2012:124).

К концу XVI века формируется тенденция отделения деятельности перевозчиков от морской торговли. Этот же период связывают с появлением такого документа, как *чартер*, название которого происходит от итальянского *carta partita* и означает: «разделенная карта (документ)» (Aleshina, 2016). Своим странным наименованием чартер обязан функциональной особенностью: каждый из участников (перевозчик и владелец груза) получал только одну половину бумаги. В документе обязательно прописывались пункты о правах и обязанностях сторон, условиях транспортировки товара, порте его доставки.

В указанный период появляется прообраз коносамента. В конце XVI века в Европе грамотные люди встречались довольно редко. Средневековые итальянские законы обязывали владельцев иметь на судне человека, обученного письму — писаря (*notarius, scriba*). Их количество зависело от водоизмещения судна: в среднем 1 или 2 писаря. Последние хоть и приглашались хозяином корабля, но кандидатуры обязательно согласовывались с остальными компаньонами. Представитель капитана не мог быть писарем. Положение писаря корабля приравнивалось к статусу нотариуса.

Основной обязанностью писаря корабля было составление перечня (реестра) товара, переданного для перевозки. По своей форме перечень являлся своего рода судовым журналом, книгой. Писарю корабля надлежало дать клятву о верности владельцу судна и грузовладельцу, пассажирам судна, морякам, а также иным лицам, находящимся на судне. Писарь корабля должен был записывать все, что касалось товара: грузовые операции, фиксация веса, названия и количество товара. На основании сделанных записей делались выводы о наличии договора между купцом и владельцем судна, о размере платы за провоз, о гибели товара или его выбросе в море, о заходе в порт по просьбе купца (для убежища на случай опасности). По имеющимся в реестре сведениям разрешались возникающие разногласия между купцами и владельцем судна.

По обычаю того времени реестр имел публичную достоверность, а писарь признавался официальным лицом. У реестра была исключительная доказательная функция. При возникновении недоразумений между купцами относительно перевозки товара реестр обладал неоспоримым приоритетом. Показания членов экипажа о принадлежности груза, свидетельствующих в сторону одного из участников морских грузовых перевозок, не принимались во внимание. Груз с судна можно было получить только с согласия писаря, поскольку он нес личную ответственность за неправильную выдачу товара. В случае, если писарь оказывался неплатежеспособным, экипаж судна привлекался субсидиарно (Skaridov, 2018:18).

В силу сложившегося таким образом порядка, а также вследствие того, что каждый купец вынужденно становился моряком и сам сопровождал перево-

зимый товар, владелец товара не нуждался в выдаче специального документа, отражающего факт погрузки. При этом купец не всегда имел возможность ознакомиться с реестром. Поэтому сложился обычай при возникновении необходимости подтверждать количество и состояние груза выпиской из реестра. Доверие к содержанию выписки объяснялось официальной должностью, которую занимал писарь корабля, и неизбежностью сурового наказания за недобросовестное выполнение им своих обязанностей (Rothko, 2011:45).

Фразеология выписки из реестра напоминала формулу, близкую к нотариальной надписи. Используя сведения из выписки из реестра, купец мог рассчитаться с капитаном и другими лицами, услугами которых он пользовался, заходя в порты. Закономерно, что реестр в целом, составляемый писарем корабля, использовался все меньше, и позднее уступил место выписке из реестра. Она служила доказательством фактов, относящихся к транспортировке грузов, их количеству, состоянию; в выписке из реестра имелись сведения о лице, уполномоченном на получение товара. Однако выписка из реестра являлась лишь предположением о том, что лицо, кому предназначается груз, имеет на него законные основания, например, право собственности. Если у товара имелся настоящий титульный владелец, он имел возможность оспорить такое предположение и восстановить свои права.

В XVII веке торговля и мореплавание окончательно разделяются. Случаи, когда собственник или его представитель сопровождали груз в пути, стали довольно редкими. Этому способствовал, например, закон Швеции, изданный в 1667 году. В нем закреплялась обязанность капитана своевременно предупредить собственника товара или лицо, уполномоченное на получение товара, о его выгрузке в том или ином порту (Jobava, 2012:125). Деловой оборот устоялся таким образом, что появилась возможность требовать от владельца судна документ, в соответствии с которым собственник груза мог не только подтвердить факт его существования и перевозки (Ryzhenkov, 2018), но и получать право на получение товара в порту назначения. С помощью такого документа обеспечивались интересы купцов, покупателя, продавца, а также урегулировались отношения с владельцем судна, банком и страховщиком (Yefimova, 2010:2018). Такой документ выдавался лицом, который фактически принял товар, как правило, капитаном судна. Этот документ действовал наравне с выпиской писаря корабля. Однако его названия различались в зависимости от страны: *connaissance* (по-французски), *scriptura de recepto* (по-латыни), *bill of lading* (по-английски), *polizza* (по-итальянски).

Различия между выпиской из реестра писаря корабля и документом, выдаваемым капитаном, исчезали все быстрее; коносамент стал рассматриваться в качестве признания капитана в получении описанного в бумаге груза и принятия обязанности по выдаче товара указанному в документе лицу. Вскоре систему выписок из реестра заменила выдача документов, подписанных капитаном.

Обеспечение и поддержание эффективного правового регулирования и создание единых для хозяйствующих субъектов государства юридических норм возможны только в цивилизованных странах. При появлении в Европе таких держав обычное право постепенно сменяется на обязательную правовую регламентацию. Выдавать коносамент становится обязанностью капитана. Коносамент должен был иметь письменную форму и определенное содержание (реквизиты), поскольку предполагал и фискальные цели, такие как взывание таможенной пошлины, контроль над ввозом-вывозом товаров.

При морских перевозках коносамент становится главным документом, при помощи которого доказывалась сдача-приемка груза. Подписывая коносамент, капитан подтверждал факт погрузки товара, его количество и состояние, отмечал важнейшие характеристики. Коносамент представлял своего рода расписку, подтверждающую факт доставки груза перевозчику. Он должен был содержать описание, количество товаров и указание на отсутствие видимых внешних повреждений груза. При обнаружении каких-либо дефектов, на лицевой стороне проставлялась специальная надпись (отметка). Такой коносамент уже не мог считаться чистым.

По мере интенсификации и расширения географии морских торговых перевозок появилась потребность унифицировать законодательство об этом способе транспортировки товаров. На этой волне были приняты Гаагские правила в 1922 году и Брюссельская конвенция по унификации некоторых правил о коносаментах в 1924 году (Международная конвенция об унификации некоторых правил о коносаментах, 1924)<sup>2</sup>. Однако стандартизация коснулась не всех норм и к единообразию были приведены не все правила, а только некоторые. Большинство условий, касающихся товарораспорядительных документов (приобретение, сохранение и утрата свойств), также регламентировались национальными законами. В конвенции коносамент и подобные документы рассматриваются, как товарораспорядительные бумаги (п. 7 статьи 3, статья 6) без установления препятствий к созданию других видов коносаментов согласно пожеланиям участников сделки и воззрениям делового оборота.

Унификации подверглись первоначально правила, отвечающие потребностям международной торговли. В основном это относилось к единообразному подходу к ответственности перевозчика, выдавшего коносамент. Также были стандартизированы подходы к характеристикам перевозимого груза и возможности выдвижения несогласия. Было установлено, что коносамент является презумпцией того факта, что перевозчик получил соответствующий объект для транспортировки. Для предмета перевозки было введено ограничение на характеристики и их подтверждение с помощью трех реквизитов (п. 3 статьи 3 конвенции): количество, идентификационный знак, внешний вид и состояние. Остальные реквизиты были отнесены к «прочим», определяемым национальными законами.

---

<sup>2</sup> Международная конвенция об унификации некоторых правил о коносаментах 1924 года: заключена в г. Брюсселе 25.08.1924. Доступ из Справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

## КОНОСАМЕНТ КАК ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТ ВО ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛЕ

Линейное и трамповое судоходство выделяют среди всего разнообразия грузоперевозок морем (Oseledec, 2014:205). Как правило, в первом случае, используется коносамент, тогда как во втором — чартер. Основанием для перевозки грузов является соответствующий договор. Согласно ст. 785 Гражданского кодекса РФ доказательствами транспортировки товара служат составленная и выданная собственнику транспортная накладная (коносамент или другой документ, указанный в транспортном уставе или кодексе). Правила использования коносамента современными российскими предпринимателями закреплены в Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 г. № 81-ФЗ (§ 3)<sup>3</sup>.

Выдает коносамент отправителю перевозчик после приема от него груза для перевозки. Отправитель гарантирует перевозчику достоверность данных, предоставленных для включения в коносамент, и несет за это ответственность. В коносамент должны записываться реквизиты согласно статье 144 КТМ РФ. Если перевозчик и отправитель сочтут необходимым, они могут включить в коносамент иные данные и оговорки. Коносамент подписывает уполномоченное перевозчиком лицо, если документ подписан капитаном судна, считается, что коносамент подписан и от имени перевозчика.

Коносамент (на английском — *bill of lading, B/L, Bs/L, B/Lading*) можно выдать на имя определенного получателя, который сможет распорядиться грузом по своему усмотрению. Данный коносамент — именная ценная бумага (*straight bill of lading*) — получатель груза может передать этот документ по именной передаточной надписи в соответствии с правилами, установленными для сделки уступки требования. Возможна выдача коносамента, предусматривающего, что отправитель груза или его получатель могут своим приказом назначить любое другое лицо, которое само использует данный коносамент, или также своим приказом передаст коносамент дальше (*to-order bill of lading*). Этот коносамент соответствует ордерной ценной бумаге, он может передаваться по именованным или бланковым передаточным надписям. Ордерный коносамент, не содержащий указания о его использовании по приказу отправителя или получателя, используется по приказу отправителя. Повышенной оборотоспособностью обладают коносаменты на предъявителя (*bearer bill of lading*), поскольку они передаются путем их вручения предыдущим владельцем следующему.

Как видно, коносамент — это индивидуальная и каждый раз составляемая заново документарная торговая ценная бумага, удостоверяющая право предъяви-

<sup>3</sup> Российская Федерация. Законы. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации: от 30.04.1999 № 81-ФЗ / Российская Федерация. Законы // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

теля распорядиться указанным в коносаменте грузом и получить его после завершения перевозки. За несколько веков применения в морских торговых перевозках содержание и реквизиты коносамента устоялись, что позволило стандартизировать их бланки и упростить оформление морской перевозки грузов. Торговый оборот со временем существенно ускорился, стало рядовым обыкновением то, что груз, который движется морем многие тысячи миль, оказывается перепроданным в течение срока его движения несколько раз. Неоднократная смена получателя еще не прибывшего в порт назначения груза становится простой, удобной и упорядоченной при помощи передачи коносамента. Когда коносамент меняет своего прежнего владельца, это означает, что меняются: во-первых, собственник груза; во-вторых, кредитор в договорном отношении морской перевозки. Получив коносамент, его новый владелец приобретает не только права, но и определенные обязанности по договору морской перевозки груза. Например, новый грузополучатель, уплатив обязательные сборы, обязан вывезти из порта свой груз в течение установленного указанным договором срока. Он же несет риск случайной утраты перевозимого груза или его порчи. Условием выдачи груза в порту назначения является выполнение держателем коносамента (ставшим таковым должным образом) обязанностей по возмещению расходов, затраченных перевозчиком в связи с перевозкой груза, по оплате за простой судна в портах выгрузки и погрузки, по оплате фрахта, если это предусмотрено коносаментом. Помимо этого, в случае общей аварии грузополучатель обязан внести аварийный взнос. В противном случае перевозчик имеет право удерживать и не отдавать груз до окончательной оплаты указанных сумм.

Опираясь на положения статьи 19 ИНКОТЕРМС можно утверждать, что функции коносамента вполне полезны и важны для международной торговли, выделим три, которые состоят в следующем (Международные правила толкования торговых терминов «ИНКОТЕРМС 2000»<sup>4</sup>). Первая функция: коносамент — это односторонний акт, официальная квитанция судовладельца (перевозчика), подтверждающая, что товары, которые предположительно находятся в указанном виде, количестве и состоянии, отправлены в указанное место назначения на названном морском судне или, по крайней мере, получены под охрану судовладельца для цели отправки. Вторая: коносамент не является договором, но удостоверяет, что договор морской перевозки состоялся, он фактически заключается до подписания коносамента и соответствует его содержанию. Наличие договора морской перевозки, права и обязанности по нему доказываются, в том числе имеющимися коносаментами. Третья: коносамент является товарораспорядительным документом, позволяющим собственнику товаров распорядиться ими путем передачи этой ценной бумаги без физического присутствия самих товаров. Так, коносамент, являясь юридическим заменителем конкретных това-

---

<sup>4</sup> Международные правила толкования торговых терминов «ИНКОТЕРМС 2000». Доступ из Справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ров, перевозимых на морском судне, позволяет передавать право собственности (право залога) на них.

Предложение договориться о морской перевозке груза поступает от отправителя, вследствие чего в двух или более экземплярах составляется береговой коносамент или погрузочный ордер. В этом ордере записываются название судна, наименование и количество груза, вид упаковки, маркировки груза, наименование отправителя и получателя, порты отправления и назначения. После погрузки на корабль грузовой помощник капитана подписывает один экземпляр погрузочного ордера (*mate's receipt*) — документ, подтверждающий прием груза на борт. Коносамент после составления вручается отправителю в обмен на указанный ордер. В реальной практике морских перевозок довольно часто предварительно при приеме в порту груза под погрузку отправителю выдается береговой коносамент, а после помещения груза на борт судна — бортовой коносамент. Если выяснится, что данные, которые касаются наименования груза, его основных марок, числа мест или предметов, массы или количества груза не соответствуют бортовому коносаменту, перевозчик либо его представитель вносят в коносамент оговорку о том, какие имеются неточности, о том, что не было возможности произвести проверку при погрузке.

Коносамент выдается в нескольких экземплярах одинакового содержания, они представляют собой комплект (*set of bills*). В современной практике международной торговли коносамент — это типографским способом отпечатанный бланк, в который на принтере вносятся вышеуказанные сведения. Различные судоходные компании изготавливают свои фирменные бланки для этих ценных бумаг. На обороте коносамента приводятся условия договора морской перевозки. Поскольку получатель груза, как правило, не знает, на каких условиях осуществляется перевозка (например, если груз несколько раз перепродан), то все важные условия перевозки: общая авария, ограничение ответственности перевозчика, ответственность перевозчика, арбитраж, применимое право конкретного государства и ряд других условий обязательно фиксируются в коносаменте.

В традиционном, классическом варианте, оформляется не менее трех экземпляров коносамента с одинаковым содержанием и датой: для грузоотправителя (его экспедитора), для грузополучателя, для грузовладельца. Все экземпляры коносамента, составляющие так называемый полный комплект, являются оригиналами, на них ставится штамп «Оригинал». В некоторых случаях обозначается порядковый номер оригинала. Товарораспорядительной ценной бумагой является только первый из оригиналов коносамента. Претендовать на получение товаров от перевозчика имеет право только лицо, обладающее первым оригиналом коносамента. Если по одному из экземпляров коносамента товары выданы, то остальные его экземпляры теряют силу (*stand void*). Считается, что перевозчик исполнил свои обязательства по доставке товаров надлежащим образом, если им товары переданы предъявителю первого оригинала коносамента,

даже в случае, если предъявитель завладел коносаментом незаконно, но перевозчик об этом ни кем предупрежден не был. Практически указанный риск характерен для всех ценных бумаг на предъявителя (Gabov, 2011). В этой связи важнейшим свойством коносамента, как ценной бумаги, является то, что реализация прав, заключенных в этом документе, возможна только при фактическом предъявлении самого оригинала. Квалифицированное заполнение коносамента имеет большое значение, в этой части строгости формы можно проводить аналогии опять же с векселем.

Несмотря на высокую оборотоспособность предъявительский коносамент из-за повышенного риска его хищения применяется относительно редко. Ордерный коносамент не уступает по уровню ликвидности предъявительскому, если оформляется, как оборотный (*negotiable bill of lading*). Держатель такой ценной бумаги получает возможность продать товар, пока он находится в пути, либо до прибытия товара в место назначения предоставить коносамент в банк в качестве залога при получении кредита.

В некоторых международных торговых сделках оборотные коносаменты предпочтительнее, поскольку груз становится легко и быстро продаваемым. Оборотные коносаменты широко применяются при торговле кофе, какао, сахаром, зерном, нефтью, иными биржевыми товарами, такие коносаменты на товары в пути многократно продаются и покупаются. Сделки проводятся с оговоркой о том, что посредники в данной цепочке не будут принимать товары, как груз, и только последний покупатель фактически получает товары с морского судна по его прибытии в порт.

В особых случаях коносамент может быть заменен необоротным документом, который используется при иных способах перевозки грузов, например, таким как морская накладная. Она в наибольшей степени гарантирует безопасность участников перевозки от мошенничества. Однако в тех случаях, когда имеются интерес и возможность продать груз, находящийся в процессе его доставки морем, обязательно требуется коносамент. В современных морских перевозках применяется множество вариантов коносаментов. Их различия состоят в небольших, но важных нюансах, которые предусматриваются в соответствующих видах и названиях коносаментов.

Капитан судна делает оговорку в коносаменте, если внешний вид груза или его упаковка вызывают сомнение в отношении сохранности груза, например: «бочки текут» (*«barrels leaking»*), «мешки грязные» (*«bags dirty»*) и др. Такая оговорка делает коносамент «нечистым» (*foul Bill of Lading; claused Bill of Lading*) снижает его силу, как товарораспорядительного документа. Поэтому в зависимости от наличия оговорок, по имеющимся у перевозчика претензиям по количеству и качеству принятого к перевозке груза или по его упаковке, различают коносаменты «чистые» (*Clean Bill of Lading*) и «с оговорками» (*Claused*).

Чистый коносамент не содержит пометок, констатирующих дефекты погруженного товара и (или) его упаковки. Предоставление «чистого» коносамен-

та — обязательное условие сделок в международной торговле. Добиться полного отсутствия дефектов при морских перевозках довольно сложно, поэтому в международной торговле «чистый» коносамент выдается перевозчиком грузоотправителю в обмен на его гарантийное письмо. В этой связи грузоотправитель, заинтересованный в получении чистого коносамента, в обмен на него выдает гарантийное письмо (*letter of indemnity, back letter*). Данное письмо — документ, в котором грузоотправитель обязуется возместить перевозчику расходы, которые у него могут возникнуть при сдаче груза получателю.

В отличие от западноевропейской практики, в нашей стране коносамент вошел во внешнеэкономический оборот относительно поздно — лишь в 1913–1915 гг. При перевозке на российских кораблях традиционно составлялась грузовая роспись, в которую вносились все товары и грузы, принятые на корабль. Позднее с принятием Устава Таможенного, затем Кодекса торгового мореплавания СССР 1929 и 1968 гг., затем Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации 1999 г. связано окончательное и широкое принятие коносамента российскими морскими корабельными перевозчиками.

В текущий период государственное регулирование коносаментных перевозок осуществляется по международным правилам. В 1999 г. Российская Федерация присоединилась к Протоколу 1979 года «Об изменении Международной конвенции об унификации некоторых правил о коносаменте от 25 августа 1924 г., измененной Протоколом от 23 февраля 1968 г.», что равносильно присоединению к самой Международной конвенции. Данная Международная конвенция (довольно часто ее ошибочно называют Гаагскими правилами) основана на правилах, принятых в 1921 г. в Гааге на сессии Ассоциации международного права и предназначенных для добровольного применения их участниками перевозок путем ссылки на эти правила в коносаментах. Названная Международная конвенция была подписана в Брюсселе 25 августа 1924 года. С тех пор в глобальной международной торговле морские перевозки грузов с использованием коносаментов регулируются Международной конвенцией по унификации некоторых правил о коносаменте от 25 августа 1924 года; Брюссельским протоколом 1968 г. (Правила Гаага-Висби); Конвенцией ООН о морской перевозке грузов 1978 г. (Гамбургские правила). Более 40 стран мира присоединились к Конвенции ООН о морской перевозке грузов 1978 г., но Российская Федерация не является ее участницей.

Следовательно, коносамент является товарораспорядительной ценной бумагой, не лишенной в то же время финансового содержания. Выдача коносамента позволяет реализовать право собственности на перевозимый груз в отрыве от самого груза, причем быстрее, чем сам товар будет доставлен новому собственнику. В данном отношении, позволяющем с помощью коносамента намного раньше получить деньги под будущую поставку плывущего морем товара, очевидно, присутствует кредитный элемент. Вместе с тем участники коносамента имеют весомый набор обязанностей, включая денежные платежи, кото-

рые им надлежит исполнить должным образом, своевременно и в полном объеме, поэтому в этой части можно рассматривать коносамент и как долговую ценную бумагу.

### **КОНОСАМЕНТ СО СМАРТ-ПРИЛОЖЕНИЕМ В ВИДЕ ЭЛЕКТРОННОГО КРИПТОКОДА**

Электронный документооборот во внешней торговле имеет очевидные преимущества, заключающиеся в увеличении скорости фиксации юридически значимых фактов, возможности работы с документацией без использования бумажной почты, более точном отслеживании сроков совершения той или иной операции с товаром, невозможности внесения изменений в документ без согласования сторон и (или) его подделки. При этом, внедрение безбумажного документооборота в морские линейные перевозки уже произошло за рубежом — в 1990 г. разработаны Правила для электронных коносаментов Международного морского комитета, известные, как Правила ММК (Rules for Electronic Bills of Lading, dd 29th June 1990<sup>5</sup>). Электронный коносамент используется только в случаях предварительного согласования сторонами внешнеторговой сделки. Указанные Правила ММК ориентируют контрагентов на совершение электронного документооборота в рамках заключенного договора. В них закреплено, что электронные и бумажные документы юридически равносильны. Правила ММК предусматривают соответствие обмена электронными данными техническим стандартам, закрепленным в Правилах ООН по электронному обмену данными в сфере управления, торговли и транспорта (Oseledec, 2014:207). Конечно, такие установки не носят императивный характер и не ставят цель лишить участников возможности обмениваться информацией другими методами или согласно иным стандартам (Dudin, Sekerin, Smirnova, Frolova, Sepiashvili, 2014).

В Правилах ММК затронуты вопросы безопасности данных, передаваемых определенным образом. Лицо, являющееся обладателем электронного коносамента, получает уникальный зашифрованный код, содержащий комбинацию букв и цифр. Этот комплекс символов не повторяется ни в номере контейнера, в котором перевозится товар, ни в иных буквенно-цифровых обозначениях, которые используются участниками внешнеторговой сделки. Обеспечить секретность кода — забота не только перевозчика, но и собственника товара, который также рискует и заинтересован защитить пароль от несанкционированного доступа. Использование такого подхода исключает попадание груза к посторонним лицам, поскольку перевозчик может совершить операцию с грузом только при сохранении аутентичности кода, переданного грузоотправителю и пароля, указанного в сообщении.

---

<sup>5</sup> Rules for Electronic Bills of Lading, dd 29th June 1990. Comity Maritime International (CMI), available at: <https://comitemaritime.org/work/rules-for-electronic-billing-of-lading>.

Как отмечалось выше, каждую последующую сделку по передаче права собственности (права залога) на товар стороны проводят посредством оформления определенных отметок на документарном коносаменте. Электронный коносамент отличается тем, что перевозчик по завершении сделки по передаче права на товар и получив соответствующее извещение, удаляет старый код владельца товара и передает новый пароль иному лицу, которое тем или иным легитимным образом получило право на перевозимый на морском судне товар. Традиционная передача документарного коносамента имеет сходство с электронным документооборотом в том, что отправитель груза после получения сообщения становится его держателем (Vilkova, 2004).

Когда отправитель товара предлагает перевозчику не выписывать оригинал коносамента, порядок действий становится следующим. Агент перевозчика проставляет отметку в электронном документе, что свидетельствует о выписке оригиналов коносаментов, вручении их отправителю и одновременное получение их обратно (Golubchik, Katykhа, 2017:102). В такой ситуации строго соблюдается главный принцип морской торговли — груз выдается только после предъявления коносамента в оригинале. Несмотря на безбумажную процедуру, она остается довольно традиционной и применимой исключительно в отношении именного коносамента.

Сегодня самым крупным договором, регулирующим морские перевозки, к которому присоединилось наибольшее количество участников, является упомянутая выше Международная конвенция об унификации некоторых правил о коносаменте 1924 г. Документ охватывает широкий спектр отношений между грузоотправителем и перевозчиком, в том числе вопросы о выдаче и содержании коносамента. Вместе с этим данная Конвенция, измененная Протоколами 1968 г. и 1979 г., не включает каких-либо пунктов об электронных коносаментах. Гамбургские правила, известные, как Конвенция ООН о морской перевозке грузов 1978 г., вступившие в силу в 1992 г., содержат возможность оформления подписи участников при помощи электронных устройств (Oseledec, 2014:207).

Национальные законы морских государств не содержали решение этой проблемы либо рассматривали электронные документы очень поверхностно, либо не упоминали о них вовсе. Некоторыми странами этот вопрос разрешался применением правовых актов, принятых в сфере электронной торговли. Отметим, что подавляющее количество государств, подписавших Конвенцию ООН о морской перевозке грузов 1978 г., являлись развивающимися и не играющими значительной роли в морских перевозках. Вместе с тем даже невысокая практическая ценность такого документа, как Гамбургские правила, для развития электронного коносамента и использования возможности проставления электронной подписи, — полезная попытка урегулировать электронный документооборот в линейных морских грузоперевозках (Duboves, 2006:441).

Если говорить о нашей стране, то электронный документооборот хотя и не урегулирован КТМ России, однако согласно статье 1 КТМ РФ эти вопросы

решаются гражданским законодательством. Гражданский кодекс РФ<sup>6</sup>, являющийся основной частью гражданского законодательства, разрешает проставлять электронную подпись на документах, в том числе и по предварительному соглашению участников сделки. Федеральный закон «Об электронной подписи»<sup>7</sup> является специализированным правовым актом, в котором урегулированы вопросы о применении электронной подписи в гражданско-правовых сделках. Закон делает различия между простой и усиленной неквалифицированной электронной подписью, а также усиленной квалифицированной подписью. Эти подписи различаются в предъявляемых к ним требованиях, необходимости подтверждения сертификатом, возможностью отслеживать вносимые в документ изменения. С другой стороны, осуществляя общее регулирование электронных сделок и правил их оформления, действующий законодательный акт не содержит специальных условий в отношении электронных коносаментов.

По нашему мнению, в интересах национальных участников внешней торговли, а также в публичных интересах архаичные процедуры использования традиционного документарного коносамента в эпоху цифровизации экономики России должны быть модернизированы, что повысит эффективность его применения во внешнеэкономических сделках. В начале сделки при погрузке товаров на морское судно оформление самого документа вполне допустимо, тем более что привычные стандартизированные бланки коносамента просты и прозрачны настолько, что заполнение их реквизитов доведено практически до автоматизма. Однако в дальнейшем, после того как эта документарная ценная бумага оформлена, целесообразна ее передача на хранение прямо с места оформления представителю уполномоченного сторонами депозитария. Одновременно с этим стороны регистрируют через свои личные кабинеты на Интернет-сайте госуслуг двустороннее соглашение о том, что документарный оригинал коносамента ими передан на хранение в депозитарий, а также о том, что в дальнейшем стороны сделки будут использовать в обороте смарт-приложение к переданному в депозитарий коносаменту. Кроме этого, в рамках международного соглашения должна быть предусмотрена электронная регистрация указанного смарт-приложения на серверах ряда публичных и неправительственных организаций, осуществляемая в режиме межюрисдикционного полисубъектного блокчейн-взаимодействия (Inshakova, Kalinina, Goncharov, 2019).

В силу трансграничности информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не существует никаких проблем для электронной регистрации фактов движения товара по морям и океанам, а именно — электронной фиксации с помощью космических спутников геолокации микрочипов, которыми должны

---

<sup>6</sup> Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации: Часть 1 от 30.11.1994 № 51-ФЗ / Российская Федерация // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>7</sup> Российская Федерация. Законы. Об электронной подписи: Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ / Российская Федерация. Законы // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2036.

быть помечены контейнеры (иные емкости) с перевозимым товаром. Тем самым смарт-приложение к коносаменту, поддерживающее электронно-цифровую связь с указанными микрочипами, позволит каждому участнику внешнеторговой сделки получать сведения о месте нахождения товара в конкретных географических координатах, например, в конце каждого часа с момента отплытия судна из порта погрузки с вынесением индикации движения корабля по маршруту на монитор компьютера.

Смарт-приложение к коносаменту представляет собой аналогию смарт-контрактам, которые в последние годы активно исследуются. В нашем понимании смарт-контракт есть приложение к договору в форме специфической программы для ЭВМ, составляемой вследствие волеизъявления сторон дискретного, урегулированного правом имущественного отношения. Порождаемый имущественным отношением, которое стороны реализуют в своих предпринимательских интересах, смарт-контракт представляет собой индивидуализированный электронно-цифровой алгоритм фиксации фактов, имеющих правовые и материальные последствия, на протяжении всего срока реализации сторонами данного договорного отношения, имеет ряд преимуществ, в том числе с юридических позиций. Так, при перевозке по внешнеторговой сделке по мере наступления фактов, имеющих место в период реального движения морского судна с товаром, осуществляется их электронно-цифровая регистрация в режиме блокчейн-взаимодействия, предусматривающая дублирование зашифрованной информации, передаваемой в виде криптокодов на несколько серверов как публичных, так и неправительственных организаций, в личные кабинеты сторон внешнеторговой сделки. Это исключает любые гипотетически возможные незамеченные искажения юридического состояния товара как в части его физической целостности и наличия на корабле, так и в части его принадлежности конкретному собственнику в текущий момент времени.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовая конструкция коносамента сформировалась в ходе эволюции судовых записей корабельных писарей, производимых для фиксации сведений о принятом для морской перевозки грузе. Оформление этих судовых документов зародилось, как обычай морской торговли, впоследствии было легитимировано государствами в национальных законах в обязанность капитанов судов выдавать коносаменты, со временем глобализация морских перевозок повлекла создание единообразных международных правил оборота данных ценных бумаг.

Являясь товарораспорядительной ценной бумагой коносамент реализует ряд функций — легитимационную, распорядительную, доказательственную, — отражая факты заключения соглашения о морской перевозке и приема товара на транспортирующее товар судно.

Правовое регулирование электронного документооборота в морских перевозках нуждается в дальнейшем развитии. Для расширенного внедрения электронного документооборота в морской торговле, наряду с принятыми нормативно-правовыми актами, следует конкретизировать применение электронных документов при перевозке грузов морем. В России нормы о коносаментх необходимо дополнить международными соглашениями, также дополнительно принять ряд национальных правовых актов в данной области.

Процедура электронно-цифровой регистрации микрочипов, которыми помечены товары, перемещаемые по внешнеторговым сделкам, позитивно влияет на повышение правопорядка на внутригосударственном уровне посредством более точного электронного таможенного, налогового, валютного контроля. Кроме того, в аспекте реализации хозяйственных отношений, электронно-цифровая регистрация выполняет превентивно-профилактическую функцию — снижения потенциальных конфликтов, поскольку электронная регистрация фактов начинается с момента заключения договора и продолжается последовательно по этапам исполнения обязательств до окончания сделки.

Для реализации преимуществ смарт-приложений к коносаментам, необходимо разработать и принять комплекс правовых норм законодательного и подзаконного уровня, регулирующих общественные отношения в цифровой экономике, имплементирующих в деловую практику и межюрисдикционный полисубъектный блокчейн, и эти смарт-приложения. В сочетании с внутринациональной модернизацией правового обеспечения внешнеторговой деятельности необходимо заключение универсальных конвенций на межгосударственном уровне в сфере трансграничного взаимодействия хозяйствующих субъектов, использующих современные цифровые технологии. Необходимо создавать цифровые внешнеторговые платформы, подотчетные и контролируемые государством — юрисдикцией стороны сделки, а на международном уровне — межгосударственными неправительственными организациями, на которых участники внешнеторговой деятельности могли бы регистрироваться в распределенных реестрах, совершать сделки с использованием стандартных (шаблонных) смарт-контрактов, в зависимости от товарной группы, реализуемой по той или иной морской внешнеторговой сделке.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК / REFERENCES

- Aleshina, A.V. (2016) Institute for the carriage of goods by sea: the history of formation. *Economics, Pedagogy and Law*. (2), available at: <http://ecoedulaw.ru/en/2016/2/6>. (in Russian).  
*Алешина А.В.* Институт морской перевозки груза: история становления // Экономика, педагогика и право. 2016. № 2. С. 6. URL: <http://ecoedulaw.ru/en/2016/2/6>.
- Dudin, M.N., Sekerin, V.D., Smirnova, O.O., Frolova, E.E., Sepiashvili, E.N. (2014) Ways and Contemporary Development Trends. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. (5). 2, 74–81.
- Dubovec, M. (2006) The Problems and Possibilities for Using Electronic Bills of Lading as Collateral. *Arizona Journal of International and Comparative Law*. Vol. 23. (2).

- Efimova, L.G. (2018) The legal nature of an independent (bank) guarantee. *Legal Concept*. Vol. 17. (4). Doi: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.4.12>. (in Russian).  
*Ефимова Л.Г.* Правовая природа независимой (банковской) гарантии // *Legal Concept = Pravovaya paradigma*. 2018. 17. (4). С. 85–95. Doi: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.4.12>.
- Gabov, A.V. (2011) *Tsennyye bumagi: Voprosy teorii i pravovogo regulirovaniya rynka [Securities: Theory and legal regulation of the market]*. Moscow: Statut Publ. (in Russian).  
*Габов А.В.* Ценные бумаги: Вопросы теории и правового регулирования рынка. М.: Статут, 2011. 1104 с.
- Golubchik, A.M., Katykha, P.B. (2017) Some aspects of the possibility of application of electronic bill of lading in petrotraders' practice. *Russian Foreign Economic Journal*. (4). (in Russian).  
*Голубчик А.М., Катюха П.Б.* О некоторых аспектах возможности применения электронного коносамента в практике нефтетрейдеров // *Российский внешнеэкономический вестник*. № 4. 2017. С. 97–106.
- Inshakova, A., Kalinina, A., Goncharov, A. (2019) Polysubject jurisdictional blockchain: electronic registration of facts to reduce economic conflicts. Springer: Ubiquitous Computing and the Internet of Things: Prerequisites for the Development of ICT».
- Jobava, N.A. (2012) The bill of lading: to the history of the issue. *Legal framework of modern economics*. (10), 124–127. (in Russian).  
*Джобава Н.А.* Коносамент: к истории вопроса // *Правовое поле современной экономики*. № 10. 2012. С. 124–127.
- Oseledets, D.A. (2014) Legal regulation of the use of e-document flow in the carriage of goods by sea under a bill of lading. *Russian Journal of Entrepreneurship*. (20). (266), 204–214. (in Russian).  
*Оседец Д.А.* Правовое регулирование использования электронного документооборота в морской перевозке грузов по коносаменту // *Российское предпринимательство*. № 20 (266). 2014. С. 204–214.
- Rothko, S.V. (2011) The bill of lading in Russian and foreign legislation. *International public and private law*. (1) (58), 44–46. (in Russian).  
*Ротко С.В.* Коносамент в российском и зарубежном законодательстве // *Международное публичное и частное право*. № 1 (58). 2011. С. 44–46.
- Ryzhenkov, A.YA. (2018) The structure of ownership (theoretical and philosophical analysis). *Legal Concept = Pravovaya paradigma*. Vol. 17. (1). Doi: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.1.15>. (in Russian).  
*Рыженков А.Я.* Структура права собственности (теоретико-философский анализ) // *Legal Concept = Pravovaya paradigma*. 2018. (17). № 1. С. 91–97. Doi: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.1.15>.
- Skaridov, A.S. (2018) Legal support of professional activities. Law of the Sea. A.S. Skaridov. Moscow: *Yurayt Publ.* (in Russian).  
*Скаридов А.С.* Правовое обеспечение профессиональной деятельности. Морское право. М.: Юрайт, 2018. 355 с.
- Shemyakin, A.N., Korotky, T.R. (1999) *Legal regulation of the sea transportation of goods and passengers*. Odessa: Latstar Publ. (in Russian).  
*Шемякин А.Н., Короткий Т.Р.* Правовое регулирование морской перевозки грузов и пассажиров. Одесса: Латстар, 1999. 172 с.
- Vilkova, N.G. (2004) Commentary of the ICC to INCOTERMS 2000. Interpretation and practical application (article by article). Access from ConsultantPlus Reference and Legal System, 2004. (in Russian).

*Вилкова Н.Г.* Комментарий МТП к ИНКОТЕРМС 2000. Толкование и практическое применение (постатейный). Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс, 2004.

Yefimova, L.G. (2010) *Bankovskoye pravo [Banking law] T. 1. Bankovskaya sistema Rossiyskoy Federatsii [The banking system of the Russian Federation]*. Moscow: Statut Publ. (in Russian).

*Ефимова Л.Г.* Банковское право. Т. 1. Банковская система Российской Федерации. М.: Статут, 2010. 410 с.

#### **Об авторах:**

***Инишаква Агнесса Олеговна*** — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского и международного частного права (Базовой кафедры ЮИЦ РАН) Волгоградского государственного университета (ВолГУ)

**ORCID ID: 0000-001-8255-8160; eLibrary SPIN-код 4281-4328**

*e-mail: gimchp@volsu.ru*

***Гончаров Александр Иванович*** — доктор юридических наук, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и международного частного права (Базовой кафедры ЮИЦ РАН) Волгоградского государственного университета (ВолГУ)

**ORCID ID: 0000-003-2296-9368; eLibrary SPIN-код 6815-5803**

*e-mail: gimchp@volsu.ru*

#### **Для цитирования:**

*Инишаква А.О., Гончаров А.И.* Коносамент в правовом обеспечении внешнеторговой деятельности: от личной выписки до электронного криптокода // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23 № 3. С. 375–393. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-375-393.

*Дата поступления в редакцию: 26 июня 2019 г.*

*Дата принятия к печати: 17 июля 2019 г.*

## BILL OF LADING IN LEGAL REGULATION OF FOREIGN TRADE ACTIVITY: FROM PERSONAL SUBSCRIPTION TO ELECTRONIC CRYPTO CODE

**Agnessa O. Inshakova, Alexander I. Goncharov**

Volgograd State University  
100, University Avenue, 400062, Volgograd, Russia

Sea freight was and remains the most popular way of cargo delivery. Transportation of goods by sea routes plays a crucial role in the economy of most countries. The bill of lading acts as a legal instrument and guarantees the interests of participants in foreign trade deals and has a complex legal nature, due to its functionality. The use of electronic documents for formalizing relations between the participants in the maritime transport of goods has become possible due to the rapid development and widespread introduction of information technologies into the property turnover. In the period of digitalization of the Russian economy, the study of the legal regulation of the bill of lading accompanied by special computer software products is relevant and significant.

The main purpose of the article is to disclose the essential characteristics of a bill of lading as a trading, title-bearing security from the perspective of the evolutionary development of this legal instrument over several centuries. The authors formulate a number of recommendations for the expanded implementation of electronic document circulation in maritime trade, arguing that, along with the adopted legal acts, should clarify the use of electronic documents when transporting goods by sea. In the Russian Federation, the rules on bills of lading must be supplemented by international agreements, additionally adopt a number of national legal acts in this sphere.

The theoretical basis of the research was the studies of Russian and foreign investigators, which examine the relations of entities applying bills of lading in foreign economic activity (Vilkova, 2004; Golubchik, Katykha, 2017; Dubovec, 2006; Inshakova, Kalinina, Goncharov, 2019; Skaridov, 2018 et al.).

Methodologically, the present research is based on the authors' materialistic worldview. General scientific methods were used: dialectic, inductive, deductive, analysis, synthesis, generalization, etc., as well as particular scientific methods: formal legal, comparative legal, etc.).

As a result of the scientific analysis for the expanded implementation of electronic document circulation in maritime trade, along with the adopted legal acts, the authors proposed to specify the use of electronic documents for the carriage of goods by sea. The rules on bills of lading must be supplemented by international agreements, and a number of national legal acts in this area should be adopted. Suggestions for Smart applications to bills of lading and electronic registration of microchips, which should mark the goods moved by foreign trade deals, which will positively affect the increase of the rule of law at the domestic level through more precise electronic customs, tax, currency control. It is substantiated that in the aspect of the implementation of economic relations, digital registration acts a preventive and prophylactic function — reducing potential conflicts. To realize the benefits of smart applications to bills of lading, it is recommended to develop and adopt a set of legal norms of legislative and sub-legal level governing public relations in the digital economy, implementing these smart applications to bills of lading implementing business practice and inter-jurisdictional polysubject blockchain.

**Key words:** goods, foreign trade deal, transportation, sea ship, bill of lading, smart application, blockchain

**Funding information.** The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-16132.

**About authors:**

**Agnessa O. Inshakova** — Doctor of Legal Sciences, Professor, Head Department of Civil and International Private Law (Basic Department of the Southern Scientific Center of the Russian Academy of Sciences) Volgograd State University (VolSU)

**ORCID ID: 0000-001-8255-8160; eLibrary SPIN-код 4281-4328.**

*e-mail:* gimchp@volsu.ru

**Alexander I. Goncharov** — Doctor of Legal Sciences, Doctor of Economy, Professor, Professor at the Department of Civil and International Private Law (Basic Department of the Southern Scientific Center of the Russian Academy of Sciences) VolSU

**ORCID ID: 0000-003-2296-9368; eLibrary SPIN-код 6815-5803**

*e-mail:* gimchp@volsu.ru

**For citation:**

Inshakova, A.O., Goncharov, A.I. (2019) Bill of lading in legal regulation of foreign trade activity: from personal subscription to electronic crypto code. *RUDN Journal of Law*. 23 (3), pp. 375–393. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-375-393.

*Article received June 26, 2019*

*Article accepted July 17, 2019*



## ГОСУДАРСТВО И ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

### STATE AND LAW IN CONTEMPORARY WORLD

DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-394-412

Научная статья

#### ВООРУЖЕННЫЙ КОНФЛИКТ НА ЮГО-ВОСТОКЕ УКРАИНЫ: ПРАВОВАЯ КВАЛИФИКАЦИЯ И ПОСЛЕДСТВИЯ

**П.П. Кремнев<sup>1</sup>**

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова  
119991, Москва, Россия, Ленинские горы, 1, с. 136

Неконституционная смена власти на Украине в результате «майданной революции» в феврале 2014 года с последовавшим за этим захватом украинскими радикалами органов местной власти под националистическими лозунгами явились причиной противостояния несогласного с этим населения Донецкой и Луганской областей, которое установило контроль над этой территорией и сформировало отряды вооруженных ополченцев. Достаточно скоро это противостояние привело к непрекращающимся по настоящее время боевым столкновениям между вооруженными формированиями ополченцев с подразделениями регулярных вооруженных сил Украины. Целью настоящей публикации является установление формы данного вооруженного конфликта и его правовых последствий с позиций действующего международного права, что до настоящего времени не нашло должного юридического анализа и освещения ни в отечественной, ни в зарубежной (в том числе украинской) правовой доктрине. В официальных заявлениях и законодательных актах Украины этот конфликт декларируется как «состояние войны с Россией», «агрессией России», а украинская доктрина международного права практически единодушно заявляет о необходимости применения к конфликту норм международного гуманитарного права и квалифицирует его в качестве международного вооруженного конфликта. В данной статье на основе анализа действующих международно-правовых норм и правовой доктрины осуществлена квалификация существующих форм вооруженных конфликтов: война, международный вооруженный конфликт, вооруженный конфликт немеждународного характера, интернационализованный вооруженный конфликт. При этом рассматриваются правовые последствия (или иначе — обязанности сторон конфликта), которые вызваны каждой формой такого вооруженного кон-

<sup>1</sup> © Кремнев П.П., 2019.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

фликта, что замалчивается и игнорируется украинской стороной. На основе проведенного теоретико-правового анализа Устава ООН, соответствующих положений Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 года и Дополнительных протоколов I и II 1977 года автор квалифицирует ситуацию на Юго-Востоке Украины в качестве вооруженного конфликта немеждународного характера и обязанностью соблюдения применимых к нему правовых норм всеми сторонами конфликта – как подразделениями вооруженных сил Украины, так и вооруженными формированиями ополченцев Донбасса. Одновременно автор приходит к выводу о несостоятельности утверждений о применимости к конфликту на Донбассе норм, регулирующих иные формы указанных вооруженных конфликтов. Иными словами, международно-правовые нормы, регулирующие ведение международных вооруженных конфликтов и интернационализированных вооруженных конфликтов, не подлежат применению к конфликту на Юго-Востоке Украины.

**Ключевые слова:** вооруженный конфликт немеждународного характера, правовые последствия, конфликт на Донбассе

## ВВЕДЕНИЕ

Вот уже более пяти лет на территории Донецкой и Луганской областей Украины не прекращаются боевые столкновения с применением тяжелых видов вооружений. В отношении данного конфликта существует широкий разброс мнений и политических оценок относительно причин и хода вооруженного противостояния, роли в нем России и других иностранных государств, а также правовой оценки характера и формы этого конфликта: «антитеррористическая операция», боевые столкновения регулярных вооруженных сил Украины с «подконтрольными России» незаконными вооруженными формированиями Донбасса, вплоть до «отражения российской агрессии» и «непосредственного участия» подразделений регулярных вооруженных сил России в этом конфликте. Целью настоящей публикации является осуществление исключительно юридического анализа – установление формы данного вооруженного конфликта сквозь призму действующего международного права и констатация вызванных им правовых последствий для участвующих в нем сторон. Одновременно следует указать, что в настоящей публикации конфликт на Донбассе рассматривается вне контекста и какой-либо связи с правовой ситуацией в отношении государственной принадлежности Крыма. Последняя проблема в силу множества ее правовых составляющих подлежит отдельному доктринальному анализу, что уже выходит за рамки данной публикации.

Как известно, после осуществленного на Украине в феврале 2014 года антиконституционного переворота<sup>2</sup> в период «вакуума власти» сначала в обла-

<sup>2</sup> Со стороны официальных представителей властей ведущих западных держав и европейских СМИ упорно замалчивается следующий значимый юридический факт. 21 февраля 2014 года при содействии и под письменные гарантии (*sic!*, т.е. «обязанность заставить соблюдать») министров иностранных дел Германии, Франции и Польши между законно действующим президентом Украины В. Януковичем и лидерами «майданной оппозиции» было заключено соглашение о прекращении противостояния, проведении досрочных президентских и парламентских выборов, одновременном уходе из района Майдана Незалежности спецподразделений МВД и оппозиции. Не известно, успели ли покинуть Киев европейские «министры-гаранты», но уже через несколько часов после подписания указанного соглашения оппозиция совершила насильственный захват власти на Украине. Таким образом, фактически при молчаливом согласии указанных стран и безмолвной реакции других государств «западной демократии» на Украине был совершенный государственный переворот.

стях Западной Украины, а затем и по всей стране боевые группы украинских радикалов приступили к захвату местных органов власти и установлению националистических порядков (под знаменами и портретами Бандеры и Шухевича). Население Донецкой и Луганской областей сумело самоорганизоваться, дать отпор радикалам и учредить местные органы самоуправления, провозгласить на части территорий указанных областей о «создании Донецкой народной республики» и «Луганской народной республики» (далее — ДНР и ЛНР). Впоследствии это противостояние вылилось в боевые столкновения между вооруженными формированиями ополченцев ДНР-ЛНР с силовыми структурами Украины. Первоначально киевские власти объявили ополченцев Донбасса «террористическими организациями»<sup>3</sup> и долго и упорно именовали данный вооруженный конфликт «антитеррористической операцией» (АТО), хотя вскоре были заключены Минские соглашения («Минск-1», а затем «Минск-2»), в конфликте были широко задействованы группировки регулярных вооруженных сил Украины, а для этих целей в стране объявлялось несколько этапов мобилизации. В дополнение к этому руководство страны (экс-президент страны П. Порошенко, экс-глава правительства В. Гройсман) и все официальные средства массовых коммуникаций постоянно заявляют о «состоянии войны с Россией» и «вынужденной необходимости вести войну с Россией».

#### **ЮРИДИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА КОНФЛИКТА ОФИЦИАЛЬНЫМИ ВЛАСТЯМИ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНОЙ УКРАИНЫ**

Юридическим завершением этих пропагандистских мероприятий стало принятие Верховной Радой Украины и вступление в силу 24 февраля 2018 года так называемого «Закона о реинтеграции Донбасса» «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» (Об особенностях государственной политики по обеспечению государственного суверенитета Украины над временно оккупированными территориями в Донецкой и Луганской областях)<sup>4</sup>. В данном Законе со ссылкой на IV Гаагскую конвенцию о законах и обычаях войны 1907 года, Женевскую конвенцию о защите гражданского населения от 12 августа 1949 года и резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН «Определение агрессии» от 14 декабря 1974 года Российская Федерация официально именуется «агрессором» и «государством оккупантом» восточных районов Украины: «Российская Федерация совершила преступление агрессии против Украины» (преамбула Закона) и «осуществляет временную оккупацию

---

<sup>3</sup> Сначала с таким заявлением выступила Генеральная прокуратура Украины, а 21 июля 2014 года уже президент П. Порошенко обратился к США и странам Запада с призывом «непосредственно вступить в борьбу с терроризмом на Востоке Украины».

<sup>4</sup> Бурнос Т. В Украине вступает в силу закон о реинтеграции Донбасса // Газета Верховной Рады «Голос Украины». 23 февраля 2018.

части ее территории» с помощью регулярных вооруженных сил и иных вооруженных формирований Российской Федерации (преамбула, статья 1.2 Закона).

События на Украине после февраля 2014 года в англоязычной правовой литературе рассматриваются в форме теоретико-правовой дискуссии о принадлежности Крыма сквозь призму доктринального анализа соотношения принципов территориальной целостности государств и права наций на самоопределение (Borgen, 2014; Shirmammadov, 2016:61–97; Shany, 2015)<sup>5</sup>. Украинская наука международного права целиком единодушна и сконцентрирована на правовой оценке «аннексии Крыма Россией» (Zadorozhniy, 2015:144; Merezhko, 2015)<sup>6</sup>, а ситуация вооруженного конфликта на Донбассе лишь упоминается в единичных высказываниях: «агрессия России против Украины» (Zadorozhniy, 2014:129), «оккупация части Луганской и Донецкой областей... требование освободить Н. Савченко, других военнопленных и граждан Украины, которые незаконно удерживаются в российских тюрьмах» (Zadorozhniy, 2015:13). Одновременно нельзя не заметить, что ни один из представителей украинской школы международного права, известной своим достаточно высоким научным потенциалом и скрупулезностью теоретико-правового анализа, кроме голословных заявлений не приводит никаких достоверно подтвержденных и обоснованных доказательств «оккупации» или «агрессии» России в Юго-Восточной Украине, у них также практически напрочь отсутствует доктринальный анализ и квалификация вооруженного конфликта на Юго-Востоке Украины. Едва ли не единственным украинским правоведом остается известный юрист-международник Н. Гнатовский, который осуществил обстоятельный правовой анализ природы интернационализованного вооруженного конфликта преимущественно в контексте решений Международного Суда ООН (*Military and Paramilitary Activities in and Nicaragua (Nicaragua v. United States of America*. 1986), *Applications of the Convention on Prevention and Punishment the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*. 2007) и Апелляционной Палаты Международного трибунала по бывшей Югославии (*Prosecutor V. Tadić, ICTY (Appeal Chamber), Case No. IT-94-1 «Prijeđor»*. 2007) (Gnatovsky, 2014:785–788). В результате Н. Гнатовский приходит к сложной юридической конструкции: ситуацию на Юго-Востоке Украины следует квалифицировать в качестве международного вооруженного конфликта и (одновременно) интернационализованного конфликта, допуская при этом «параллельную квалификацию как меж-

<sup>5</sup> См., например: Vidnar J. The Annexation of Crimea and the Boundaries of the Will of the People . *German Law Journal*. 2015. Vol.16. (3), 365-383; Müllerson R. Ukraine. Victim of Geopolitics. *Chinese Journal of International Law*. 2014. Vol. 13. Issue 1 и др.

<sup>6</sup> Merezhko O. Crimea's Annexation by Russia — Contradictions of the New Russian Doctrine of International Law, available at // <http://knlu-kiev.academia.edu> (Accessed 25 May 2019); Марусяк О.В. Анексія Криму Російською Федерацією як злочин агресії проти України. Міжнародно-правові аспекти. Монографія. Чернівці «Місто». 2016. и др.

дународного» вооруженного конфликта<sup>7</sup>. Вместе с тем применение в данном конфликте вооруженных сил Украины странным образом именуется Н. Гнатовским в качестве «антитеррористической операции».

Какие правовые последствия следуют из приведенных выше официальных заявлений лиц, уполномоченных выступать от имени Украины, положений «Закона о реинтеграции Донбасса», а также господствующих в украинской международно-правовой доктрине убеждений?

### ФОРМЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

Правовые последствия начала и порядка ведения вооруженных конфликтов находятся в прямой зависимости от формы таких конфликтов, при этом каждая из них имеет свои особенности. В самом общем виде согласно Женевским конвенциям 1949 года о защите жертв войны и Дополнительным протоколам к ним 1977 года все вооруженные конфликты подразделяются на следующие формы: война, международные вооруженные конфликты, вооруженные конфликты немеждународного характера. В дополнение к этому правовая доктрина выделяет четвертую форму конфликтов – так называемые «интернационализованные вооруженные конфликты».

Для целей квалификации формы вооруженного конфликта на Донбассе следует хотя бы в кратком виде рассмотреть каждую из форм вооруженных конфликтов и влекомые ими правовые последствия.

*Война* — это *юридическое состояние* между воюющими державами, связанное в первую очередь с разрывом мирных отношений между ними, а также противоборством их вооруженных сил между собой либо без ведения боевых действий между ними. Война или «состояние войны», которое объявляется (как того требует Гагская конвенция об открытии военных действий 1907 года<sup>8</sup>) уполномоченными органами или лицами воюющих государств. При этом непосредственные боевые действия могут так и не начаться, главное же — юридическое состояние войны, разрыв мирных отношений между воюющими или переход от применения «права мира к праву войны». Исходя из практики межгосу-

<sup>7</sup> «Определение юридических рамок, в которых должны действовать стороны вооруженного конфликта, который продолжается в Донецкой и Луганской областях Украины, является сложной задачей. Квалификация вооруженного конфликта в Украине как немеждународного (и/или «интернационализованного») оставляет сравнительно большую свободу маневра для руководства «Антитеррористической операции», чем настаивать на квалификации конфликта как международного. Это, конечно, не отрицает параллельной квалификации того же конфликта как международного в той мере, в какой в нем участвует (прямо или через контролируемых ею лиц) Российская Федерация // Гнатовский М.М. Указ. соч. С. 800-801.

<sup>8</sup> Ст.1 Конвенции: «...военные действия между ними [воюющими державами] не должны начинаться без предварительного или недвусмысленного предупреждения, которое будет иметь или форму мотивированного объявления войны, или форму ультиматума с условным объявлением войны».

дарственных отношений<sup>9</sup>, что наиболее ярко проявилось в период Первой и Второй мировых войн, состояние войны приводило к разрыву дипломатических и консульских отношений между воюющими государствами (Greenwood, 1987:283–306)<sup>10</sup>, прекращению действия договоров между воюющими сторонами (политических, экономических и иных, рассчитанных на мирное время) (McNair, 1966:469)<sup>11</sup>. При этом нередко между формальным объявлением войны или ее фактическим началом (т.е. началом ведения боевых действий между воюющими державами) в отношении правовых последствий практически не делалось различий.

Кроме этого, объявление состояния войны также влечет и внутригосударственные последствия, основанные на национальных актах, разработанных еще в мирное время. Как правило, это законодательство о военном положении или чрезвычайном положении, вводимое на всей или части территории страны. В соответствии с такими актами меняется структура органов государственной власти и управления, происходит существенное сокращение прав и свобод граждан, проводится мобилизация, устанавливается обязательная трудовая повинность и работы на нужды военного времени, под страхом уголовного наказания вводится ответственность за «пособничество врагу» (в том числе осуществление экономических сделок или иных контактов с вражеским государством) и т.п.

Уместно заметить, что после Второй мировой войны в мире произошло более 200 международных вооруженных конфликтов, однако юридическое состояние войны официально ни разу не было объявлено. И хотя в современном международном праве институт объявления войны формально остается действующим, в правовой доктрине метко отмечается, что «его постепенное отмирание не может остаться незамеченным» (Dinstein, 2011:32).

---

<sup>9</sup> Одновременно необходимо указать, что такая межгосударственная практика, получившая широкое признание в мировой доктрине международного права, не нашла конвенционного закрепления или признания в качестве международного обычая.

<sup>10</sup> В некоторых англоязычных источниках говорится не об «автоматическом прекращении», а менее категоричная формулировка о «потенциальном разрыве дипломатических отношений» в случае объявления войны. См.: Greenwood C. *The Concept of War in Modern International Law*. *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 36. (2). 1987, 283—306.

<sup>11</sup> О широко распространенной позиции отечественной доктрины международного права о правовых последствиях состояния войны см.: Кожевников Ф.И. *Международное право и война // Международное право. Учебник /Отв. ред. Кожевников Ф.И.* М.: Международные отношения, 1987. С. 534; Остапенко Д.Д. *Международное право в период вооруженных конфликтов // Международное право. Учебник /Отв. ред. Тункин Г.И.* М.: Юридическая литература, 1982. С. 509-510; Егоров С.А. *Право вооруженных конфликтов. //Международное право. Учебник. Отв. ред. Кузнецов В.И.* М.: Юрист. 2001. С.537-539; *Международное право. Учебник. Отв. ред. Колосов Ю.М., Кузнецов В.И.* М.: Международные отношения, 1999. С. 369-371; Соколова Н.А. *Международное гуманитарное право // Международное публичное право. Учебник. Отв. ред. Бекашев К.А.* М.: Проспект. 2009. С. 851-852; McNair L., Watts A.D. *The Legal Effects of War*. Cambridge Univer. Press. 1996 и др.

*Международный вооруженный конфликт* — это вооруженное противостояние или использование регулярных вооруженных сил в отношениях между государствами. Принципиальное отличие от предыдущей формы конфликта — состояние войны при этом не объявляется. Порядку ведения международных вооруженных конфликтов и их правовым последствиям посвящены четыре Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 года<sup>12</sup> и Дополнительный протокол I 1977 года. Содержание термина-понятия «международный вооруженный конфликт» в действующем международном праве не раскрывается, однако можно согласиться с утверждением о том, что международный вооруженный конфликт существует каждый раз, когда в результате применения силы в отношениях между государствами появляются раненые либо во власть противной стороны попадают военнопленные<sup>13</sup> (David, 2002:123) или происходит военная оккупация части территории другого воюющего государства (Silven, 2009). Иными словами, указанные ситуации создают условия применения Женевских конвенций 1949 года и Дополнительного протокола I 1977 года (Aliev, 2015:47–53; Artsibasov, 1975:298; David, 2002:123; Batyr', 2011:689; Kolb, Hyde, 2008)<sup>14</sup>.

К правовым последствиям, вытекающим из начала международных вооруженных конфликтов, относится следующее. Прежде всего следует указать на применение системы Держав-покровительниц. С самого начала международного вооруженного конфликта воюющие стороны обязаны без промедления назначить Державу-покровительницу, на которую возложена охрана ее интересов, и также без промедления разрешить деятельность Державы-покровительницы, признанной ею в качестве таковой после назначения противной стороной (статья 5 Дополнительного протокола I). Конвенционные функции Держав-покровительниц весьма важны и обширны — оказание содействия и осуществления контроля<sup>15</sup> в применении I, II и III Женевских конвенций 1949 года (практически дословно

<sup>12</sup> Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 года (далее ЖК I), Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 года (далее ЖК II), Женевская конвенция об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 года (далее ЖК III), Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 года (далее ЖК IV). Участниками указанных Конвенций являются все государства — члены ООН.

<sup>13</sup> Geneva Convention I for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field: Commentary. Geneva.: ICRC. 1952. 28,34.

<sup>14</sup> Подробнее о международных вооруженных конфликтах см.: Егоров С.А. Вооруженные конфликты и международное право. М.: ДА МИД России, 2003; Котляров И.И. Международно-правовое регулирование вооруженных конфликтов (основные теоретические проблемы и практика). М.: Юрлитинформ, 2013; Полторац А.И., Савинский Л.И. Вооруженные конфликты и международное право. М.: Наука, 1976; Geneva Convention I for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field: Commentary. Geneva.: ICRC. 1952.; Н.Р. Gasser. International Humanitarian Law: an Introduction, in: Humanity for All: the International Red Cross and Red Crescent Movement. Berne. 1993 и др.

<sup>15</sup> Соответствующие положения статей на русском языке «Настоящая конвенция будет применяться при содействии и под контролем (выделено автором, П.К.) Держав-покровительниц...» (ст.8 I-й Женевской конвенции) в тексте на английском языке изложены в менее категоричной формулировке: «The present Convention shall be applied with the co-operation and under the scrutiny of the Protecting Powers...» — «...при содействии и под наблюдением Держав-покровительниц...».

совпадающая статья 8 всех этих трех конвенций). Если по каким-либо причинам Держава-покровительница не назначена или не действует, то находящиеся в конфликте стороны обязаны без промедления принять предложение Международного Комитета Красного Креста (далее МККК) или любой другой беспристрастной, гуманитарной и эффективной организации действовать в качестве субститута (статья 5 Дополнительного протокола I), т.е. фактически выполнять функции Державы-покровительницы.

С самого начала конфликта и во всех случаях оккупации стороны конфликта должны учредить национальные Справочные Бюро по делам военнопленных и иных покровительствуемых лиц (статья 122 ЖК III, статья 136 ЖК IV), в обязанность которых входит сбор и концентрация необходимых сведений о раненых, больных и умерших неприятельской стороны и местах их захоронений (статьи 16, 17 ЖК I, статья 19 ЖК II), военнопленных (статья 122 ЖК III), интернированных и принудительно поселенных в определенном месте покровительствуемых лицах (статья 136 ЖК IV). Все эти сведения о покровительствуемых лицах национальное Справочное Бюро без промедления должно направить державе, гражданами которой они являются, через посредство Державы-покровительницы или Центрального Справочного Агентства.

Центральное Справочное Агентство по делам военнопленных и иных покровительствуемых лиц учреждается, в том числе при содействии МККК, в нейтральной стране (статья 123 ЖК III, статья 140 ЖК IV). Центральное Справочное Агентство концентрирует полученные официальным и частным путем сведения о военнопленных и иных покровительствуемых лицах, а также свидетельства о смерти, опознавательные медальоны, иные документы и ценности, имеющие значение для семьи покровительствуемых лиц, и в возможно короткий срок передает их державе, за которой числятся эти покровительствуемые лица (статья 16 ЖК I, статья 139 ЖК IV).

Особо следует отметить, что согласно общепризнанным положениям ЖК III и Дополнительного протокола I на попавших во власть противника комбатантов (т.е. правомерных участников вооруженных конфликтов) должен распространяться режим военного плена без каких-либо изъятий.

*Вооруженные конфликты немеждународного характера.* Анализ таких конфликтов традиционно осуществляется в контексте положений статьи 1 Дополнительного протокола II 1977 года: вооруженный конфликт, «...происходящий на территории какой-либо Высокой Договаривающейся Стороны между ее вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью ее территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол» (Poltorak, Savinskiy,

1976:178–179; Gasser, 1993:221–226)<sup>16</sup>. Вместе с тем согласно статье 3, общей для всех Женевских конвенций 1949 года, под такой конфликт подпадает ведение антиправительственными вооруженными формированиями (незаконные вооруженные группы и формирования) не только против собственно правительственных вооруженных сил, но и против вооруженных формирований правоохранительных органов и спецподразделений иных силовых ведомств государств.

Вооруженные конфликты немеждународного характера, несмотря на незначительное количество регулирующих их норм, также имеют свои правовые последствия, главным образом устанавливающие порядок ведения таких конфликтов обеими сторонами – как регулярными правительственными силами, так и участниками незаконных вооруженных формирований. К общим положениям относятся нормы гуманного обращения с прекратившими участие в непосредственных боевых действиях лицами, справедливое судебное разбирательство, общая защита гражданского населения и гражданских объектов от опасностей, связанных с проведением военных операций, введение на части территории государства режима чрезвычайного положения. Дополнительным протоколом II (наподобие «основной нормы» статьи 48 Протокола I 1977 года о необходимости делать различие между воюющими и гражданским населением) устанавливается общее правило: гражданские лица не могут быть объектом нападения (статья 13 Протокола II).

На участников незаконных вооруженных формирований, в отличие от ситуации международного вооруженного конфликта, не распространяется режим военного плена; при попадании во власть правительственных вооруженных сил они должны рассматриваться как задержанные. По решению уполномоченных органов государства такие лица могут подлежать амнистии и освобождению от ответственности за участие в вооруженных столкновениях с правительственными силами (статья 6 Протокола II), кроме случаев совершения ими общеуголовных преступлений. В дополнение к этому согласно принятой в 2001 году Поправке к статье 1<sup>17</sup> Конвенции 1980 года<sup>18</sup> ее положения и пять

<sup>16</sup> Анализ немеждународных вооруженных конфликтах получил достаточное рассмотрение в правовой доктрине и решениях международных судов: Полторак А.И., Савинский Л.С. Вооруженные конфликты и международное право. С.178-179; L. Moir. *The Law of Internal Armed Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002; Report of the Commission of experts for the study of the question of aid to the victims of internal conflicts. *International Review of the Red Cross*. February 1963. 82-83; Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. Geneva: ICRC, 1987. 44-67; ICTY, Prosecutor V. Boskoski. Paras. 199–203; ICTY, Prosecutor V. Limaj. Paras. 94–134 и др.

<sup>17</sup> Ст. 1 Конвенции 1980 г.: «Настоящая Конвенция и прилагаемые к ней Протоколы применяются в ситуациях, указанным в статье 2, общей для Женевских конвенций 1949 года о защите жертв войны...». Иными словами, положения Конвенция 1980 г. применимы лишь к международным вооруженным конфликтам (общая статья 2 Женевских конвенций 1949 г.: «...настоящая Конвенция будет применяться в случае объявленной войны или всякого другого вооруженного конфликта между двумя или несколькими Высокими Договаривающимися Сторонами»).

протоколов к ней стали распространяться и на вооруженные конфликты немеждународного характера<sup>19</sup>. Поправку к статье 1 Конвенции 1980 года ратифицировали около 90 государств мира, в т.ч. Афганистан (2017), Грузия (2009), Россия (2007), Украина (2005), США (2005). А это значит, что наряду с преступлением нападения на гражданское население и гражданские объекты в современных немеждународных вооруженных конфликтах на территории Афганистана, Ирака, Украины (Донбасс) применение запрещенных протоколами<sup>20</sup> к Конвенции 1980 года обычных видов вооружений является военным преступлением.

*Интернационализованный вооруженный конфликт* — немеждународный вооруженный конфликт, происходящий на территории одного государства, в который вмешивается третье государство на стороне правительственных сил либо незаконных вооруженных формирований. При этом необходимо исходить из того, что такое вмешательство третьего государства должно быть в форме прямого участия в конфликте его вооруженных сил, либо такого участия иных лиц/групп/подразделений, поведение которых может быть присвоено этому третьему государству (Stewart, 2003:142).

Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним 1977 года не предусматривают и не регулируют такую форму вооруженных конфликтов. Однако, по наблюдению юристов МККК, «вмешательство третьих стран в гражданские войны [немеждународные вооруженные конфликты] остается постоянно действующим фактором» (Swinarski, 1984: 282). Классическими примерами такого вмешательства третьей стороны является участие стран НАТО в пользу одной стороны конфликта (т.н. «Армии освобождения Косово») в бывшей Югославии в 1999 г. (Egorov, 2000:25) и коалиции государств во главе с США на стороне «Северного альянса» против движения Талибан в Афганистане в 2001 году (Kremnev, 2016:81–82). В силу того, что вмешательство третьей стороны в определенной мере меняет юридическую природу немеждународного вооруженного конфликта и влечет уже иные правовые последствия между его участниками, в международно-правовой доктрине получила широкую поддержку концепция «интернационализованного вооруженного конфликта» в качестве новой формы вооруженных конфликтов (Stewart, 2003:129–175; Cassese, 2004:1130–1140; Gasser, 1983:145–161; Schindler, 1982: 255–265).

<sup>18</sup> Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие от 10 октября 1980 года.

<sup>19</sup> Пункт 3 Поправки к статье 1: «В случае вооруженных конфликтов, которые не носят международного характера и имеют место на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон, каждая сторона в конфликте обязана применять запрещения и ограничения настоящей Конвенции и прилагаемых к ней Протоколов».

<sup>20</sup> Примечательно, что помимо уже действующих 5-ти протоколов к Конвенции 1980 г., в их число будут входить иные такие протоколы, «...принятые после 1 января 2002 года» (пункт 7 Поправки 2001 года к статье 1 Конвенции 1980 года).

В таких случаях возникают следующая правовая ситуация. Отношения между правительственными силами и незаконными вооруженными формированиями продолжают регулироваться нормами Дополнительного протокола II (или общей статьей 3 к Женевским конвенциям 1949 года, если государство не является участником Протокола II), а отношения между третьим государством и стороной конфликта, против которой направлено это вмешательство (т.е. вооруженными силами законного правительства либо незаконными вооруженными формированиями) подлежат регулированию положениями Дополнительного протокола I и иных норм соответствующих конвенций. Таким образом, правовые последствия начала и окончания интернационализированных вооруженных конфликтов возникают с учетом квалификации формы вооруженного конфликта между участвующими сторонами – соответственно немеждународного вооруженного конфликта и международного вооруженного конфликта, что уже рассмотрено выше.

### **НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ТЕЗИСА О «СОСТОЯНИИ ВОЙНЫ С РОССИЕЙ»**

Итак, к каким выводам можно прийти в результате сопоставительного анализа соответствующих норм действующего международного права с официальными заявлениями Киева, украинской правовой доктриной и конкретными действиями украинской стороны применительно к ситуации на Донбассе?

Первое. Утверждение о совершении Россией «агрессии» в отношении Украины не имеет под собой юридических оснований, не влечет никаких правовых последствий. Как известно (в том числе и украинской стороне), согласно Уставу ООН, установление акта агрессии входит в исключительную компетенцию Совета Безопасности (статья 39 Устава), который такого решения не принимал. Далее, о «состоянии войны» с Россией. Кроме голословных заявлений Украина не предприняла никаких связанных с этим конкретных действий по разрыву мирных отношений с Россией (прекращение дипломатических отношений и т.д.). Помимо этого состояние войны исключает: ведение широкого экономического сотрудничества с «государством-агрессором»<sup>21</sup>, выдвижение требований о продолжении транспортировки энергоносителей (природного газа) «государства-агрессора» через свою территорию<sup>22</sup>, получение значительных денежных средств с территории «государства-агрессора» в виде перевода зар-

---

<sup>21</sup> По данным Федеральной таможенной службы РФ, взаимный товарооборот между Россией и Украиной в 2018 г. составил около 15 миллиардов долларов США (\$), available at: <http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2019-02/torgovlya-mezhdu-rossiey-i-ukrainoy-v-2018-g/> (Accessed 17 April 2019).

<sup>22</sup> Что означает извлечение экономической выгоды от сотрудничества с «агрессором» в виде получения платы за транзит газа — в среднем около 3 миллиардов \$ в год, available at: <https://bizcompass.com/skolko-rossija-platit-za-tranzit-gaza-ukraine-v.html> (Accessed 17 April 2019).

платы работающих в России украинских граждан<sup>23</sup>, извлечение личной выгоды со стороны госслужащих высшего звена Украины через посредство собственных бизнес структур на территории Российской Федерации<sup>24</sup>. Отмеченные примеры означают ни что иное, как «пособничество или оказание содействия вражескому государству», с которым Украина «находится в состоянии войны». По практике Второй мировой войны (в частности, в период Великой Отечественной войны 1941–1945 годов) в состоянии войны такие деяния категорически воспрещались и преследовались под страхом уголовного наказания.

Квалифицируя действия России в отношении Украины со ссылкой и в контексте IV Гаагской конвенции 1907 года и IV Женевской конвенции 1949 года (что имеет особое квалифицирующее значение), Украина тем самым на законодательном уровне констатирует состояние международного вооруженного конфликта с Российской Федерацией. А это означает обязанность украинской стороны выполнения конвенционных требований, вытекающих из начала и порядка ведения таких вооруженных конфликтов. К таковым, в частности, относятся: назначение Державы-покровительницы или субститута, учреждение национального Справочного Бюро по делам покровительствуемых лиц (раненых, больных, погибших и умерших противной стороны, концентрация и передача сведений о местах захоронений комбатантов противника), создание и соблюдение режима военного плена для соответствующих лиц, попавших во власть Украины<sup>25</sup>, запрещение использования недозволенных методов и средств ведения вооруженных конфликтов<sup>26</sup> и т.д. Ничего из перечисленного украинской стороной не только не соблюдается, но и отсутствуют признаки готовности или возможности их выполнения. Подобные проблемы публично не обсуждаются и даже не затрагиваются украинской правовой доктриной.

С учетом изложенного, законодательные акты и заявления украинской стороны об «агрессии» и «состоянии войны с Россией» не имеют юридического обоснования и содержания и представляются декларациями, преследующими исключительно политические цели. Квалификация украинскими властями ситуации на Донбассе в качестве международного вооруженного конфликта, сторонами которого являются Украина и Россия, не соответствует фактической дей-

<sup>23</sup> Согласно заявлению МИД Украины число таких украинских граждан в России составляет около трех миллионов человек, available at: [https://lenta.ru/news/2018/04/23/ukr\\_rus/](https://lenta.ru/news/2018/04/23/ukr_rus/) (Accessed 17 April 2019).

<sup>24</sup> Например, успешно функционировавшая до недавнего времени в российском Липецке кондитерская фабрика Roshen, собственником которой является экс-президент страны П. Порошенко. И такие примеры отнюдь не единичны.

<sup>25</sup> Как это широко известно из отечественных и зарубежных СМИ, попавшие во власть украинских вооруженных сил участники боевых действий из числа военнослужащих и ополченцев Донбасса содержатся в тюрьмах без права их посещения сотрудниками МККК, неоднократно отмечались случаи их гибели от нанесенных им побоев и пыток.

<sup>26</sup> В том числе неизбирательного оружия против гражданского населения и гражданских объектов, использование эмблемы ООН на боевых вертолетах украинских вооруженных сил, и т.п.

ствительности<sup>27</sup> и международно-правовым нормам, ибо РФ не совершала деяний, подпадающих под действие Женевских конвенций 1949 года и Дополнительного протокола I 1977 года.

### НЕМЕЖДУНАРОДНЫЙ ВООРУЖЕННЫЙ КОНФЛИКТ

Второе, в отношении юридической оценки ситуации на Донбассе, что пока не нашло должного освещения в российской правовой доктрине. Автору настоящей публикации удалось обнаружить лишь две научные статьи правового характера по данной проблеме – (Kotlyarov, Puzyreva, 2014:265–271) и (Lobanov, 2015:62–74). Однако, правильно квалифицируя ситуацию на Юго-Востоке Украины в качестве немеждународного вооруженного конфликта, указанные авторы одновременно допускают возможность применения к подразделениям вооруженных сил Украины норм Дополнительного протокола I и других международных конвенций по «применению запрещенных средств и методов ведения войны» (кассетных боеприпасов, химического оружия) (Kotlyarov, Puzyreva, 2014:268, 269; Lobanov, 2015:66, 68). Иными словами, к ситуации немеждународного вооруженного конфликта допускается возможность применения норм, регулирующих порядок ведения международного вооруженного конфликта, с чем трудно согласиться.

Вооруженное противостояние на Юго-Востоке Украины соответствует всем признакам вооруженного конфликта немеждународного характера – вооруженные столкновения между подразделениями регулярных вооруженных сил Украины (ВСУ) с вооруженными формированиями ДНР-ЛНР, которые находятся под ответственным командованием, ведут согласованные боевые действия и осуществляют полный контроль над частью территории Донбасской и Луганской областей Украины. Постоянные заявления украинской стороны о «внешнем вмешательстве» и «прямом участии» подразделений регулярных вооруженных сил России в конфликте на Юго-Востоке Украины не подтверждаются установленными фактами. В пользу таких голословных утверждений не было предоставлено никаких достоверных доказательств и подтверждений из независимых источников<sup>28</sup>, а наблюдатели ОБСЕ, напротив, неоднократно заявляли об отсутствии российских войск в зоне конфликта<sup>29</sup>. Россия в офици-

---

<sup>27</sup> Признание факта о том, что Россия не является стороной данного вооруженного конфликта, вытекает из решений Нормандской четверки и утвержденных Советом Безопасности ООН Минских договоренностей 2015 г.

<sup>28</sup> Должно быть очевидно, что переброска российских вооружений и воинских подразделений на Донбасс (если таковая имела место) неизбежно и достоверно была бы зафиксирована с использованием кино-фото материалов космической съемки. Такие факты с большой помпой были бы преданы западными СМИ (в первую очередь украинскими) широкой огласке.

<sup>29</sup> Заявление генерального секретаря ОБСЕ Ламберто Заньера от 09.09.2016 г. «Интерфакс-Украина», available at: <https://112.ua/ato/obse-ne-podtverzhaet-prisutstvie-na-donbasse-rossiyskih-voyskl> (Accessed 29 May 2019).

альном порядке признала наличие российских добровольцев («примерно 4-5 тысяч человек») в зоне конфликта на стороне вооруженных формирований ДНР-ЛНР<sup>30</sup>, но при этом иностранные добровольцы также воюют и на стороне украинских вооруженных сил. Однако если такие добровольцы выступают не от имени государства, а действуют в личном качестве, то согласно Проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г. (глава II Проекта) отсутствуют основания присваивать их действия поведению какого-либо государства (в частности — России). Равным образом отсутствуют доказательства такого критерия вмешательства в конфликт третьей стороны, как осуществление Россией «эффективного контроля»<sup>31</sup> над вооруженными формированиями ДНР-ЛНР. Тем самым, как представляется, отсутствуют основания в квалификации ситуации на Донбассе в качестве интернационализованного вооруженного конфликта, т.е. вооруженного конфликта немеждународного характера (между вооруженными силами Украины и вооруженными ополченцами Донбасса), в который вмешалась третья сторона (Россия).

Таким образом, в ситуации немеждународного вооруженного конфликта на Юго-Востоке Украины обязанностью всех сторон конфликта является соблюдение положений общей статьи 3 к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 года, Дополнительного протокола II 1977 года, а также Конвенции 1980 года и протоколов к ней о запрете применения обычных видов вооружений. Между тем, что утверждается независимыми СМИ и подтверждается документальными кино-фото материалами, гражданское население жилых кварталов Донбасса постоянно подвергается обстрелам из крупнокалиберной артиллерии и другого неизбирательного оружия<sup>32</sup>, а объектами нападения являются особо защищаемые гражданские объекты — больницы, школы и детские сады, места отправления культа<sup>33</sup>. Такие действия представляют собой серьезные нарушения международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов (т.е. являются военными преступлениями) и влекут ответственность виновных лиц на основе международного права.

<sup>30</sup> Путин В.В. Донбассе воюют добровольцы, это не наемники. РИА Новости. 2014. 18 декабря, available at: <https://ria.ru/20141218/1038941954.html> (Accessed 24 May 2019)

<sup>31</sup> См., например, решения Международного Суда ООН: *Military and Paramilitary Activities in and Nicaragua (Nicaragua V. United States of America)*. I.C.J. Reports. 1986; *Applications of the Convention on Prevention and Punishment the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment. I.C.J. Reports 2007.

<sup>32</sup> Включая применение зажигательного оружия (фосфорные бомбы) против гражданского населения летом 2014 года, что является нарушением Протокола III к Конвенции 1980 г., available at: <https://ukraina.ru/news/20150214/1012111570.html> (Accessed 15 June 2019).

<sup>33</sup> Один из последних таких случаев произошел при минометном обстреле здания мечети в Донецке 4 июня 2019 г. в период мусульманского праздника Ураза-байрам, когда там находились десятки верующих, available at: <https://lenta.ru/news/2019/06/04/mechet/> (Accessed 15 June 2019).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе проведенного теоретико-правового анализа представляется обоснованным следующий вывод: конфликт на Юго-Востоке Украины по своей форме должно квалифицировать ничем иным, как вооруженным конфликтом немеждународного характера. На него распространяются влекомые такой формой конфликта правовые последствия и правила по его ведению, обязательные для соблюдения всеми сторонами конфликта. Декларации о «состоянии войны с Россией» и заявляемые Украиной обвинения в «агрессии», «временной оккупации», «вмешательстве» Российской Федерации в конфликт на территории Донецкой и Луганской областей Украины лежат в плоскости политики и конъюнктурных политтехнологий. Подобные декларации и заявления, так и не подтвержденные достоверными доказательствами и средствами объективного контроля, находятся вне сферы рассмотрения международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов. А в силу отсутствия правооснований по признанию данного конфликта в качестве международного или интернационализованного вооруженного конфликта распространение соответствующих норм и правовых последствий на отношения между Украиной и Россией (применительно к конфликту на Донбассе) не представляется возможным.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК / REFERENCES

- Aliev, Sh.M. (2015) Legal effects of the outbreak and termination of international armed conflict. *Eurasian Law Journal* (8), 47–53. (in Russian).  
*Алиев Ш.М.* Правовые последствия начала и окончания международных вооруженных конфликтов // Евразийский юридический журнал. 2015. № 8 (87). С. 47–53.
- Artsibasov, I.N. (1975) *International Law: Laws and Customs*. Moscow: Military institute Publ. (in Russian).  
*Арцибасов И.Н.* Международное право (законы и обычаи войны): учебное пособие. М.: Военный институт, 1975. 298 с.
- Batyr', V.M. (2011) *International Humanitarian Law*. Moscow: Justitsinform Publ. (in Russian).  
*Батырь В.М.* Международное гуманитарное право: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2011. 689 с.
- Borgen, C. (2014) From Intervention to Recognition: Russia, Crimea, and Arguments over Recognizing Secessionist Entities, available at: <http://opiniojuris.org/2014/03/18/intervention-recognition-russia-crimea-arguments-recognizing-secessionist-entities>. [Accessed May 26<sup>th</sup> 2019].
- Cassese, A. (2004) The Special Court and International Law: The Decision Concerning the Lome Agreement Amnesty. *Journal of International Criminal Justice*. Vol. 2. (4), 1130–1140.
- David, E. (2000) Principles of the Law of Armed Conflicts. Moscow. ICRC Publ. (in Russian).  
*Давид Э.* Принципы права вооруженных конфликтов: курс лекций, прочитанных на юридическом факультете Открытого Брюссельского университета; пер. с фр. / Э. Давид. М.: Международный Комитет Красного Креста, 2000. 718 с.
- Dinstein, Y. (2011) *War, Aggression and Self-Defence*. 5<sup>th</sup> ed. Cambridge University Press.
- Egorov, S.A. (2000) Kosovo Crisis and the Law of Armed Conflicts. *International Red Cross: Collection of Articles*. (837), 25–34. (in Russian).

- Егоров С.А.* Косовский кризис и право вооруженных конфликтов // Международный Красный Крест: сборник статей. М., 2000. № 837. С. 25–34.
- Egorov, S.A. (2003) *Armed Conflicts and International Law*. Moscow: Diplomatic Academy of the MFA of Russia Publ. (in Russian).
- Егоров С.А.* Вооруженные конфликты и международное право. М.: Науч. кн., 2003 (Дипломат. акад. МИД России). 412 с.
- Gasser, H-P. (1983) Internationalised non-international armed conflicts: Case studies of Afghanistan, Kampuchea and Lebanon. *American University Law review*. Vol. 33. 145–161.
- Gasser, H-P. (1993) Humanitarian Standards for Internal Strife — A Brief Review of New Developments. *International Review of the Red Cross*. 33 (294), 221–226. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0020860400076981>.
- Gnatovsky, M.M. (2014), Interaction of international humanitarian law and international human rights law during counter-Terrorism and Operational activities in the Eastern regions of Ukraine. Ukrainian revolution of hygiene, aggression of the Russian Federation and international law in the Order Oleksandr Zadorozhny. Kyiv, 779–801. (in Ukrainian).
- Гнатовський М.М.* Взаємодія міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини під час Антитерористичної операції у східних регіонах України // Українська революція гідності, агресія РФ і міжнародне право. Упорядник Олександр Задорожній. Київ. 2014. С. 779–801. (in Ukrainian).
- Greenwood, C. (1987) The Concept of War in Modern International Law. *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 36. (2). 283–306.
- Kolb, R. and Hyde, R. (2008) *An Introduction to the International Law and Armed Conflicts*. 3<sup>th</sup> ed. Hart Publishing. Oxford.
- Kotlyarov, I.I. (2013) *International legal regulation of armed conflicts (basic theoretical problems and practice)*. Moscow: JurLitinform Publ. (in Russian).
- Котляров И.И.* Международно-правовое регулирование вооруженных конфликтов (основные теоретические проблемы и практика). М.: Юрлитинформ, 2013. 504 с.
- Kotlyarov, I.I., Puzyreva, J.V. (2014) Ukrainian Armed conflict and international law. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii [Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*. (10), 265–271. (in Russian).
- Котляров И.И., Ю.В. Пузырева.* Вооруженный конфликт на Украине и международное право // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10. С. 265–271.
- Kremnev, P.P. (2016) Applicability of legal norms to the armed conflict in Syria and the attack on Russian pilots of the downed SU-24. *Legislation*. (7), 79–86. (in Russian).
- Кремнев П.П.* Применимость правовых норм к вооруженному конфликту в Сирии и нападению на российских летчиков сбитого СУ–24 // Законодательство. 2016. № 7. С. 79–86.
- Lobanov, S.A. (2015) Armed conflict in South-Eastern Ukraine: assessment from the point of view of international law. *Vyzovy globalnogo mira. Vestnik IMTP. [The challenges of global peace. Vestnik IMTP]* 1 (5), 62–74. (in Russian).
- Лобанов С.А.* Вооруженный конфликт на Юго-Востоке Украины: оценка с точки зрения международного права // Вызовы глобального мира. Вестник ИМТП, 2015. № 1(5). С. 62–74.
- McNair, L., Watts, A.D. (1966) *The Legal Effects of War*. Cambridge Univer. Press.
- Merezhko, O. (2015) Crimea's Annexation by Russia — Contradictions of the New Russian Doctrine of International Law. Available at: <http://knlu-kiev.academia.edu>. (Accessed 26 May 2019).

- Poltorak, A.I., Savinskiy, L.I. (1976) *Armed Conflicts and International Law*. Moscow: Nauka Publ. (in Russian).  
*Полторак А.И., Савинский Л.И.* Вооруженные конфликты и международное право. М.: Наука, 1976. 217 с.
- Silven, V. (2009) Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and real situations. *International Review of the Red Cross*. Vol. 91. No 873, 91–126. (in Russian).  
*Сильвен В.* Типология вооруженных конфликтов в международном гуманитарном праве: правовые концепции и реальные ситуации // *Международный журнал Красного Креста*. 2009. Т. 91. № 873. 91–126.
- Schindler, D. (1982) International humanitarian law and internationalized internal armed conflict. *International Review of the Red Cross*. 22 (230), 255–264.
- Shany, Y. (2015) Does International Law Grant the People of Crimea and Donetsk a Right to Secede? Revisiting Self-Determination in Light of the 2014 Events in Ukraine, available at: <http://bjwa.brown.edu/21-1/does-international-law-grant-the-people-of-crimea-and-donetsk-a-right-to-secede-revisiting-self-determination-in-light-of-the-2014-events-in-ukraine> (Accessed 14 June 2019).
- Shirmammadov, K. (2016) How Does the International Community Reconcile the Principles of Territorial Integrity and Self-Determination? The Case of Crimea. *Russian Law Journal*. Vol. 4. (1).
- Stewart, G.G. (2003) Towards a single definition of armed conflict in international humanitarian law: analysis of internationalized armed conflict. *International Journal of the Red Cross: Collection of Articles (849–852)*, 129–175. (in Russian).  
*Стюарт Д.Г.* К единому определению вооруженного конфликта в международном гуманитарном праве: анализ интернационализованного вооруженного конфликта // *Международный журнал Красного Креста: сборник статей*. 2003. № 849–852. С. 129–175.
- Swinarski, C. (1984) *Studies and Essays on International humanitarian law and Red Cross Principles of Jean Pictet*. Geneva. ICRC.
- Zadorozhniy, O.V. (2014) International legal principle of nonuse of force or threat of force in the context of actions of the Russian Federation against Ukraine. *Pravova derzhava. Constitutional state. Pravovoe gosudarstvo*. Odesa. Feniks. (8), 129–134. (in Ukrainian).  
*Задорожний О.В.* Міжнародно-правовий принцип незастосування сили або погрози силою в контексті дій Російської Федерації проти України // *Правова Держава. Constitutional state. Правовое государство*. Одеса. Фенікс, 2014 (18). С. 129–134. (in Ukrainian).
- Zadorozhniy, O.V. (2015) *Russian doctrine of international law after the annexation of Crimea*. Kiev. K.I.S. Publ. (in Russian).  
*Задорожний А.В.* Российская доктрина международного права после аннексии Крыма. Киев. К.И.С., 2015. 144 с.
- Zadorozhniy, O.V. (2017) The violations of the principle of sovereign equality of states in Russia's aggressive war against Ukraine. *Almanac of international law. Topical problems of international law*. 7. Odesa. 3–19. (in Ukrainian).  
*Задорожний О.В.* Порушення принципу суверенної рівності держав в агресивній війні Росії проти України // *Альманах міжнародного права. Актуальні проблеми міжнародного права*. Випуск 7. Одеса. 2015. С. 3–19.

**Об авторе:**

**Кремнев Петр Петрович** — доктор юридических наук, профессор кафедры международного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук

**ORCID ID: 0000-0001-6856-7941**

*e-mail:* intermsu@rambler.ru

**Для цитирования:**

*Кремнев П.П.* Вооруженный конфликт на Юго-Востоке Украины: правовая квалификация и последствия // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. 2019. Т. 23 № 3. С. 394–412. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-394-412.

*Дата поступления в редакцию:* 17 июня 2019 г.

*Дата принятия к печати:* 17 июля 2019 г.

Research Article

## **ARMED CONFLICT IN THE SOUTH-EAST OF UKRAINE: LEGAL QUALIFICATIONS AND CONSEQUENCES**

**Petr P. Kremnev**

Lomonosov Moscow State University  
13, b.1, Leninskie gory, 119991, Moscow, Russia

Unconstitutional change of power in Ukraine as a result of the "Maidan revolution" in February 2014, with the subsequent power grab by Ukrainian radicals of local authorities under nationalist slogans, led to the establishment of control over parts of the territory of Donetsk and Lugansk regions by Donbass militias, and then to the ongoing fighting between the armed formations of the latter with units of the regular armed forces of Ukraine. The purpose of this publication is to establish the form of the armed conflict and its legal consequences from the standpoint of current international law, which has not yet found proper legal analysis and coverage in either domestic or foreign (including Ukrainian) legal doctrine. In official statements and legislative acts of Ukraine, this conflict is declared as a "state of war with Russia", "aggression of Russia", and the Ukrainian doctrine of international law almost unanimously declares the need to apply to the conflict the norms of international humanitarian law and qualifies it as an international armed conflict. In this publication, on the basis of the analysis of existing international legal norms and legal doctrine, the qualification of existing forms of armed conflicts is carried out: war, international armed conflict, non-international armed conflict, internationalized armed conflict. This examines the legal consequences (or otherwise the obligations of the parties to the conflict) that are caused by each form of such armed conflict, that is concealed and ignored by the Ukrainian side. On the basis of the theoretical and legal analysis of the UN Charter, the relevant provisions of the Geneva conventions on the protection of victims of war of 1949 and Additional protocols I and II of 1977, the author qualifies the situation in the South-East of Ukraine as a non-international armed conflict and the obligation to comply with applicable legal norms by all parties to the conflict. At the same time, the author comes to the conclusion about the insolvency of the claims about the applicability of the rules governing other mentioned forms of armed conflicts.

**Key words:** non-international armed conflict, legal consequences, conflict in Donbass

**About author:**

**Petr P. Kremnev** — Doctor of Legal Sciences, Professor of the Department of International Law, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University

**ORCID ID: 0000-0001-6856-7941**

*e-mail:* intermsu@rambler.ru

**For citation:**

Kremnev, P.P. (2019) Armed conflict in the South-East of Ukraine: legal qualifications and consequences. *RUDN Journal of Law*. 23 (3), pp. 394–412. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-394-412.

*Article received June 17, 2019*

*Article accepted July 17, 2019*



DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-413-428

Research Article

## LEGAL NATURE OF DEPARTMENTAL REGULATIONS

Yuri G. Arzamasov<sup>1</sup>

National Research University Higher School of Economics  
3, Bolshoy Trekhsvyatitskiy per., 123022, Moscow, Russia

The article is devoted to the establishment of the legal nature of departmental regulations. The main parameters and scope of rule-making competence of federal executive bodies are examined. Because of the heterogeneity of departmental normative acts, there is a need to develop a general multi-stage classification of departmental regulations, the creation of which will also help determine their legal nature.

Based on the analysis, a conclusion was made on the need for legislative regulation of the rule-making competence of federal executive bodies, as well as the procedure for implementing a departmental norm-setting process in the Russian Federation.

The question is debated whether the departmental normative acts are sources of law. It is concluded that departmental regulations perform the same functions as all other normative legal acts, that is, they create norms of law, modify and supplement existing norms, and in some cases cancel them. Consequently, these acts are sources (forms) of law.

The problem of the place, which departmental normative acts occupy in the system of subordinate normative acts, is being discussed. In conclusion, the author comes to the inference that departmental regulations possess all the features of by-laws.

It is noted that departmental regulations act as acts of developing norm-setting, since they carry out the functions of detailing and concretizing laws, acts of the President and the Government.

**Key words:** normative legal acts, subordinate legislation, departmental regulations, departmental norms of law, rule-making competence

### INTRODUCTION

As of April 8, 2019, there are 56349 regulatory legal acts of federal executive authorities in the state register in the Russian Federation. On the Day of Russia, June 12, 2019, 55117 regulatory acts of federal executive bodies are already registered in the register. Such statistical data mainly show that there is a noticeable tendency, albeit insignificant, to reduce regulatory legal acts of federal executive authorities, i.e.

<sup>1</sup> © Yuri G. Arzamasov, 2019.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

departmental acts. If we compare the number of departmental acts with federal laws, we can see that today there are almost twice as much laws, their number is 118729 units.

Federal ministries and departments of the Russian Federation (federal services and federal agencies) exercising their functions, enshrined in the provisions of these bodies, and recently in administrative regulations, carry out various types of activities. At the same time, they can be expressed in various forms, both legal and non-legal, in a variety of organizational measures.

The very legal nature of these acts has not been fully explored. There is no exhaustive answer to this question.

### **FORMS OF IMPLEMENTATION OF FUNCTIONS OF FEDERAL MINISTRIES AND DEPARTMENTS**

The legal nature of departmental regulations is complex, which includes the concept of these regulations, their purpose, functions, forms of their implementation and, of course, their types. However, this list is not exhaustive either!

One of the first problems of defining the forms of implementing the functions of departmental rulemaking in the domestic theory of law was raised by Professor I.S. Samoschenko. He noted that the legal forms of exercising the functions of the ministries and departments of the USSR are: 1. law-making activity; 2. operational and executive activities; 3. law enforcement (Samoshchenko, 1956:85). Analyzing this classification, it should be clarified that law enforcement in general, except for the work of the judiciary, is the activity of subsystems of executive authorities. An example is the work of such federal ministries and departments of the Russian Federation as the Ministry of Internal Affairs, the Federal Security Services, etc. Thus, the main legal forms of exercising the functions of the executive branch are norm-setting and the application of legal norms.

### **RULE-MAKING COMPETENCE OF FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES**

To establish the legal nature of departmental normative acts, it is necessary to determine the main parameters and scope of the rule-making competence of federal executive bodies. To carry out the task, it is necessary to give answers to the following questions. Who gave the right to federal executive bodies to develop and adopt normative acts? What documents regulate this activity?

The regulation of this kind of legal activity of federal executive bodies, like rule-making, is carried out mainly by subordinate acts. Analysis of the regulatory material showed that there is a general normative act that defines the norm-setting competence of almost all federal executive bodies — the “Rules for the preparation of normative legal acts of federal executive bodies and their state registration”, approved by the Government of the Russian Federation on August 13, 1997 No. 1009. Thus, the Art. 1 of the Rules states that normative legal acts are issued on the basis of and in

compliance with federal laws, decrees and orders of the President of the Russian Federation, resolutions and orders of the Government of the Russian Federation, as well as on the initiative of federal executive bodies within their competence. These Rules also provide for a variety of forms of departmental regulations. According to the analyzed document, departmental normative acts are issued in the form of decisions, decrees, orders, rules, instructions and provisions<sup>2</sup>.

With the Decision dated 19 January 2005 by the Government of the Russian Federation, No. 30 “On the Standard Regulations for Interaction of Federal Executive Bodies” this list slightly increased, since the Standard Regulations of the federal executive bodies were approved. According to this document, each federal executive body was obliged to draft its own regulations by March 1, 2005 in accordance with the Standard Regulations. Also, federal executive authorities were required to develop administrative regulations for the performance of state functions, administrative regulations for the provision of public services and official regulations of civil servants of federal executive bodies.

As departmental normative acts are not homogeneous, both in form and by other criteria, this allows identifying the problem of the need to develop a general multi-stage classification of departmental regulations, the creation of which will also help determine their legal nature. However, considering this problem, in our opinion, requires a separate scientific discussion.

On 9 March 2004, Presidential Decree No. 314 “On the System and Structure of Federal Executive Bodies” was adopted and became a definite novel in the regulation of the normative competence of federal executive bodies. In this document, in subparagraph 3 (a), which describes the notion of the “federal ministry”, it was noted that “*the federal ministry is the federal executive body responsible for developing state policy and regulatory framework in established by the acts of the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation sphere of activity*”. The right to exercise the functions of adopting normative legal acts by federal ministries is also enshrined in paragraph 3 (b) of the act under analysis, which states that, based on and in compliance with the Constitution of the Russian Federation, federal constitutional laws, federal laws, acts of the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation, the federal ministry independently exercises legal regulation in the established field of activity, with the exception of issues, legal regulation of which, in accordance with the Constitution of the Russian Federation, federal constitutional laws, acts of the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation are carried out exclusively by federal constitutional laws, federal laws, acts of the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation. As for the rule-making competence of other elements of the system of federal executive bodies, that is, federal services

---

<sup>2</sup> Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Collection of legislation of the Russian Federation] (1997). (33), Art. 3895.

and federal agencies, in paragraphs 4 and 5 of the decree it was noted that they have no right to exercise legal and regulatory regulation in the established sphere of activity, except cases, established by the decrees of the President of the Russian Federation<sup>3</sup>. This state of affairs was primarily due to the fact that federal services and federal agencies are mainly under the jurisdiction of federal ministries. However, this rule did not last long, because on May 20, 2004 Presidential Decree No. 649 “Issues of the Structure of Federal Executive Bodies” was adopted, in paragraph 8 of which it states that “other federal executive bodies headed by the Government of the Russian Federation, perform the functions of adopting normative legal acts along with other functions stipulated by the Decree of the President of the Russian Federation of March 9, 2004 No. 314 “On the System and Structure of Federal Executive Bodies”.

The analyzed normative act of the President practically equalized all federal bodies of executive power in the exercising of the rule-making competence, since it did not clearly state whether the federal services and federal agencies subordinated to the federal ministries, which are managed by the Government of the Russian Federation, can perform the functions of enacting normative acts. This fact suggests the need for not by-law, namely, legislative regulation of the rule-making competence of federal executive bodies, as well as the procedure for implementing the departmental law-making process in the Russian Federation in the form of the federal law "On rule-making activity and regulatory acts of federal executive bodies".

Another problem of departmental rule-making is the adoption of regulatory legal acts to structural divisions and territorial bodies of federal executive bodies. Despite the fact that paragraph 2 of the Rules for the preparation of normative legal acts of federal executive bodies and their state registration, approved by the Decree of the Government of Russia of August 13, 1997 No. 1009 (as amended on 02.02.2019) prohibits the publication of normative legal acts to structural units and territorial bodies of federal executive bodies, in practice, in practically all subjects of the Russian Federation, territorial bodies of federal ministries adopt such acts. Moreover, the laws of many constituent entities of the Federation record the right to adopt regulatory legal acts to structural units and territorial bodies of federal executive bodies. An example is the Law of the City of Moscow of July 8, 2009 No. 25 “On Legal Acts of the City of Moscow” (as amended on April 29, 2019), in which in Article 4, which lists the elements of the system of legal acts in the city of Moscow, states that the system of legal acts of the city of Moscow includes “orders and instructions of the executive authorities of the city of Moscow — legal acts adopted by industry, functional and territorial executive authorities of the city of Moscow on matters related to the exercise of powers determined by the provisions on the relevant executive authorities of the city of Moscow, and signed by their leaders or other authorized officials of the organs.

---

<sup>3</sup> Rossiiskaya gazeta [Russian newspaper] (2004). 12<sup>th</sup> of March.

Indeed, without this regulation, territorial bodies of such federal ministries as the Ministry of Internal Affairs of Russia, the Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Disaster Relief, the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation, and a number of others will not be able to perform their functions.

In this regard, we believe that the rules prohibiting the issuance of regulatory legal acts to structural units and territorial bodies of federal executive bodies should be abolished, since these bodies simply cannot do without the adoption of necessary orders. It is important that these bodies deal only with intra-departmental, and not extra-departmental regulation.

### DEPARTMENTAL REGULATIONS AS SOURCES OF LAW

The carried out analysis of the rule-making competence of the federal executive bodies does not answer the question: are departmental normative acts sources of law? Meanwhile, the solution of this theoretical problem contributes to the full disclosure of the legal nature of departmental regulations. However, in order to solve this problem, it is first of all necessary to determine the concept of “source of law”, since in the general theory of law there are some basic approaches to understanding the source of law. The most common approach is often called “narrow” (formally legal), because in it the concept “form” and “source” of law coincide. According to this approach, sources of law are understood as those reservoirs, from which subjects of legal relations derive legal norms for solving legal problems.

Based on this approach, it should be noted, despite the fact that departmental regulatory legal acts are adopted, as a rule, on the basis of, or pursuant to federal laws and other acts of higher state authorities, they reinforce specific and detailed legal norms aimed at a certain regulation that allows you to call them the sources (forms) of law.

Further, to disclose the legal nature of departmental regulatory legal acts one should apply such a proven philosophical method of investigation as deduction, that is, first to consider the general concept of a normative act, then proceeding to specific features of departmental normative acts.

In the legal scientific literature regarding the understanding of a normative legal act, despite the fact that this concept has been repeatedly studied, there are different views.

S.V. Polenina and N.V. Silchenko considered the normative act as a certain “...system having its own structure, the elements of which are its features...” (Polenina, Sil'chenko, 1987:25). This statement, in our opinion, is not indisputable. Its disputability is manifested mainly in the fact that the system of law has traditionally been understood as a certain structure consisting directly of the norms of law, to be more precise, its elements, such as norms of law, legal institutions, industries and subbranches of law. According to Professor S.S. Alekseev, the main structure of law consists of such elements as branches, institutions and norms (Alekseev, 1975:23).

However, there are other points of view on this problem in the theory of law and state. But in this particular case, it was better to speak not about the system, as the authors mentioned above, but about the legal structure, which, of course, should consist of interacting parts (elements).

V.A. Lysenko, I.S. Kramskoy and N.A. Ryazanova also pointed out in their article that “a normative legal act is a document expressed in writing, having an internal structure and clearly meeting the rules of legal technique” (Lysenko, Kramskoi, Ryazanova, 2015:207). In this definition, two interrelated aspects can be distinguished. Firstly, here we can see, although not explicitly, the connection between such three concepts of theory of law and state as “a source of law”, “form of law” and “legal document”, which is characteristic only of such legal documents as normative legal acts and normative treaties. The second aspect is the direct link, first of all, with legal technique. One can even say the result of its correct application. Here it should be noted that “legal technique” includes not only the totality or, to be more precise, the system of methods, rules and means aimed at preparation and adoption of laws and by-laws, but also acts of law application. As for the concept of “rule-making legal technique”, it concerns only methods, rules and means aimed at the preparation and adoption of normative legal documents (acts and normative contracts), as well as technologies of legal monitoring in the process of norm-setting (Arzamasov, 2013:358).

Although, the term “rule-making legal technique” appeared long time ago, it was established in legal science after the publication of the monograph of the same name (Vlasenko, 2013).

Professor A.F. Shebanov wrote that a normative act is an act containing the norms of law (Shebanov, 1956:6). Such a definition would, in our view, be incomplete, since the functions of normative acts are different. In other words, the acts changing, supplementing, canceling other normative acts, as well as enacting other acts have not been taken into account. Thus, we can see that the functions of normative acts include:

- function or fixing norms of law, i.e. certain rules (standards) of behavior of subjects of law;
- function of making certain changes in normative legal acts;
- function of making additions to normative legal acts;
- function of cancellation of the whole normative legal acts or their separate parts (chapters, articles, paragraphs, etc.);
- function of approval or enactment of other normative legal acts. For example, in the Russian Federation all normative legal acts of federal executive authorities are approved by orders.

A certain theoretical and practical problem is the indication in the departmental normative act of which state body or official has adopted the relevant normative document. During the analysis of departmental documents, it was established that in a number of federal executive bodies departmental normative acts are issued on behalf of the “first person”. An example is the Order of the Minister of Defense of the

Russian Federation and the Minister of Education of the Russian Federation of May 3, 2001, No. 203/1936 “On approval of the Instruction on the organization of training of citizens of the Russian Federation for initial knowledge in the field of defense and their training in the basics of military service”<sup>4</sup>. In the Ministry of Defense, as analysis of normative material has shown, departmental regulations are always adopted on behalf of the Minister. This practice is also common in federal services.

The other example is the Order of the Russian Guard of 14.09.2018 No. 414 “On Amendments to the Order of the Federal Service of the National Guard of the Russian Federation of July 5, 2017 No. 196 “On Approval of the Procedure for Issuing Certificates of Veterans of Warfare in the Troops of the National Guard of the Russian Federation”, which passed the official state registration procedure in the Ministry of Justice of the Russian Federation on September 20, 2018.

In most federal executive bodies, orders and other normative acts are not made on behalf of ministers and heads of departments, but on behalf of the authority. In this regard, it seems necessary to highlight the positive and negative points in the adoption of normative acts, both on behalf of heads of departments, and on behalf of public authorities. For example, if we proceed from the departmental principle of one-man management, then it should be noted that departmental regulations should be called orders of the minister, not ministries. This provision stems from the fact that the minister or other head of the federal executive authority, in accordance with his competence, at his own will, unless there is a direct indication of the law or another act, adopts a particular departmental normative document.

Speaking about the functions of normative acts, it should be noted that there are normative acts that carry out the functions of introducing additions and changes to existing normative acts<sup>5</sup>. Employee of the administrative department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation N.A. Ignatyuk called the “addition”, “concretization” and “detailing” of normative acts the ways of structural connection between normative acts. At the same time, she correctly pointed out their differences. In her opinion, with concretization, “the organizer-executor does not choose a specific version of the solution, because it is logically assumed to be the content of the main act, although it is not textually formulated”. Detailing “leads to the formation of new rules of law, but it is needed in those cases when it is necessary to determine the procedure for the operation of the new rules of the main act, “to include” them in the system of current legislation” (Ignatjuk, 2003:154). In the general array of departmental normative acts, by analogy with other normative documents, there are also acts aimed at repealing the norms of law. In ad-

---

<sup>4</sup> B'ulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti [Bulletin of normative acts of federal executive bodies] (2001). (28), 3.

<sup>5</sup> Order of the Ministry of Justice of the Russian Federation of June 27, 2001 No. 188 “On Amending the Order of the Ministry of Justice of the Russian Federation of November 12, 1998, No. 166 “On improving the work on the selection of specialized organizations for the sale of seized property” (2001). Bulletin of normative acts of federal executive bodies, (33), 18.

dition, analogy can also be carried out as one normative act brings into play another, also the normative act can be canceled by another normative act<sup>6</sup>. However, there is one important condition: only the authority that passed it or the higher body of state power has the right to abolish the normative document, which in practice is extremely rare. Thus, for example, the President of the Russian Federation, although he has the right to cancel normative legal acts of the executive branch of power, he has never cancelled normative legal acts of federal executive authorities. As a rule, the President in such cases gives instructions to the Chairman of the Government of the Russian Federation or a specific federal minister.

In connection with what has been said, normative acts should be understood as legal acts that establish rules of law, modify or abolish the norms of law on the basis of which certain social relations arise. Despite the fact that in developing the concept of “normative act”, it was not its signs that were taken as a basis, as it usually happens in the development of other legal terms, but directly the functions of the normative act, many lawyers shared this view<sup>7</sup> (Mickevich, 1967:28). Such an approach, in our opinion, is fully objective and constructive. Nevertheless, this does not mean that from the traditional method of deducing a concept through its features, i.e. inductive method, the method “from private to general”, should generally be abandoned.

To obtain a full-fledged result of the concept under study, one should not belittle the role of traditional methods of research, i.e. for a more comprehensive evaluation, it is also necessary to highlight the signs of normative acts. In our opinion, they can be of the following content:

- 1) normativity, i.e. contain certain rules of conduct — the rule of law, which allows you to refer normative acts to sources of law in a “narrow” sense;
- 2) repeated application — the effect of the prescriptions of the normative act is not one-time in nature and does not cease until its cancellation;
- 3) formalism, i.e. expressed in one form or another — regulations, instructions, etc.;
- 4) non-personification, i.e. apply to a broad, specifically vague circle of individuals;
- 5) regulate social relations, i.e. relations between different subjects, which for objective and subjective reasons directly or indirectly interact with each other.

The analysis of departmental regulations has shown that they possess all of the above characteristics and carry out all functions of normative acts. Moreover, de-

---

<sup>6</sup> Order of the Federal Service of Russia for Hydrometeorology and Environmental Monitoring of August 3, 2001, No. 116, “On the Recognition of the Order No. 14 of the Federal Service for Hydrometeorology of the Russian Federation dated 29 January 1996” (2001). Bulletin of Normative Acts of Federal Executive Bodies, (34), 127.

<sup>7</sup> See, e.g.: Pigolkin A.S. (1987). Juridicheskij jenciklopedicheskij slovar' [Legal encyclopedic dictionary]. Suharev A.Ja. (ed). Moscow, p. 254; Nikolaev O.V. (2002) Problema normativnosti aktov v rossijskom zakonodatel'stve [The problem of normative acts in the Russian legislation]. Jurist. (11), 12.

partmental normative acts act as acts of developing norm-setting, since they carry out the functions of detailing and concretizing laws, acts of the President and the Government.

For a full analysis of departmental regulations, it is necessary to determine the place they occupy in the system of by-laws.

If we talk about the secondary legislation as a whole, it should be noted that this concept is a collective, because it includes normative acts that vary by different signs, such as: adoption body, legal power, object of regulation and other. Indeed, the whole range of supplementary legislation is very wide, it includes normative documents from the acts of the supreme bodies of state power (presidential decrees and resolutions of the Government) to the local, which set the house rules in any institution (organization).

Nevertheless, as shown by the analysis, the development of this concept in scientific works of recent years has been carried out repeatedly. In this connection, we should quote the most successful, in our opinion, definition given by Professor N.L. Granat: “A by-law normative act is a document issued in accordance with the law and is not contradictory, containing rules of law specifying, detailing and organizationally ensuring the operation of the law” (Granat, 1998:6–12).

It follows that the departmental regulations have all the features of subordinate legislation, and therefore they are not a source of law-formation and are not conducive to the formation of the rule of law as perform completely different functions (this was already mentioned above).

However, to determine the legal nature, it is necessary to carry out a comparative analysis of departmental normative acts with other legal acts.

It should be noted here that the federal executive bodies, that is, the federal ministries and departments, carrying out their activities, adopt a variety of legal (legal) acts. These are interpretive acts, i.e., acts of an official normative interpretation of departmental norms of law, which are often presented in the form of letters and explanations to the orders and instructions; also acts of application of law, which are used to solve current issues in government agencies, various institutions and organizations. Examples of such acts are various orders on personnel matters (on hiring, on dismissal, on incentives and punishments, on granting regular and additional leave, etc.). These orders have the following qualifying characteristics, which distinguish them from normative documents:

1) are of a personified nature, that is, a legal document specifies a certain range of subjects of legal relations, to which a specific prescription is addressed;

2) are authoritative in nature, because they are written with the help of an imperative (subordinate) method of legal regulation, and in this connection, they are mandatory for execution, whereas normative acts can fix normative recommendations;

3) a single-acting attitude, that is, having created a certain relationship on the basis of normative acts, they, as a rule, exhaust themselves and do not create new social relations. Thus, for these acts, one-time character is obvious.

However, the direct implementation by ministries and departments of the functions and tasks assigned to them is carried out not only through acts of application of law, departmental normative acts, but also through so-called “mixed” legal acts.

In legal terms, the term “mixed act” was introduced in 1960 by С.А. Yampolskaya (1960:87), a year later on this topic published his article (Bratus', Samoshchenko, 1962:81). Later a similar opinion was expressed by A.V. Mickiewicz (1967:28).

Analysis of the regulatory acts of the federal executive authorities showed that most of these acts, as a rule, contain not only legal norms (rules of conduct), but one or several specific individual requirements. Individual orders are assigned to separate departments, offices, divisions and other units, as well as to specific officials of the ministry. Most often, individual requirements are contained in the last clause of the departmental order and impose duties on the enforcement of the rules of the order not only on any structural subdivision of the federal executive body, but also on a specific official. An exception is the special codified acts such as charters, instructions and administrative regulations, which are usually of a normative nature only.

However, in practice, sometimes the last paragraph of a purely legal act, such as an instruction, may also contain not only individual regulations, but also maps, charts, etc. In this regard, the normativity of such documents can be questioned. As the authors of the book “Theoretical Questions of Systematization of Soviet Legislation” note, “the presence in the act, along with the norms of law, of individual prescriptions does not deprive it of the properties of the source of law. It does it only by a purely normative act”<sup>8</sup>. Problems arise in a greater degree not in the theoretical plan, but in the implementation of the internal systematization of mixed departmental acts, since with such a systematization of the normative act, all the norms contained in the act are ordered, and when the mixed act is systematized, only normative regulations act as the object of systematization.

However, there are certain positive aspects in the adoption of mixed departmental regulations, since the consolidation in one act of the rules of law, individual and other prescriptions prevents the increase of an unnecessary number of legal prescriptions. In other words, the practice of adopting mixed acts in federal executive authorities serves as a deterrent tool in the fight against multiplicity in the departmental document flow.

Traditionally, in the Soviet, and later in the Russian legal science, researchers did not bypass their attention problems associated with both departmental rule-

---

<sup>8</sup> Teoreticheskie voprosy sistematizacii sovetskogo zakonodatel'stva [Theoretical questions of the systematization of Soviet legislation] (1962). Moscow, 81.

making, and with its results — departmental regulations<sup>9</sup>. Nevertheless, departmental rules of law have been studied extremely rarely. In the meantime, departmental norms of law have their own characteristics, which distinguish them from other rules of law. Such norms, as a rule, regulate the relations within the ministry, which arise in the process of fulfillment by the ministries and departments of their functions. Nevertheless, departmental norms can regulate relations both with other authorities, that is, be of an interdepartmental nature, and with citizens, the result of which is the emergence of extra-departmental relations.

Some scholars studied the normative acts of a particular ministry or agency, while singling out both the general features of normative acts and the peculiarities inherent in the normative acts of a particular agency. For example, V.V. Chernikov, considering the normative acts of the internal affairs bodies, noted that in general terms, the normative legal acts of the internal affairs offices (NLA IAO) can be defined as written documents issued by authorized officials of the internal affairs offices, which establish, modify or abolish the rules of law. In addition, he singled out the following signs of normative legal acts of internal affairs offices:

- a document drawn up in accordance with the law;
- entitlement character;
- subordination (Chernikov, 1996:4).

This allows referring departmental regulations to the sources of law only in the “narrow” sense, that is, to such sources of law, when the concept of form and source of law are identical, that is, they coincide, when the source of law is understood as legal documents containing legal norms for resolving legal issues. This statement is based, first of all, on the fact that departmental normative acts perform the same functions as all other normative acts, that is, they create norms of law, modify and supplement existing norms, and in some cases cancel them. Consequently, these acts are sources of law only in the “narrow” sense.

Based on these theoretical and legal positions, we can safely refer departmental regulations to the instrumental elements of the legal regulation mechanism, along with such basic legal means as the rule of law, legal relations, legal facts, acts of the application of law. At the same time, these acts contribute to the further development of the regulation of the provisions of laws and other acts that have a greater legal force, since it is impossible to regulate the entire variety of social relations only by the norms of laws. In the departmental normative documents, in the main, the specification and detailing of the legislative provisions is carried out.

---

<sup>9</sup> See, e.g.: Shebanov A.F. (1965) *Voprosy teorii normativnyh aktov v sovetskom prave: Dis. ... d-ra jurid. nauk*. [Questions of the theory of normative acts in the Soviet law (PhD)]. Moscow; Nozdrachev A.F. (1968) *Normativnye akty ministerstv i vedomstv SSSR: Dis. ... kand. jurid. nauk* [Normative acts of ministries and departments of the USSR (PhD)]. Moscow; Nikolaeva M.N. (1975) *Normativnye akty ministerstv i vedomstv SSSR* [Normative acts of ministries and departments of the USSR]. Moscow; Zhevakin S.N. (1996) *Vedomstvennyye normativnye akty Rossijskoj Federacii: kratkij analiticheskij obzor* [Departmental normative acts of the Russian Federation: a brief analytical review]. *Gosudarstvo i pravo*. (11).

In addition, departmental regulatory acts provide organizational support for the operation of laws. Besides, these acts can also be referred to as an external form of uniting and streamlining the norms of law and, as a result, as effective means of influencing public relations. Combining the norms of law and the special provisions contained in their dispositions and, in general, general prohibitions and permissions, as well as legal obligations, the acts in question make technical elements in the mechanism of legal regulation of various social relations, contribute to its full-fledged work, which undoubtedly affects the establishment of the rule of law regime and legal order in the state. Nevertheless, departmental regulations act not only as a component of the operation of the general integrated mechanism of legal regulation, but also as constituent elements of certain departmental mechanisms of legal regulation in this or that sphere of public life (in the sphere of public order protection, registration of rights to immovable property and transactions with him, etc.)

In modern conditions of legal reform aimed at the creation of a new legal system, when the regulation of normative material is being regulated through consolidation, codification, with the introduction of modern computer types of accounting for normative acts, the relevance of the study of departmental regulations is beyond doubt. This is primarily determined by the fact that these acts form a special set of legal documents, the legal nature of which has been little studied, but which play an important role today in regulating relations in society.

In addition, despite the tendency to reduce the total number of departmental regulatory acts, there is an increase in the number of administrative regulations that contribute not only to the consolidation and implementation of state functions and public services, but also a means of preventing corruption. In this regard, there are serious scientific works investigating the legal nature of administrative regulations in modern Russia (Davydov, 2010:390; Korobkin, 2011:181).

## CONCLUSION

Summarizing certain results, let us outline common features (signs) of departmental normative acts:

Firstly, departmental normative acts are one of the forms of implementing the competence of federal executive bodies.

Secondly, departmental normative acts are diverse, both in form and content of regulated relations.

Thirdly, this is a special legal force of departmental normative acts, that is, their subordinate nature.

Fourthly, departmental normative acts are the forms of Russian law defined by the Government of the Russian Federation, that is, sources of law in a “narrow” sense.

Fifthly, these acts can be assigned to both state authorities and citizens.

Sixthly, departmental regulations are a necessary element of the legal regulation mechanism.

Thus, the selected features make it possible to derive the following concept. *Departmental normative acts are sources of law that are the results of the rule-making of competent persons of ministries and departments adopted on the basis of and in compliance with laws and other acts of supreme bodies of state power containing rules of law specifying, detailing and organizationally ensuring the operation of these acts.*

In conclusion, it should be noted that to identify the legal nature of departmental regulations, it is not enough to list their characteristics and derive a definition, it is also necessary to determine the place and role of these legal documents in the system of normative acts, how they relate to other by-laws, what functions are carried out, what role in the mechanism of legal regulation. In addition, the creation of a general multistage classification of these acts is of great theoretical and empirical importance, but this is already the topic of another scientific article.

#### REFERENCES / БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Alekseev, S.S. (1975) *Struktura sovetского prava [Soviet law structure]*. Moscow: Legal literature Publ. (in Russian).  
*Алексеев С.С.* Структура советского права. М.: Издательство «Юридическая литература», 1975. 264 с.
- Arzamasov, Yu.G. (2013) *Teoriya i praktika vedomstvennogo normotvorchestva v Rossii [Theory and practice of departmental rulemaking in Russia]*. Moscow. (in Russian).  
*Арзамасов Ю.Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. М., 2013. 358 с.
- Bratus', S.N., Samoshchenko I.S. (eds.) (1962) *Teoreticheskie voprosy sistematizatsii sovetского zakonodatel'stva [Theoretical questions of the systematization of Soviet legislation]*. *Vsesoyuznyi institut yuridicheskikh nauk [All-Union Institute of Legal Sciences]*. Moscow: Gosyurizdat Publ. (in Russian).  
Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Всесоюзный институт юридических наук; под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. М.: Госюриздат, 1962. 575 с.
- Chernikov, V.V. (1996) *Normativnye akty organov vnutrennih del v sisteme pravovykh aktov upravleniya: Lekcija [Normative acts of internal affairs bodies in the system of legal acts of management: Lecture]*. Moscow: The Ministry of Internal Affairs of Russia. (in Russian).  
*Черников В.В.* Нормативные акты органов внутренних дел в системе правовых актов управления: лекция. М.: МЮИ МВД России, 1996. 24 с.
- Davydov, K.V. (2010) *Administrativnyye reglamenty federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti Rossiyskoy Federatsii: voprosy teorii [Administrative Regulations of the Federal Executive Authorities of the Russian Federation: Theoretical Issues]*. Moscow: NOTA BENE. (in Russian).  
*Давыдов К.В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю.Н. Старилова; монография. М.: NOTA BENE, 2010. 390 с.
- Granat, N.L. (1998) *Istochniki prava [Sources of law]*. *Jurist*, 9, 6–12. (in Russian).  
*Гранат Н.Л.* Источники права // Юрист. 1998. № 9. С. 6–12.
- Ignatjuk, N.A. (2003) *Kompetencija federal'nykh ministerstv Rossijskoj Federacii [Competence of federal ministries of the Russian Federation]*. Moscow. (in Russian).

- Игнатюк Н.А.* Компетенция федеральных министерств Российской Федерации. М., 2003. 154 с.
- Jampol'skaja, С.А. (1960) *O pravovyh aktah Soveta narodnogo hozjajstva* [On the legal acts of the Council of National Economy]. *Sov. gosvo i pravo*, 11. (in Russian).
- Ямпольская Ц.А.* О правовых актах Совета народного хозяйства // Сов. государство и право. 1960. № 11. 87 с.
- Korobkin, M. V. (2011) *Administrativnyye reglamenty i problemy ikh realizatsii v sisteme Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii* [Administrative Regulations and Problems of Their Implementation in the System of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]: Dis. ... kand. jurid. nauk. Moscow. (in Russian).
- Коробкин М.В.* Административные регламенты и проблемы их реализации в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 181 с.
- Lysenko, V.A., Kramskoi, I.S., Ryazanova, N.A. (2015) Particularities of Regulatory Legal Act as a Source of Russian Law. *Bulletin of Economics, Law and Sociology*, 4, 204–208. (in Russian).
- Лысенко В.А., Крамской И.С., Рязанова Н.А.* Особенности нормативно-правового акта как источника российского права // Вестник экономики, права и социологии. 2015. № 4. С. 204–208.
- Mickevich, A.V. (1967) *Akty vysshih organov Sovetskogo gosudarstva* [Acts of the highest organs of the Soviet state]. Moscow: Legal literature Publ. (in Russian).
- Мицкевич А.В.* Акты высших органов Советского государства. М.: Юрид. лит. 1967. 175 с.
- Polenina, S.V., Sil'chenko, N.V. (1987) *Nauchnye osnovy tipologii normativno-pravovykh aktov v SSSR* [Scientific basis of the typology of regulatory legal acts in the USSR]. Moscow: Nauka Publ. (in Russian).
- Поленина С.В., Сильченко Н.В.* Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. М.: Наука, 1987. 152 с.
- Samoshchenko, I.S. (1953) O formah osushhestvlenija funkcij gosudarstva [On the forms of exercising the functions of the state]. *Sov. gos-vo i pravo*, 3. (in Russian).
- Самощенко И.С.* О формах осуществления функций государства // Сов. гос-во и право. 1956. № 3. С. 81–91.
- Shatkov, G.I. (1962) O sootnoshenii soderzhaniya i formy v aktah mestnyh organov gosudarstvennoj vlasti [On the relationship of content and form in the acts of local government authorities]. *Pravovedenie*, 1. 126–127. (in Russian).
- Шатков Г.И.* О соотношении содержания и формы в актах местных органов государственной власти // Правоведение. 1962. № 1. С. 126–127.
- Shebanov, A.F. (1956) *Normativnye akty Sovetskogo gosudarstva* [Normative acts of the Soviet state]. Moscow: Moscow State University. (in Russian).
- Шебанов А.Ф.* Нормативные акты Советского государства. М.: МГУ, 1956. 39 с.
- Vlasenko, N.A. (ed.) (2013) *Normotvorcheskaya yuridicheskaya tekhnika* [Rulemaking legal technique]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ. (in Russian).
- Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. 550 с.

**About author:**

**Yuri G. Arzamasov** — Professor of the Faculty of Law of the Department of General and Intersectoral Legal Disciplines National Research University “Higher School of Economics”

**ORCID ID: 0000-0002-4459-2920**

*e-mail:* arzam.ruk@mail.ru

**For citation:**

Arzamasov, Yu.G. (2019) Legal nature of departmental regulations. *RUDN Journal of Law*. 23 (3), pp. 413–428. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-413-428.

*Article received May 23, 2019*

*Article accepted July 17, 2019*

Научная статья

## ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ВЕДОМСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Ю.Г. Арзамасов

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»

123022, Москва, Россия, Б. Трехсвятительский пер., 3

Данная статья посвящена установлению правовой природы ведомственных нормативных правовых актов. В ней рассматриваются основные параметры и объем нормотворческой компетенции федеральных органов исполнительной власти. В связи с неоднородностью ведомственных нормативных правовых актов возникает необходимость разработки общей поэтапной классификации ведомственных нормативных актов, создание которой также будет способствовать определению их правовой природы.

На основании проведенного анализа сделан вывод о необходимости законодательного регулирования нормотворческой компетенции федеральных органов исполнительной власти, а также порядка осуществления ведомственного нормотворческого процесса в Российской Федерации.

Обсуждается вопрос о том, являются ли ведомственные нормативные правовые акты источниками права в «узком» и «широком» значениях, приводятся точки зрения как отечественных, так и зарубежных авторов.

Сделан вывод, что ведомственные нормативные акты выполняют те же функции, что и другие нормативные акты, то есть создают нормы права, изменяют и дополняют существующие нормы, а в некоторых случаях отменяют их. Следовательно, эти акты являются источниками права только в «узком» смысле.

Более того, уделяется внимание вопросу о том, какое место ведомственные нормативные акты занимают в системе подзаконных нормативных актов. В заключение автор приходит к выводу, что ведомственные нормативные правовые акты обладают всеми особенностями подзаконных актов, а следовательно, не являются источниками правообразования и не способствуют формированию норм права.

Отмечается, что ведомственные регламенты действуют как акты нормотворчества, поскольку выполняют функции детализации и конкретизации законов, актов Президента и Правительства.

**Ключевые слова:** нормативные правовые акты, подзаконные акты, ведомственные акты, ведомственные нормы права, нормотворческая компетенция

**Об авторе:**

*Арзамасов Юрий Геннадьевич* — доктор юридических наук, профессор, профессор Факультета права Департамента общих и межотраслевых юридических дисциплин Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**ORCID ID:** 0000-0002-4459-2920

*e-mail:* arzam.ruk@mail.ru

**Для цитирования:**

*Арзамасов Ю.Г.* Правовая природа ведомственных нормативных правовых актов // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки.* 2019. Т. 23 № 3. С. 413–428. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-413-428.

*Дата поступления в редакцию:* 23 мая 2019 г.

*Дата принятия к печати:* 17 июля 2019 г.



DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-429-447

Научная статья

## ПРИРОСТНОЙ НАЛОГОВЫЙ КРЕДИТ НА ИННОВАЦИОННЫЕ РАЗРАБОТКИ (ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ)

**В.Е. Дюмина<sup>1</sup>**

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова  
119234, Москва, Россия, Ленинские горы, 1, с. 13

В условиях ограниченности ресурсов, государство ищет максимально эффективный способ поддержания и инновационного развития приоритетных отраслей экономики. Внедрение инноваций дает мощный толчок в развитии производственно-технической базы страны, обеспечивает повышение конкурентоспособности российских предприятий как на внутреннем, так и на внешних рынках. Актуальность темы заключается в самом векторе развития экономики России. Несмотря на то, что вопрос соотношения прямых и косвенных методов стимулирования инвестиционно-инновационной деятельности во многом остается открытым, все больше экономически развитых стран делает выбор в пользу налоговых льгот и преференций. Необходимость поиска оптимальных механизмов налогового поддержания инновационного сектора экономики с целью развития наукоемких отраслей производства, создание благоприятных условий для инновационной деятельности в стране подтверждают наличие потребности в дополнительной перестройке системы налогообложения инновационного сектора экономики. Наиболее распространенной формой налогового стимулирования инновационной деятельности становится налоговый кредит на инновационные разработки. В статье на основании анализа широкого пласта зарубежных исследований, посвященных эффективности применения налогового кредита в области стимулирования инновационной деятельности, рассматриваются и систематизируются положительные и отрицательные аспекты применения приростного и объемного налоговых кредитов на исследовательские разработки. В рамках исследования использовались метод сравнительного анализа, с помощью которого проводилось сопоставление опыта применения различных видов налогового кредита в разных странах, а также методы причинно-следственного и системного анализа, позволившие выделить основные позитивные и негативные аспекты применения объемного и приростного налоговых кредитов. На основании диалектических методов познания экономических процессов были сформулированы направления по совершенствованию механизма внедрения приростного налогового кредита в систему налогообложения в Российской Федерации. По итогам проведенного анализа приводится оценка перспектив внедрения приростного налогового кредита в существующую систему налогообложения инновационного сектора экономики в Российской Федерации, даются практические рекомендации по его трансформации и повышению эффективности стимулирующей функции приростного налогового кредита для его апробации в российской системе налогообложения.

<sup>1</sup> © Дюмина В.Е., 2019.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

**Ключевые слова:** налоговый кредит, объемный налоговый кредит, приростной налоговый кредит, налоговое стимулирование инноваций, инновационный сектор экономики, инновации, налогообложение

## ВВЕДЕНИЕ

В условиях экономического кризиса, сокращения бюджета и стагнации экономического роста экономические субъекты нуждаются в дополнительных привлеченных и заемных средствах для поддержания своей деятельности. Государство в свою очередь стремится минимизировать свои расходы, поддерживая наиболее приоритетные отрасли экономики. При этом селективный подход к стимулированию становится особенно актуальным. В этой связи государство вынуждено изменять и совершенствовать свою политику в области стимулирования инновационной деятельности предприятий таким образом, чтобы повысить ее эффективность и результативность при минимально возможных затратах. Актуальным остается вопрос соотношения прямых и косвенных методов стимулирования экономики. Государство активно применяет бюджетно-налоговые инструменты, которые подразделяются на прямые методы воздействия (ассигнования, субвенции, субсидии) и косвенные (налоговые льготы и преференции), с целью стимулирования инвестиций на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (Ponomareva, Golubtsova, 2015:49–54). Как при увеличении государственных расходов на инвестиционные цели, так и при налоговом стимулировании, через предоставление налоговых льгот, происходит мультипликативный эффект. Однако данный эффект при снижении налогового бремени оказывается ниже, чем при прямом государственном финансировании. Это связано с тем, что денежные средства, образовавшиеся у организаций в результате снижения налогового бремени, могут быть потрачены как на текущие затраты, так и на инвестиции. Государство не может в полной мере отследить, на какие цели пойдут дополнительно освободившиеся у предприятий средства. Более того, ввиду снижения налоговых отчислений, государство недополучает часть средств в бюджет. В этой связи механизмы прямого воздействия представляются более эффективными, однако нельзя не принимать во внимание, что адресная поддержка организаций не может носить массовый характер. Прямые методы стимулирования НИОКР предполагают более сложную систему администрирования, необходимость применения «ручного управления» и как итог — существенное влияние «человеческого фактора» на принятие решений. При применении косвенных методов стимулирования также возможно возникновение негативных эффектов, связанных с ростом налоговых махинаций, возникающих в случае возможности различных трактовок норм налогового права, повышением административных издержек при чрезмерной сложности системы предоставления налоговых льгот и преференций. Не вызывает сомнений, что должна существовать эффективная система, которая могла бы функционировать в определенной степени автономно-

но, обеспечивая максимальную отдачу от недополученных бюджетом средств. В целом в большинстве экономически развитых стран прослеживается тенденция увеличения масштабов использования налоговых механизмов стимулирования инвестиционно-инновационной деятельности. Многие исследователи сходятся во мнении, что косвенные методы стимулирования демонстрируют позитивные результаты, однако отмечают, что эффективность применения той или иной льготы определяется различными национальными особенностями и факторами, как, например, отраслевая структура экономики, особенности системы налогообложения, доля высокотехнологичных и наукоемких отраслей производства в ВВП страны, инновационная политика государства. Наиболее распространенной формой налогового стимулирования инновационной деятельности становится налоговый кредит. Среди 23 стран ОЭСР, которые применяют налоговый кредит 16 используют объемный налоговый кредит на инновационные разработки, 4 — приростной, 3 — смешанную систему.

Целью данной статьи является подготовка предложений по повышению эффективности стимулирующей функции приростного налогового кредита и его внедрению в систему налогообложения инновационного сектора экономики в Российской Федерации. В статье на основании анализа широкого пласта зарубежных исследований, посвященных эффективности применения налогового кредита в области стимулирования инновационной деятельности, рассматриваются позитивные и негативные аспекты двух видов налогового кредита: приростного и объемного. По итогам проведенного анализа дается оценка существующих возможностей и ограничений для применения данного механизма в России, даются практические рекомендации по трансформации приростного налогового кредита для его апробации в российской системе налогообложения. Для реализации поставленных задач в рамках исследования использовались метод сравнительного анализа, с помощью которого проводилось сопоставление опыта применения различных видов налогового кредита в разных странах, а также методы причинно-следственного и системного анализа, позволившие выделить основные позитивные и негативные аспекты применения объемного и приростного налоговых кредитов. На основании диалектических методов познания экономических процессов были сформулированы направления по совершенствованию механизма внедрения приростного налогового кредита в систему налогообложения в Российской Федерации.

Несмотря на активное использование налогового кредита в странах членах ОЭСР существуют различные исследования в области его влияния на инвестиции в инновации, которые подчас демонстрируют противоположные результаты. Так Д. Браун, П. Бергер пришли к заключению, что существует прямая зависимость между налоговым кредитом и ростом инвестиций в НИОКР, в то время как С. Хэмпхилл, Р. Айзер пришли к выводу, что налоговый кредит среди прочих налоговых преференций оказывает не существенное влияние на стимулирование инвестиций в инновации (Bronwyn, 2011). Однако последние исследования продемонстрировали, что такие противоречивые результаты могли по-

лучится в связи с тем, что исследователи рассматривали компании на разных стадиях жизненного цикла организаций совместно, не разделяя их на отдельные группы. Исследователи из Тайвани Ш. Чанг, П. Ли выяснили, что наибольший эффект налоговый кредит оказывает на организации, находящиеся в кризисе, а также на молодые развивающиеся компании, в то время как на организации, находящиеся на стадии подъема, данная налоговая преференция оказывает меньше влияния (Shuling Chiang, Picheng Lee, Asokan Anandarajan, 2012). Практика применения данной налоговой льготы в странах ЕС и ОЭСР имеет давнюю историю, однако особенно активно налоговый кредит стал использоваться после экономического кризиса в 2008 году. Налоговый кредит применяется для стимулирования определенных видов инновационной деятельности, предполагает включение в базу расчета ограниченного перечня затрат на НИОКР, а также отличается отсутствием необходимости возврата суммы кредита в отличие от инвестиционного налогового кредита. В ряде стран малым и средним инновационным компаниям предоставляются более высокие ставки по налоговому кредиту. Налоговые кредиты могут быть возмещаемыми и невозмещаемыми. В случае возмещаемого налогового кредита при превышении налогового кредита над налоговым обязательством налогоплательщика, разница может быть перенесена на последующие налоговые периоды или возвращена в виде денежных средств. При использовании невозмещаемого налогового кредита перенос остатка на следующие налоговые периоды невозможен (Ermakova, 2015:4–10). Для целей расчета налогового кредита определяются следующие виды расходов на инновационную деятельность:

- заработная плата сотрудникам, участвующих в НИОКР (эта мера стимулирует компании вкладывать средства в развитие трудовых ресурсов);
- текущие и капитальные расходы на НИОКР (включая затраты на приобретение расходных материалов).

Существует два вида налогового кредита:

- объемный (volume)
- приростной (incremental).

*Объемный налоговый кредит.*

Объемный налоговый кредит позволяет произвести вычет для целей налога на прибыль в размере фактически понесенных затрат на НИОКР. Применяется в таких странах как Франция, Италия, Канада, Норвегия, Великобритания, Чехия, Дания. В таблице приведены основные позитивные и негативные аспекты объемного налогового кредита.

*Плюсы:*

1. Не подвержен колебаниям делового цикла.
2. Невысокие расходы на администрирование льготы.
3. Предсказуемость для компаний.
4. Простота расчета.
5. Доступ к данной льготе имеют все компании, осуществляющие затраты на НИОКР.

*Минусы:*

1. Отсутствие корреляции между возмещением затрат на НИОКР и их динамикой.

2. Высокий уровень налоговых расходов для государства.

(Составлено на основании данных OECD Innovation Policy Platform).

Таким образом главным минусом объемного налогового кредита является его неспособность стимулировать компании к увеличению затрат на НИОКР (Shmakova, 2007:57–62). Как правило объемный налоговый кредит применяется в странах, нацеленных на поддержание стабильного уровня затрат на НИОКР. Более того, объемный налоговый кредит дает более выгодные преференции для компаний, так как распространяется на все расходы на инновационную деятельность, но, с другой стороны, является более затратным для государства. В Европейских странах, применяющих объемный налоговый кредит, используются дифференцированные ставки в зависимости от размера компании, как, например, в Норвегии, где налоговый кредит в размере 20% изначально применялся исключительно для малых и средних предприятий и в последствии был введен для крупных предприятий в размере 18%<sup>2</sup>. В Нидерландах компании, осуществляющие затраты на инновационную деятельность могут претендовать на налоговый кредит в размере 32% (40% для стартапов) на первые 350 000 евро расходов на НИОКР и в размере 16% на затраты, превышающие указанную сумму<sup>3</sup>. Также дифференцированные ставки объемного налогового кредита применяются в отношении разных форм собственности, как, например, в Канаде. Для Канадских частных корпораций (Canadian-controlled private corporation) предоставляется налоговый кредит на инновационные разработки в размере 35% на затраты до 3 млн долл., все остальные компании получают налоговый кредит в размере 15%. Более того в Канаде на региональном уровне применяется дополнительный объемный налоговый кредит со ставками от 3,5% до 37,5%<sup>4</sup>.

## ПРИРОСТНОЙ НАЛОГОВЫЙ КРЕДИТ

Приростной налоговый кредит позволяет вычесть долю от прироста фактически понесенных затрат на НИОКР над базовым уровнем, зависит от пропорции между расходами на НИОКР в текущем периоде и расходами на НИОКР в базовом периоде. Впервые приростной налоговый кредит был применен в США (Guinet, Kamata, 1996:171–183). Применяется в отношении налога на прибыль и может быть использован до того момента, пока организация име-

---

<sup>2</sup> OECD Innovation Policy Platform, available at: <https://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-norway.pdf> (Accessed 23 March 2019).

<sup>3</sup> Invest in Holland available at: <https://investinholland.com/incentives-and-taxes/rd-incentives/> (дата обращения 19.03.2019).

<sup>4</sup> OECD Innovation Policy Platform, available at: <http://www.oecd.org/innovation/policyplatform/48141363.pdf> (Accessed 01 April 2019).

ет непогашенные обязательства по данному налогу, таким образом неиспользованный налоговый кредит может быть перенесен на три года назад и на 15 лет вперед. В США используется 3 различных метода расчета приростного налогового кредита на инновационные разработки: традиционный, для стартапов и альтернативный. Используемый метод расчета зависит от года регистрации налогоплательщика, даты начала научного исследования и разработок, принимаемых для целей налогообложения, а также от способности налогоплательщика предоставить необходимую документацию. В рамках первых двух методов предоставляется налоговый кредит в размере 20% от расходов на НИОКР, превышающих расчетную базу. В рамках альтернативного метода предоставляется налоговый кредит в размере 14% (Warda, 2002:187–195). Независимо от метода расчета база для исчисления размера приростного налогового кредита не должна быть меньше половины расходов на НИОКР, понесенных в соответствующем периоде. Приростной налоговый кредит на инновационные разработки предоставляется компаниям, которые разрабатывают новые, либо улучшают уже имеющиеся продукты, а также выпускают товары с применением новых технологий. Помимо этого, на получение налогового кредита могут претендовать компании, которые улучшили функциональность, надежность или качество уже существующих продуктов<sup>5</sup>. Важные изменения в отношении приростного налогового кредита на инновационные разработки произошли в налоговом законодательстве США в 2015 году. Эти изменения были направлены на расширение круга налогоплательщиков, которые могут претендовать на получение кредита, в основном все изменения коснулись малых предприятий.

Помимо США приростной налоговый кредит на инновационные разработки также применяется в Ирландии, Мексике. Плюсы и минусы приростного налогового кредита отражены ниже в таблице.

*Плюсы:*

1. Стимулирует компании к увеличению затрат на НИОКР.
2. Более низкий уровень налоговых расходов (в сравнении с объемным налоговым кредитом).

*Минусы:*

1. Не может применяться компаниям, использующими различные налоговые режимы
2. Не получают налоговую преференцию те компании, чьи расходы на НИОКР в текущем периоде были меньше рассчитанной базы для определения приростного налогового кредита.
3. Значительные затраты на администрирование налоговой льготы.

---

<sup>5</sup> The CPA Journal, available at: <https://www.cpajournal.com/2017/10/30/u-s-research-development-tax-credit/> (Accessed 11 April 2019).

4. Имеет про-циклическую природу: налоговый кредит будет меньше во время рецессии и выше в периоды экономического бума.

5. Сложность в расчете налогового кредита.

6. Получение компаниями дополнительных налоговых преференций во время роста инфляции без реального увеличения расходов на НИОКР.

(Составлено на основании данных OECD Innovation Policy Platform).

Следовательно, основным плюсом приростного налогового кредита является его способность к стимулированию расходов на НИОКР. Более того приростной налоговый кредит менее затратен для государства, так как ограниченное количество компаний могут претендовать на получение данной льготы, тем самым уменьшается размер выпадающих доходов государства. Главным минусом приростного налогового кредита на инновационные разработки является сложная, многоступенчатая система расчета кредита, которая провоцирует увеличение затрат на налоговое администрирование. Ряд исследований, проведенных в США, после введения приростного налогового кредита продемонстрировали, что только 52,7% расходов на НИОКР, осуществлялись компаниями, которые могли бы претендовать на получение приростного налогового кредита, в то время как 15,3% компаний не удалось увеличить свои расходы на НИОКР выше базового периода, а 32% компаний не могли претендовать на получение приростного налогового кредита в виду того, что не являлись плательщиками налога на прибыль (Eisner, Albert, 1984:76–88).

#### **ПРИМЕНЕНИЕ ПРИРОСТНОГО НАЛОГОВОГО КРЕДИТА В РОССИИ**

В Российской Федерации в настоящий момент применяется около 200 налоговых льгот и преференций. Введение дополнительных налоговых льгот может существенно увеличить стоимость налогового администрирования, увеличить риски неправомерного использования налоговых преференций. В этой связи важно разработать политику предоставления налоговых льгот инновационному сектору экономики, оценить воздействие каждой конкретной льготы на инновационные процессы в стране. В настоящий момент в России не применяется ни одна из форм налогового кредита, однако существуют различные формы налоговых вычетов, изъятий, рассрочек, отсрочек, а также инвестиционный налоговый кредит. В отличие от объемного и приростного налоговых кредитов, применяемых за рубежом, инвестиционный налоговый кредит имеет как налоговую, так и кредитную природу и представляет собой изменение срока уплаты налога, при котором организации при наличии оснований предоставляется возможность в течение определенного срока (5 лет) и в определенных пределах (не более 50% соответствующих платежей по налогу) уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен как по налогу на прибыль, так и по региональным и местным налогам. Несмотря на достоинства инвестиционного налогового кредита на практике видно, что

большинство организаций, которые могли бы претендовать на получение кредита не готовы его брать. Во-первых, особенно критичным является пятилетний предельный срок предоставления кредита. Объективно этот срок представляется слишком коротким для проведения перевооружения, модернизации производства, и окупаемости этих затрат. Во-вторых, получение инвестиционного налогового кредита требует согласования с налоговым органом и региональным финансовым органом. Зачастую региональные органы власти не заинтересованы в предоставлении кредита, так как это влечет выпадение бюджетных доходов. Сложная разрешительная процедура получения инвестиционного налогового кредита, а также влияние человеческого фактора на отбор получателей кредита влечет за собой риск коррупционной составляющей. Пример функционирования инвестиционного налогового кредита в системе налоговых льгот, направленных на стимулирование инвестиционно-инновационной деятельности, демонстрирует несовершенство системы применяемых в России механизмов. Однако потенциал для применения приростного налогового кредита на инновационные разработки существует, но при этом необходимо преодолеть ряд ограничений. Во-первых, важно устранить требование по размеру базы для исчисления приростного налогового кредита. Данное ограничение существенно уменьшает количество компаний (особенно среди малых и средних предприятий), которые могли бы претендовать на получение кредита. Во-вторых, сделать приростной налоговый кредит подлежащим возмещению, в связи с тем, что многие предприятия используют специальные налоговые режимы и не платят отдельно налог на прибыль. В такой ситуации размер приростного налогового кредита мог бы выплачиваться в виде гранта. В-третьих, изменить специфический характер формирования базы для исчисления приростного налогового кредита для каждой отдельной компании. Гораздо эффективнее группировать компании по отдельным отраслям и формировать базу в соответствии с изменением расходов на НИОКР в целой отрасли. Для повышения эффективности применения приростного налогового кредита предлагается осуществлять систематизацию налогоплательщиков в рамках отдельных отраслей для более адресной поддержки организаций. Данная мера с одной стороны позволит стимулировать приоритетные отрасли экономики, выявлять и поощрять те организации, которые систематически увеличивают расходы на НИОКР, обеспечивают дополнительный выпуск и экспорт инновационной продукции, а с другой позволит экономить государственные финансовые ресурсы. Автором предлагается выстраивать рейтинги с применением метода главных компонент в соответствии с количеством затрат на НИОКР и объемом выпуска инновационной продукции.

Однако, по мнению автора, наибольшую эффективность стимулирования инвестиций в НИОКР демонстрирует комбинированная система объемного и приростного кредитов. Такая смешанная система применяется, например, в Японии, Испании и Португалии, и представляет собой налоговый кредит, предоставляемый на весь объем затрат компании на НИОКР, а в случае превы-

шения расходов компании на инвестиционно-инновационную деятельность свыше среднего значения затрат за три предшествующие года, дополнительно предоставляется приростной налоговый кредит. Дополнительно в рамках такого метода можно установить различные ставки кредита для малого и среднего бизнеса, а также для различных форм собственности, с целью поддержки небольших предприятий, особенно нуждающихся в финансовых ресурсах.

В Японии объемный налоговый кредит установлен в размере 8-10% для крупных компаний и 12% для малых и средних, а также дополнительно применяется приростной налоговый кредит в размере 5%<sup>6</sup>. Более того в условиях кризиса в 2007 и 2008 годах в Японии применялась повышенная ставка приростного налогового кредита на инновационные разработки в размере 20%. Здесь важно отметить, что большинство передовых стран в области косвенного стимулирования инновационных процессов отличаются гибкой системой налогообложения, готовой подстраиваться под изменение экономической ситуации.

В России подобная смешанная система могла бы оказать позитивное влияние на развитие инновационных процессов в стране. Применение объемного и приростного налогового кредита предоставляет более щедрые привилегии компаниям инновационного сектора экономики и дает дополнительный импульс для увеличения расходов на НИОКР. Однако апробация данного механизма требует существенной перестройки существующей системы налогового регулирования инновационной деятельности в России, поскольку: во-первых, возникают дополнительные сложности с администрированием данной льготы, во-вторых, возможно дублирование налогового кредита и уже существующих налоговых преференций. В этой связи необходим детальный анализ эффективности каждой отдельной льготы для того, чтобы оставить максимально эффективные преференции с точки зрения стимулирования компаний к увеличению затрат на инновационную деятельность и выпуску высокотехнологического оборудования, а с другой максимально позволяло бы экономить бюджетные средства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На сегодняшний день налоговые кредиты на инновационные разработки в той или иной форме применяются в большинстве стран ОЭСР. Наиболее передовые страны в этой области комбинируют сразу несколько вариантов налогового кредита для создания наиболее выгодных условий для компаний, ведущих инновационные разработки. Практика применения как приростного, так и объемного налогового кредита демонстрирует существенное влияние на стимулирование инновационных процессов в странах их активного использования.

---

<sup>6</sup> OECD Innovation Policy Platform, available at: [https://www.oecd.org/sti/OECD-STI-RDTaxIncentives-CountryProfile\\_JPN.pdf](https://www.oecd.org/sti/OECD-STI-RDTaxIncentives-CountryProfile_JPN.pdf) (Accessed 8 April 2019).

В рамках статьи были выделены позитивные и негативные аспекты применения объемного и приростного налогового кредита на инновационные разработки, оценена перспектива применения приростного налогового кредита в России, даны рекомендации по его совершенствованию. Приростной налоговый кредит можно внедрить в систему налогообложения инновационного сектора экономики вместо малоэффективного инвестиционного налогового кредита. Для это как уже упоминалось ранее необходимо преодолеть ряд ограничений приростного налогового кредита. Во-первых, важно устранить требование по размеру базы для исчисления приростного налогового кредита. Во-вторых, сделать приростной налоговый кредит подлежащим возмещению, в связи с тем, что многие предприятия используют специальные налоговые режимы и не платят отдельно налог на прибыль. В-третьих, изменить специфический характер формирования базы для исчисления приростного налогового кредита для каждой отдельной компании. Тем не менее проводя сопоставление приростного и объемного налогового кредита, были выявлены существенные преимущества в использовании именно смешанной системы. Смешанная система позволяет и поощрять те организации, которые расходуют средства на НИОКР, но и стимулировать организации к увеличению этих расходов.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК / REFERENCES

- Ermakova, E.A. (2015) Tax credits in the system of innovative activity stimulation. *Upravlenets. [Manager]*. (2), 4–10. (in Russian).  
*Ермакова Е.А.* Налоговые кредиты в системе стимулирования инновационной активности // *Управленец*. 2015. № 2. С. 4–10.
- Kuklina, E.A. (2014) The system of tax incentives and their effectiveness (in the context of innovative development of Russian Federation). *Vestnik Leningradskogo gosudarstvennogo universiteta im. A.S. Pushkina [Vestnik of Pushkin Leningrad State University]*. 3 (6), 118–128. (in Russian).  
*Куклина Е.А.* Система налоговых льгот и стимулов и их эффективность (в контексте инновационного развития Российской Федерации) // *Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина*. 2014. № 3 (6). С. 118–128.
- Koroleva, L.P., Kandrashkina, M.A. (2015) Tax credit as tool for stimulating R&D: foreign and domestic experience. *Finance and Credit*. 30 (21), 29–39. (in Russian).  
*Королева Л.П., Кандрашкина М.А.* Налоговый кредит как инструмент стимулирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок: зарубежный и отечественный опыт // *Финансы и кредит*. 2015. Вып. 30. Т. 21. С. 29–39.
- Melnikova, I.N. (2010) Stimulation of Scientific and Innovation Activity: Global Experience. *Journal of International Law and International Relations*. (3), 89–93. (in Russian).  
*Мельникова И.Н.* Стимулирование научно-инновационной деятельности: мировой опыт // *Журнал международного права и международных отношений*. 2010. № 3. С. 89–93.
- Ponomareva, N.V., Golubtsova, E.V., (2015) Innovation activities: benefits from the Government. *Nalogovyy uchet dlya bukhgaltera [Tax Accounting for Accountants]*. (9), 49–54. (in Russian).

- Пономарева Н.В., Голубцова Е.В.* Инновационная деятельность: льготы от государства // *Налоговый учет для бухгалтера*. 2015. № 9. С. 49–54.
- Samarskii, M.A., Sorokina, L. (2011) Optimization of taxation as a tool for the development of innovation processes. *Financial Journal*. 2 (8), 133–140. (in Russian).
- Самарский М.А., Сорокина Е.Л.* Оптимизация налогообложения как инструмента развития инновационных процессов // *Финансовый журнал*. 2011. № 2(8). С. 133–140.
- Shmakova, M.N. (2007) On the issue of assessing the effectiveness of tax preferences. *Nalogi i nalogooblozhenie [Taxes and Taxation]*. (4), 57–62. (in Russian).
- Шмакова М.Н.* К вопросу об оценке эффективности налоговых преференций // *Налоги и налогообложение*. 2007. № 4. С. 57–62.
- Bronwyn, H. (2011) Effectiveness of the California R&D Tax Credit, University of California. Berkeley.
- Eisner, R., Albert, S. (1984) The new incremental tax credit for R&D: incentive or disincentive? *National Tax Journal*. 37 (2), 76–88. (in Russian).
- Эйснер Р., Альберт С.* Новый дополнительный налоговый кредит для НИОКР: стимулирующий или сдерживающий? *Национальный налоговый журнал*. 1984. 37 (2). С. 76–88.
- Guinet, J., Kamata, H. (1996) Do tax incentive promote innovations? *The OECD Observer*. (202). Invest in Holland. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/observer-v1996-5-en.pdf?expires=1565640493&id=id&accname=guest&checksum=A88E9AE9A502F17A075E39D2224CAD5D> (Accessed 19 March 2019).
- Гвинет Дж., Камата Х.* Способствуют ли налоговые льготы инновациям? // *Наблюдатель ОЭСР*. 1996. № 202. С. 22–25. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/observer-v1996-5-en.pdf?expires=1565640493&id=id&accname=guest&checksum=A88E9AE9A502F17A075E39D2224CAD5D> (Accessed 19 March 2019).
- Shuling Chiang, Picheng Lee, Asokan Anandarajan (2012) The effect of R&D tax credit on innovation: A life cycle analysis. Department of Accounting, Soochow University, Taipei, Taiwan. *Journal Innovation Organization & Management*. 14 (4), 510–523.
- Holtzman, Yu.S. (2017) Research and Development Tax credit. *The CPA Journal*. URL: <https://www.cpajournal.com/2017/10/30/u-s-research-development-tax-credit/> (Accessed 11 April 2019).
- Хольцман Ю.С.* Исследования и разработки о налоговом кредите. *Журнал CPA*. 2017. URL: <https://www.cpajournal.com/2017/10/30/u-s-research-development-tax-credit/> (Accessed 11 April 2019).
- Volynkina, M.V. (2007) Legal regulation of innovation activity. The problems of theory. Moscow: Aspekt press Publ. (in Russian).
- Волынкина М.В.* Правовое регулирование инновационной деятельности. Проблемы теории. М.: Аспект Пресс, 2007. 191 с.
- Warda J. (2002) Measuring the value of R&D Tax Treatment in OECD Countries. *OECD STI Review*. (27), 185–211.
- Варда Дж.* Измерение стоимости налогового режима на исследования и разработки в странах ОЭСР. *Обзор ОЭСР по ИППП*. 2002. № 27. С. 185–211.

**Об авторе:**

*Дюмина Вероника Евгеньевна* — аспирант, экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова

**ORCID ID: 0000-0002-3581-0893**

*e-mail: khodosveronika@gmail.com*

**Для цитирования:**

Дюмина В.Е. Приростной налоговый кредит на инновационные разработки (законодательные предложения) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23 №. 3. С. 429–447. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-429-447.

*Дата поступления в редакцию: 26 июня 2019 г.*

*Дата принятия к печати: 17 июля 2019 г.*

Research Article

## INCREMENTAL TAX CREDIT FOR R&D (LEGISLATIVE PROPOSALS)

**Veronika E. Diumina**

Lomonosov Moscow State University  
*1, bld. 13, Leninskie gory, 119234, Moscow, Russia*

In conditions of limited resources, the government is looking for the most effective way of supporting and innovative development of priority sectors of the economy. Despite the fact that the question of the correlation between direct and indirect methods of stimulating investment and innovation activity remains open, more and more economically developed countries make a choice in favor of tax incentives and preferences. The need of finding the effective mechanisms of stimulating R&D in order to develop knowledge-intensive industries, creation of favorable conditions for innovation activity in the country — all of these confirm the importance of additional restructuring of the taxation system of the innovation sector of the economy. The most common form of tax incentives for innovation activity is tax credit. Based on the analysis of a wide range of foreign studies on the effectiveness of applying a tax credit for stimulating innovation activity, the article discusses and systematizes the positive and negative aspects of applying incremental and volume tax credits for R&D. In the study were used the method of comparative analysis to confront the experience of using different types of tax credit in different countries, the methods of cause-effect and system analysis to identify the main positive and negative aspects of applying volume and incremental tax credits. Based on dialectical method of knowledge, the directions of improving the mechanism of incremental tax credit were formulated. As the result of the analysis the assessment of applying the incremental tax credit for R&D in the existing tax system of Russian Federation and the recommendations for its transformation for increasing the effectiveness are given.

**Key words:** tax credit, volume tax credit, incremental tax credit, tax incentives for R&D, innovation economy, innovations, taxation

### INTRODUCTION

In a financial crisis, with shrinking funding and economic slowdown, businesses need additional capital, own and borrowed, to stay afloat. The government, for its part, seeks to minimize its outgoings by supporting the top-priority industries. In this case, a selective approach to stimulation R&D becomes particularly relevant. The government is then forced to change and improve its policy in stimulating innovation activity to make it more efficient and effective while minimizing its costs. The question of balance between direct and indirect economic incentives is still on the agenda.

The government widely uses fiscal tools, which are classified into direct economic incentives (allocations, subventions, subsidies) and indirect economic incentives (tax reliefs and incentives), in order to promote investment in research and development (Ponomareva, Golubgtsova, 2015:49–54). Both higher public investment and tax incentives have multiplicative effect. However, this effect is lower for tax relief than for direct public funding. This is because the funds made available to entities through tax relief can be either spent in current expenses or invested. The government cannot absolutely control how businesses will spend their additional funds. What is more, lower tax assessments means less money for the public coffers. This makes direct intervention mechanisms look more effective; one cannot ignore, however, that targeted support cannot be massive. Direct incentives for R&D require more sophisticated administration system, micromanagement and ultimately significant human factor in decision-making. Indirect incentives can also have negative effects due to tax fraud as a result of varying interpretations of tax statutes and higher administrative overheads of an overly complicated system for granting tax reliefs and incentives. The key advantage of indirect support is that decision of how to spend R&D budget is made by firms themselves, because they better know which project is might be successful<sup>7</sup>. There is no doubt that there should be an effective system that could function to a certain extent autonomously, ensuring the maximum return on the funds that were not received in budget (Volynkina, 2007:26). Overall most developed economies show a trend towards a wider use of tax incentives for investment and innovation (Melnikova, 2010:89–93). Many researchers concur that indirect incentives have positive results, while noting, however, that the performance of a given incentive is determined by a variety of national features and factors, such as, e.g., the sectoral structure, the specifics of the tax system, the contribution of high-tech and knowledge-intensive industries to the nation's GDP, and the government's R&D promotion policies. Tax credit is emerging as the most popular tax incentive for innovation. Out of the 23 OECD countries that use tax credit, 16, 4 and 3 provide a volume-based, incremental and mixed tax credit for research and development respectively.

The aim of this paper is to develop proposals to improve the performance of incremental tax credit as an incentive and to incorporate it into the tax regime of the R&D sector in the Russian Federation. Drawing on a large body of overseas research focused on the efficacy of tax credits in promoting innovation, the paper reviews the positive and negative aspects of two types of tax credit: incremental and volume-based. The findings of the analysis are used to assess the available opportunities for and constraints on this mechanism in Russia and to give practical recommendations for transforming the incremental tax credit so that it can be accepted in the Russian tax system. In furtherance of the tasks at hand, the study used the comparative method to compare the impact of various tax credits in a number of countries, as well as the cause and effect and systems analysis methods, which made it possible to identify the

---

<sup>7</sup> R&D tax credits, available at: [https://www.ifs.org.uk/economic\\_review/fp214.pdf](https://www.ifs.org.uk/economic_review/fp214.pdf), (Accessed 11 April 2019).

major positive and negative aspects of volume-based and incremental tax credits. Dialectic methods were used to study economic processes and formulate ways to improve the mechanism to implement the incremental tax credit in the tax system of the Russian Federation.

Despite the widespread use of the tax credit in the OECD member states, there are various studies into its effect on R&D investment that sometimes come to the opposite conclusions. E.g., D. Brown and P. Berger discovered a direct relationship between tax credits and higher investment in R&D, whereas S. Hemphill and R. Eiser arrived at the conclusion that the tax credit, along with the other tax benefits, does not have a significant effect on investments in R&D (Bronwyn, 2011). Recent research has demonstrated, however, that such contradictory results can be due to the fact that the researchers examined companies at different stages of the corporate life cycle in aggregate jointly, without grouping them. Taiwan's researchers S. Chiang and P. Lee ascertained that the tax credit affects the most entities in crisis as well as young start-ups, whilst growing entities are less affected by this tax incentive<sup>8</sup>. The practice of applying this tax benefit in the EU and OECD countries has a long history, however, the tax credit was used most actively after the economic crisis in 2008 (Koroleva, Kandrashkina, 2015:29–39). Tax credit is used to promote certain types of innovation, makes certain R&D costs tax-deductible, and does not require the credit amount to be repaid unlike the investment tax credit. A number of countries grant higher rates of tax credit to small and medium-sized R&D companies. Tax credits can be refundable or non-refundable. With refundable tax credits, in the case that the tax credit exceeds the taxpayer's tax liability, the difference can be carried over to subsequent fiscal periods or refunded. With non-refundable tax credits, the balance cannot be carried over to subsequent fiscal periods (Ermakova, 2015:4–10). For the purposes of tax credit assessment, the following types of R&D costs are identified:

- R&D wages (this incentivizes companies to invest in human capital);
- short- and long-term R&D costs (including the costs of consumables).

There are two types of tax credit:

- volume-based (volume),
- incremental (incremental).

#### *Volume-based tax credit*

Volume-based tax credit makes the actually incurred R&D costs tax-deductible. It is used in countries such as France, Italy, Canada, Norway, the United Kingdom, Czechia and Denmark. The main positive aspects of volume-based tax credit are the following:

1. Not susceptible to business cycle fluctuations;
2. Low administrative costs of the incentive;

---

<sup>8</sup> Chiang S., Lee P., Anandarajan A. (2012), The effect of R&D tax credit on innovation: A life cycle analysis. Department of Accounting, Soochow University, Taipei, Taiwan, 519–523.

3. Predictability for companies;
4. Straightforward assessment;
5. All companies with R&D costs are eligible for the incentive.

Despite the fact that volume tax credit for R&D is almost universal mechanism for stimulating innovations, it has several limitations:

1. No correlation between reimbursement of R&D costs and their dynamics;
2. High fiscal costs.

Thus the main con of volume-based tax credit is that it does not encourage companies to increase their R&D costs (Samarskii, Sorokina, 2011:34). A volume-based tax credit is normally used in countries seeking to keep their R&D costs at a given level. What is more, the volume-based tax credit provides a better incentive for companies because it applies to their total R&D costs, but costs more for the government. The European countries with volume-based tax credits use rates differentiated by company's size; a case in point is Norway, where a 20% tax credit was initially only available to small and medium-sized businesses and was later introduced for large businesses at the rate of 18%<sup>9</sup>. In the Netherlands, companies (start-ups) with R&D costs are eligible for a tax credit at the rate of 32% (40%) and 16% for the first 350,000 euros and subsequent amounts spent on R&D respectively<sup>10</sup>. Differentiated rates of volume-based tax credit also apply to different forms of ownership, e.g. in Canada. Canadian-controlled private corporations are eligible for a 35% tax credit for research and development costs of up to 3 mln dlr.; all other companies are eligible for a 15% tax credit<sup>11</sup>. What is more, Canadian states use an additional volume-based tax credit ranging from 3.5% to 37.5%<sup>12</sup>.

### INCREMENTAL TAX CREDIT

The incremental tax credit makes deductible a portion of R&D costs actually incurred over a basic period and depends on the ratio between R&D costs in the current period and R&D costs in the basic period. The incremental tax credit was first used in the USA (Guinet, Kamata, 1996:171–183). It is used for income tax deductions and can be claimed as long as the entity has outstanding income tax liabilities; thus an unused tax credit can be carried up to three years back and up to 15 years forward. The US uses 3 different methods for assessing incremental tax credits for research and development: traditional, for start-ups and alternative. The applicable assessment method depends on the year of taxpayer registration, the start date of re-

---

<sup>9</sup> OECD Innovation Policy Platform [Online], available at: <https://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-norway.pdf> (Accessed 23 March 2019).

<sup>10</sup> Invest in Holland [Online], available at: <https://investinholland.com/incentives-and-taxes/rd-incentives/> (Accessed 19 March 2019).

<sup>11</sup> Canada, Corporate tax incentives and credits [Online], available at: <http://taxsummaries.pwc.com/ID/Canada-Corporate-Tax-credits-and-incentives> (Accessed 20 April 2019).

<sup>12</sup> OECD Innovation Policy Platform [Online], available at: <http://www.oecd.org/innovation/policyplatform/48141363.pdf> (Accessed 01 April 2019).

search and development project for tax purposes, as well as on the taxpayer's ability to provide the required paperwork. The first two methods grant a tax credit at the rate of 20% of R&D costs over the baseline amount. The alternative method grants a 14% tax credit (Warda, 2002:187–195). Whatever the assessment method, the baseline for assessing the incremental tax credit may not be less than half of the R&D costs incurred in the relevant period. An incremental tax credit for research and development is granted to companies that develop or improve products or manufacture goods using new solutions. A tax credit is also available to companies that have improved the performance, reliability or quality of products, which are already on the market (Holtzman, 2017). Important changes to R&D incremental tax credits were made in the US tax legislation in 2015. The changes were designed to expand the list of taxpayers that are eligible for a credit, with virtually all the changes affecting small businesses. Today incremental tax credit is mostly used to encourage R&D activity of US startups by lowering their after tax cost<sup>13</sup>. This measure is very important because small enterprises are usually especially in need of additional financial recourses.

Apart from the USA, incremental tax credits for research and development are also available in Ireland and Mexico. Incremental tax credit has its' positive and negative aspects. The positive aspects are the following:

1. Stimulates companies to increase their R&D costs;
2. Lower tax expenses (vs volume-based tax credits).

Despite the fact that the incremental tax credit has a greater influence on innovation processes than volume-based tax credit, it has several negative aspects:

1. Not available to companies under various tax regimes;
2. Not available to companies whose R&D costs in the current period are less than the incremental tax credit baseline in place;
3. High administrative costs of the tax incentive;
4. Procyclical in nature: the tax credit will increase and decrease during a recession and boom respectively;
5. Difficult to assess the tax credit;

Companies receive additional tax relief when inflation is rising without a real increase in their R&D costs.

The incremental tax credit costs less for the government because a limited number of companies are eligible for the incentive, which decreases the shortfall in public income. The main con of R&D incremental tax credit is a complicated, multi-tier credit assessment system, which drives up the costs of tax administration. A number of studies conducted in the USA after the introduction of the incremental tax credit show that only 52.7% of R&D costs were incurred by companies eligible for an incremental tax credit, whereas 15.3% of the companies failed to increase their

---

<sup>13</sup>The differences between the French and American R&D tax credit [Online]. Available at: <https://www.onecpa.io/en/2018/07/31/research-tax-credit/> (Accessed: 02 March 2019).

R&D costs beyond the baseline, and 32% of the companies were not eligible for an incremental tax credit because they paid no income tax (Eisner, Albert, 1984:76–88).

### INCREMENTAL TAX CREDIT IN RUSSIA

In the Russian Federation, about 200 tax benefits and preferences are currently applied. The introduction of additional tax incentives can significantly increase the costs of tax administration and the risks of tax fraud (Kuklina, 2014:118–128). It is therefore important to develop a tax incentivization policy for the R&D sector and estimate the impact of each specific incentive on R&D in the country. Russia has yet to introduce any form of tax credit; it, however, has a variety of tax deductions, exemptions, tax holidays, as well as an investment tax credit in place. Unlike the volume-based and incremental tax credits used abroad, the investment tax credit has a tax and a credit dimension and constitutes tax payment rescheduling that allows eligible entities within a certain time (5 years) and within certain limits (up to 50% of the payable tax) to reduce their tax liabilities, with the credit amount plus interest payable in instalments. An investment tax credit is available for both income tax and state and local taxes. Despite the benefits of an investment tax credit in practice, it is clear that most organizations that could qualify for a credit are not ready to take it. First, the five-year credit deadline is especially critical. This time limit is demonstrably too short for production re-equipment, modernization and recovery of the costs. Second, an investment tax credit is subject to the approval of the taxman and state comptroller. State governments are often reluctant to grant a tax credit because it means a shortfall in public income. The involved process of applying for an investment tax credit as well as the role of the human factor in selecting credit beneficiaries gives rise to corruption risks. The example of investment tax credit functioning as part of the system of tax incentives designed to promote investment and innovation demonstrates the inadequacy of the system of mechanisms used in Russia. Still, R&D incremental tax credit has potential, but a number of obstacles need to be overcome first. First, it is important to eliminate the requirements on the baseline for incremental tax credit assessment. This limitation materially reduces the number of companies (particularly small and medium-sized businesses) that can be eligible for the credit. Second, make the incremental tax credit refundable because many businesses use special tax treatments and pay no income tax. The amount of incremental tax credit could then be paid in the form of a grant. Third, change the unconventional mechanism of baselining for incremental tax credit assessment on a case-by-case basis. It is far more effective to group companies by sector and define the baseline based on changes in R&D costs across the board. To improve the performance of incremental tax credit, it is proposed to group taxpayers by sector for better targeting of support. This will, on the one hand, incentivize priority industries, identify and encourage those entities that consistently increase their R&D spending, produce and export more innovative products, and, on the other hand, save public funds. The author suggests building rankings

using the method of principal components to match R&D spending and innovative output.

However, the author believes that an integrated system of volume-based and incremental credits is the best way for promoting R&D investment. Such a hybrid system is used, for example, in Japan, Spain and Portugal, with a tax credit granted for a company's total R&D costs, and where the company's R&D costs exceed the average costs over three preceding years, an incremental tax credit shall also be granted. Additionally, under this method, can be set different credit rates for small and medium businesses, as well as for different forms of ownership, in order to support small businesses, especially those in need of financial resources.

Japan has set its volume-based tax credits at 8–10% for large companies and 12% for small and medium-sized companies, and it also has a 5% incremental tax credit in place<sup>14</sup>. What is more, during the 2007–2008 crisis Japan used a higher rate of 20% for its R&D incremental tax credit<sup>15</sup>. It is apt to note here that the majority of the countries with the best indirect incentives in place for research and development use flexible tax regimes, easily adaptable to economic changes.

In Russia, such a hybrid system could be conducive to innovation processes in the country. Volume-based and incremental tax credits provide better incentives for companies in the R&D sector and gives an additional impetus to R&D spending. However, approbation of this mechanism requires a significant restructuring of the existing tax system in Russia, because, firstly, additional difficulties arise with the administration of new benefit, and, secondly, duplication of tax credit and existing tax preferences is possible. This calls for an in-depth performance review of each individual incentive in order to keep the best incentives that encourage companies to increase their R&D spending and produce high-tech equipment, and on the other hand, to maximize public savings.

## CONCLUSION

As of this writing, research and development tax credits are available in most OECD countries in one form or another. The countries leading in this field offer a combination of tax credit options to provide the best incentives for companies engaged in research and development. The track record of both incremental and volume-based tax credits shows them to be a major driver of innovation processes in the countries that have adopted them. The paper has identified the positive and negative aspects of R&D volume-based and incremental tax credits, formulated an outlook for an incremental tax credit in Russia and given recommendations for its improvement. An incremental tax credit can be incorporated into the tax regime of the R&D sector

---

<sup>14</sup> OECD Innovation Policy Platform, available at: [https://www.oecd.org/sti/OECD-STI-RDTaxIncentivesCountryProfile\\_JPN.pdf](https://www.oecd.org/sti/OECD-STI-RDTaxIncentivesCountryProfile_JPN.pdf) (Accessed 08 April 2019).

<sup>15</sup> Japan, Corporate tax incentives and credits, available at: <http://taxsummaries.pwc.com/ID/Japan-Corporate-Tax-credits-and-incentives> (Accessed 20 April 2019).

to replace the underperforming investment tax credit. This, as has already been mentioned, requires overcoming a number of limitations of the incremental tax credit. First, it is important to scrap the limitation on the baseline for incremental tax credit assessment. Second, make the incremental tax credit refundable because many businesses use special tax treatments and pay no income tax separately. Third, change the unconventional mechanism of baselining for incremental tax credit assessment on a case-by-case basis. Be that as it may, the comparison between the incremental and volume-based tax credit has identified major benefits of a hybrid system rather than anything else. A hybrid system makes it possible to both reward those entities that spend on R&D and to encourage entities to increase this expenditure.

**About author:**

**Veronika E. Diumina** — PhD-student, Faculty of Economics, Moscow State University Lomonosov

**ORCID ID: 0000-0002-3581-0893**

*e-mail:* khodosveronika@gmail.com

**For citation:**

Diumina, V.E. (2019) Incremental tax credit for R&D (legislative proposals). *RUDN Journal of Law*. 23 (3), pp. 429–447. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-429-447.

*Article received June 26, 2019*

*Article accepted July 17, 2019*



## РЕЦЕНЗИИ. НАУЧНЫЕ ФОРУМЫ

## REVIEWS. DISCUSSION FORUMS

DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-448-454

Рецензия

### ПРОБЛЕМЫ ДЕМОКРАТИИ: НОВЫЙ ВЗГЛЯД. РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ КЕРИМОВА А.Д. «ДЕМОКРАТИЯ: ОПЫТ КРИТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА» (М.: НОРМА, 2019. 182 с.)

**А.И. Экимов<sup>1</sup>**

Российский университет дружбы народов  
117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, 6

Рецензируемое произведение является первым и до настоящего времени единственным отечественным изданием, в котором столь обстоятельно, емко и концентрированно представлена критика демократии как социокультурного и политико-правового феномена. Автор убедительно доказывает, что демократия не есть власть народа или власть большинства, а лишь определенная технология, механизм обретения и осуществления государственной власти меньшинством с помощью большинства, но далеко не всегда в интересах и во благо большинства.

**Ключевые слова:** демократия, сущность демократии, ценность демократии, пороки демократии, исполнительная власть, нравственный аспект демократии

Рецензируемое произведение является первым и до настоящего времени единственным отечественным изданием, в котором столь обстоятельно, емко и концентрированно представлена критика демократии как социокультурного и политико-правового феномена. Критическому анализу подвергаются не та или иная национально окрашенная модель демократии; автор преследует цели куда более высокого порядка. Он стремится обнаружить и тщательнейшим образом изучить скрытую от поверхностного взгляда глубинную, потаенную сущность демократии, выяснить, почему демократия оказалась приемлемым

<sup>1</sup> © Экимов А.И., 2019.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

и удобным способом политического властвования в разные исторические эпохи. Автор весьма далек от распространенной в современном мире тенденции идеализировать демократию, рассматривать ее исключительно сквозь призму несомненно свойственных ей ценных качеств. Для него важнее вскрыть пороки и изъяны, имманентно и априори присущие демократическому способу формирования, организации и функционирования государственной власти и соответствующей идеологии.

Работа начинается с анализа осмысления демократии как технологии властвования меньшинства посредством большинства. С этой целью автор обращается в первую очередь к наследию выдающихся мыслителей прошлого: К. Маркса, А. де Токвиля, П.И. Новгородцева и др., полагая что именно их идеи и воззрения относительно демократии гораздо основательнее и глубже, чем суждения подавляющего большинства современных отечественных и зарубежных исследователей. К тому же эти идеи в современной России фактически преданы забвению, что в немалой степени объясняется засильем здесь западной либерально-демократической идеологии, энергично насаждаемой истеблишментом, «новыми русскими» и их политической клиентелой. Причина преобладания подобных умонастроений видится, используя выражение выдающегося отечественного философа В.С. Соловьева, в «стадном единомыслии» русского общества, когда тот, кто не желает «прослыть «отсталым» и подвергнуться общему презрению, должен «одновременно со всеми «передовыми людьми» достигать одной и той же умственной станции»<sup>2</sup>.

Автор считает необходимым представить собственное оригинальное понимание демократии. Он убедительно доказывает, что демократия на деле не есть власть народа или власть большинства, а лишь определенная технология, механизм обретения и осуществления государственной власти меньшинством с помощью большинства, с опорой на большинство, но далеко не всегда в интересах и во благо большинства. Отметим, что такая позиция отнюдь не составляет исключения в мировой науке (С.Л. Франк, Г. Моска, В. Парето). Но сколь же она отлична от суждений большинства отечественных ученых, бесконечно повторяющих, особенно в учебной литературе, сакральную мантру о демократии как власти народа?!

Автор задается вопросом, почему народовластие, понимаемое как правление самого народа, по сей день остается «не более чем мечтой?». По его мнению, на то есть объективные и субъективные причины. Они связаны прежде всего с иерархическим строением социума, в котором закономерно и неизбежно выделение правящей элиты, обладающей такими личными качествами, которых нет у управляемого большинства. В числе таких качеств элиты названы сильное желание властвовать, ощущение своей безусловной избранности и даже богоизбранности. Ее стремление удержать власть любой ценой заставляет даже в са-

---

<sup>2</sup> Соловьев В.С. *Идея сверхчеловека* // Соч. в двух томах. Т.1. М. 1988. С.611

мых сложных ситуациях беречь свое единство (договариваться). Напротив, управляемое большинство хуже организовано, а его значительная часть вовсе не противится своему подчиненному положению. Важным автор считает и явно демонстрируемое как господствующим меньшинством, так и подчиняющимся большинством стремление к сохранению статус-кво. Дальнейшие размышления и исследования в этом направлении, как справедливо утверждается в монографии, позволят выявить и другие доселе потаенные, глубинные механизмы властвования меньшинства над большинством.

Безусловный интерес представляет изложение вопроса о соотношении демократии и разделения властей. Автор обоснованно полагает, что во всех странах главенствующая роль принадлежит исполнительной власти, поскольку именно она сосредоточивает в своих руках неизмеримо большие по сравнению с другими ветвями власти административные, финансовые, материально-технические, организационные, людские и иные ресурсы. Другие власти никогда не смогут «встать вровень» с исполнительной властью. Их задача состоит в том, чтобы не дать исполнительно-распорядительным структурам сконцентрировать в своих руках всю полноту власти и таким образом узурпировать ее. Усиление исполнительной власти, подчеркивается в книге, есть объективная, исторически неизбежная реальность, обусловленная главным образом усложнением процессов общественного развития. В условиях современной демократии, делает смелый вывод автор, принцип разделения властей в действительности не работает или работает отнюдь не в полной мере, в значительной степени оставаясь не более чем декларацией. Это вывод, конечно, нуждается в серьезной проверке.

Принципиально значимым и, по нашему мнению, убедительным является комментарий автора к ст. 2 Конституции РФ, в которой говорится что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Названное положение Конституции, утверждает А.Д. Керимов, вызывает обоснованные сомнения. Ни одно вероучение не рассматривает человека, и уж тем более его права и свободы, в качестве высшей ценности. Для многих, даже атеистов, существуют и куда более значимые ценности, которые к тому же зачастую предполагают самопожертвование. Это, например, вера в Бога, Родина, долг, совесть, честь и т.п. Автор риторически спрашивает, стоит ли ставить перечисленные ценности на одну ступень с такими, например, чрезвычайно важными, но все же в известном смысле второстепенными конституционными правами, как право на объединение и т.д. Не абсурдно ли упомянутые права и свободы человека возводить в ранг высших ценностей? Эта аргументация кажется весьма убедительной, с ней трудно не согласиться.

Подробно анализируются в работе недостатки демократии. Лишь благодаря им, как считает автор, власть имущий класс смог «полностью приручить» демократию. В монографии дан подробный анализ этих недостатков. Один из них связан с тем, что демократия может служить как добру, так и злу, как высокому, так и низкому, как прогрессу, так и регрессу. Автор предлагает критически осмыслить известные концепции воли народа, на которой пытаются строить

демократическое мировоззрение. Между тем, как известно, один из основателей американской школы прагматизма Джон Дьюи (1859–1952) вообще считал, что за демократией нет никакого единого народа, а, следовательно, ни о какой воле народа не приходится вести речь. С таким пониманием воли народа согласуется позиция и выдающегося западного экономиста И. Шумпетера (1883–1950), который утверждал, что народ не является субъектом политики, вместо него действуют политические элиты и лидеры. В отличие от таких крайностей в понимании воли народа Д.А. Керимов все же полагает, что народная воля — это реальность, но существует она лишь в отношении весьма ограниченного круга вопросов и далеко не всегда очевидна не только власть имущим, но, как это ни парадоксально, и самому народу. А властные институты, вопреки широко распространенной точке зрения, существуют не только для того, чтобы выражать волю народа, но и свою собственную волю. Позиция, согласно которой государство выражает исключительно волю народа, по справедливому мнению автора, является теоретическим основанием для оправдания любых решений власть имущих. Напротив, признание факта, что государство выступает прежде всего в качестве генератора своей собственной воли, многократно повышает его ответственность за судьбы страны.

Не обходит вниманием автор еще один порок демократии. Он состоит в том, демократическая идеология зачастую обнаруживает свою крайнюю лицемерность, скрывая нетерпимость к оппозиционному меньшинству. Поэтому она весьма неустойчива: постоянно дрейфует то в сторону диктатуры, то в сторону охлократии, балансирует между ними. Недостатки демократии свидетельствуют о том, что она как идеология и технология политического процесса далека от совершенства. Но в корне неправильным автор считает распространенное мнение, согласно которому устранение пороков демократической государственной системы возможно лишь путем усиления ее демократических начал, расширения сферы ее применения, выработки новых, доселе неизвестных демократических процедур, форм и методов. Для решения этой проблемы следует предпринять шаги в совершенно ином направлении, а именно обеспечить реальное, живое участие в государственном управлении наиболее того заслуживающих представителей нации. Однако в связи с этой несомненно правильной идеей в книге излагаются предложения, с которыми вряд ли можно согласиться. Например, автор критически относится к идее *всеобщего избирательного* права. По его мнению, правом избирать и избираться должны обладать не все граждане, а лишь наиболее достойные, выделение которых из общей массы возможно лишь путем введения неравного избирательного права. Он выступает за внедрение в избирательный процесс множества цензов. Так, якобы целесообразно предоставить «некоторые преимущества» в области избирательного права людям высокообразованным (лицам, получившим высшее образование, обладающим научными степенями и званиями, лауреатам государственных премий, квалифицированным специалистам, признанным профессионалам и т.п.). Предлагается подумать и о том, чтобы определенная часть (скажем, 1/10) мест в пар-

ламенте) резервировалась исключительно за лицами, работающими в системе академии наук и высшего образования. Причем избрание таких лиц должно осуществляться не всем населением страны, а их же коллегами по работе. Аналогичная реформа должна коснуться и исполнительно-распорядительных структур путем привлечения в них людей, посвятивших значительную часть жизни научным изысканиям и существенно в этом преуспевших. Не будем касаться и других аналогичных предложений, содержащихся в монографии. От себя скажем, что это, конечно, новая светлая вера в «новых святых». Но мы уже видели, как «эти святые» опорочили себя в России в наш демократический век. Словно отвечая А.Д. Керимову, Карл Поппер говорил: «Предположим, что мы выбрали в качестве правителя «мудрейшего» и «наилучшего». Однако «мудрейший» может мудро решить, что править должен не он, а «наилучший». «Наилучший» же в своей добродетели может решить, что править должно большинство»<sup>3</sup>.

То есть таким путем мы вернемся к тому же состоянию, которое уже на сегодняшний день утвердилось в отечественной политико-правовой практике. Есть и другие предложения автора, которым вряд ли нужно следовать. Например, о повышении возрастного ценза для участия в выборах или по примеру некоторых европейских стран о введении так называемых моральных цензов для участия в голосовании. Д.А. Керимов считает возможным учреждение, наряду с традиционными политическими институтами (парламентом и др.), структуры, наделенной правом выступать в качестве последней инстанции при решении тех вопросов внутренней и внешней политики, которые имеют судьбоносное значение для страны в целом и каждого ее гражданина. При этом не аргументировано, почему демократически избранный парламент, к тому же с участием «ученых», не в состоянии выполнить эти задачи. Небезынтересно отметить, что автор и сам считает свои предложения «недостаточными и плохо взаимосвязанными».

Но, как правильно считает автор, демократию невозможно положительно преобразовать, оставаясь при этом в узких рамках ее мировоззренческой парадигмы, заданного ею же самой способа формирования государственно-властных структур. Никакие усовершенствования политических, правовых и прочих институтов не повлекут за собой желаемых результатов, если они не основаны на прочном нравственном фундаменте, не подкреплены твердой убежденностью людей в их нужности, полезности и легитимности. Необходимо прежде всего и главным образом изменение индивида в направлении его трансформации в духовно-нравственную, социально ответственную личность. По существу, это означает, что светлое будущее демократии находится далеко за горизонтом сегодняшних практик. Коммунисты не справились с задачей формирования нового человека. Нелегко с ней справиться и будущим поколениям.

---

<sup>3</sup> Поппер К. Открытое общество и его враги. Том I. Чары Платона. М. 1992. С. 164.

И демократия еще надолго останется, по выражению К. Маркса, «загадкой всех форм государственного строя»<sup>4</sup>. Главный смысл проделанного А.Д. Керимовым весьма значимого для нашей государственно-правовой науки исследования — еще раз взглянуть не только в историческое прошлое и в нынешнее состояние феномена демократии, но и предложить пути для ее совершенствования. Автор с этой задачей успешно справился, обогатив теорию демократии ценными наблюдениями и глубокими социально-значимыми выводами.

**Об авторе:**

*Экимов Анисим Иванович* — доктор юридических наук, профессор кафедры теории права и государства Российского университета дружбы народов, Заслуженный юрист РФ

**ORCID ID: 0000-0002-6463-6820**

*e-mail: ekimov-ai@rudn.ru*

**Для цитирования:**

*Экимов А.И.* Проблемы демократии: новый взгляд. Рецензия на монографию Керимова А.Д. «Демократия: опыт критического анализа» (М.: Норма, 2019. 182 с.) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23 № 3. С. 448–454. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-448-454.

*Дата поступления в редакцию: 8 июля 2019 г.*

*Дата принятия к печати: 17 июля 2019 г.*

Review

**PROBLEMS OF DEMOCRACY: A NEW VIEW.  
BOOK REVIEW: DEMOCRACY: EXPERIENCE OF CRITICAL  
ANALYSIS. BY A.D. KERIMOV. MOSCOW. NORMA, 2019**

**Anisim I. Ekimov**

Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., 117198, Moscow, Russia

The peer-reviewed book is the first and only domestic publication in which the critique of democracy as a sociocultural and political-legal phenomenon is amply and concentratedly presented. The author confidently proves that democracy is not the power of the people or the power of the majority, but only a certain technology, a mechanism for acquiring and exercising state power by a minority with the help of the majority, but not always in the interests of the majority.

**Key words:** democracy, the essence of democracy, the value of democracy, flaws of democracy, executive power, the moral aspect of democracy

**Information about the author:**

---

<sup>4</sup> Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., 2 изд. Т.1. с.71

*Anisim I. Ekimov* — Doctor of Legal Sciences, Professor, professor of Department of Theory of Law and State of RUDN University, Honored Lawyer of the Russian Federation

**ORCID ID: 0000-0002-6463-6820**

*e-mail:* ekimov-ai@rudn.ru

**For citation:**

Ekimov, A.I. (2019) Problems of democracy: a new view. Book review: Democracy: experience of critical analysis. By Kerimov, A.D. Moscow. Norma, 2019. *RUDN Journal of Law.* 23 (3), pp. 448–454. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-448-454.

*Article received July 8, 2019*

*Article accepted July 17, 2019*



DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-455-477

Обзор

## ОБЗОР II МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРАВО — ЯВЛЕНИЕ ЦИВИЛИЗАЦИИ И КУЛЬТУРЫ» РОССИЯ, МОСКВА, РУДН, 29–30 МАРТА 2019 г.

Ц.Ц. Михеева, Е.Н. Трикоз, А.А. Графшонкина, П.Н. Андреева<sup>1</sup>

Российский университет дружбы народов  
117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, 6

29–30 марта 2019 года в Юридическом институте Российского университета дружбы народов (далее — РУДН) состоялась Вторая международная научная конференция «Право — явление цивилизации и культуры», в которой приняли участие свыше 150 ученых из Российской Федерации и зарубежных стран. Состоявшийся научный форум в русле общей стратегии РУДН как международно-ориентированного университета нацелен на интеграцию российского правоведения в общемировое научное пространство, формирование методологии фундаментальных правовых исследований, связанной с цивилизационно-культурными основаниями права. Настоящий обзор отражает общую концепцию конференции, ход ее работы, содержание пленарного и секционных заседаний.

**Ключевые слова:** право, методология юридической науки, цивилизация, культура, цивилизационно-культурные основания права, цивилизационно-культурный подход, правовой опыт, традиции, инновации, сравнительное правоведение, национальное и универсальное

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНФЕРЕНЦИИ

В Российском университете дружбы народов 29–30 марта 2019 года прошла *Вторая Международная научная конференция «Право — явление цивилизации и культуры»*, организованная кафедрами истории права и государства и теории права и государства Юридического института. Заявленная в названии конференции тема позволила объединить российских и зарубежных ученых, занятых научными исследованиями в таких областях, как методология юридической науки, теория государства и права, история права и государства, история политических и правовых учений, философия права, сравнительное правоведение, конституционное право и др. Общая направленность конференции связана с фунда-

<sup>1</sup> © Михеева Ц.Ц., Трикоз Е.Н., Графшонкина А.А., Андреева П.Н., 2019.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

ментальными научными изысканиями в русле цивилизационного и культурного правового развития стран и народов в их прошлом, настоящем и будущем.

Работа конференции шла в формате планарного заседания и шедших на протяжении двух дней 11 тематических секций. Всего в конференции приняли участие более 150 ученых, среди которых — 100 докторов и кандидатов юридических наук. С научными докладами и сообщениями выступили около 96 участников. На конференции было представлено 134 образовательных и научных учреждения из 24 субъектов Российской Федерации, а также зарубежных страны: Аргентина, Барбадос, Беларусь, Казахстан, Литва, Таджикистан, Украина, Франция.

Ежегодно проводимая в РУДН конференция зарекомендовала себя как эффективная площадка для научного дискурса, поиска новых идей и подходов в правоведении. В полной мере содержание конференции будет отражено в очередном выпуске сборника научных статей по результатам ее работы. В то же время идеологию, методологические ракурсы и направления научных изысканий в русле общей темы «Право — явление цивилизации и культуры» отчасти отражает настоящая обзор.

### ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ КОНФЕРЕНЦИИ

Открывая Пленарное заседание, приветствуя гостей конференции, председатель оргкомитета конференции, д.ю.н., профессор, заведующая кафедрой истории права и государства Юридического института Российского университета дружбы народов *М.В. Немытина*, обозначила цели и задачи конференции, необходимость и значимость проведения правовых научных исследований в цивилизационно-культурном русле, рассказала о перспективах развития данной методологии как в историческом контексте, так и в русле развития современного общества. Было отмечено, что смена парадигм в научных исследованиях заставляет ученых объединяться в сетевые сообщества, работающие в определенных направлениях, что, собственно, и демонстрирует проводимая конференция. Было также обращено внимание собравшихся на необходимость расширения международных научных связей и решение проблемы интеграции российского правоведения в общемировое пространство юридической науки.

С большим вниманием участники конференции заслушали доклад члена-корреспондента РАН, д.ю.н., главного научного сотрудника сектора прав человека Института государства и права РАН *Е.Н. Лукашевой* «*Культура и природа человека*». Докладчик подчеркнул, что стремление к постижению природы человека на протяжении тысячелетий были ведущей проблемой религии и науки. Однако подлинно научное изучение этой проблемы началось только в XX веке. Открытия в науках о мозге, нейробиологии, генетике, соединенные с широким подходом к понятию культуры позволяют раскрыть сущность природы человека как биологического и социального существа, не отделяя физическое от психического, материальное от духовного, биологию от культуры.

Культура исследуется практически всеми общественными науками. Для юристов первостепенный интерес представляет нормативно-институциональная основа культуры, возникшая на ранних этапах развития человечества и сформировавшаяся в процессе исторического развития в сложную социокультурную систему ценностей, предписаний, символов, традиций, верований.

Культура — это многоэлементная, целостная суперсистема, охватывающая все сферы социальной деятельности людей и ее результаты (материальные и духовные), цель которой — совершенствование общественного взаимодействия, интеграция общества, формирование ценностей, норм, институтов, передача их последующим поколениям.

Концепция взаимосвязи между культурой и биологией сформулирована когнитивным психологом Стивеном Пинкером, по мнению которого новая концепция человеческой природы может стать важной частью не только биологии, но и гуманитарных и социальных наук. Эта концепция способна отдать должное феноменам культуры, не отделяя их в параллельную вселенную. Поэтому она включает: науку о разуме, которая исследует физические и психические процессы в категориях вычислительной техники, вычисления обратной связи; когнитивные нейронауки, изучающие, как мышление и эмоции встроены в мозг; поведенческую генетику — науку о влиянии генов на мозг и поведение человека; эволюционную психологию — науку об истории и адаптивных функциях разума.

Исследование всех элементов, определяющих поведение человека, позволяет в перспективе создать интегративную концепцию природы человека и культуры, рассматривать его поведение на различных уровнях анализа — биологического и духовного. Взаимодействие биологических и гуманитарных наук будет способствовать познанию загадок человеческого поведения (индивидуального, коллективного, массового), раскрытию причин устойчивости одних обществ и нестабильности других, а также различия цивилизационных культур. Универсальные черты обусловлены средой человека и являются основой общности культур и их диалога. Антропологические обзоры показали, что сотни универсалий, касающиеся каждого аспекта жизненного опыта людей, красной нитью проходят через всю мировую культуру.

Наряду с этим существует культурный полиформизм, который отражает своеобразие культур, обусловленное конкретными условиями жизни людей, их историей, природной средой. Независимо от культуры, к которой принадлежит человек, он от природы наделен способностью к научению. Это свойство позволило человеку пройти длительный исторический путь. Однако скорость продвижения различных культурных общностей по этому пути различна. Человеческая природа накладывает отпечаток на всю нашу историю, а также ценности, нормы, институты, которые свойственны различным культурам.

Доктор юридических наук, профессор *Г.И. Муромцев* посвятил свой доклад теме «*Правогенез и теория права*». Исходным в нем был тезис, что современная отечественная теория права не в состоянии объяснить ряд существен-

ных вопросов, связанных с начальными стадиями истории права, а также с не-европейскими правовыми культурами. Докладчик считает, что выход из ситуации состоит в исследовании права, включая вопросы правогенеза, сквозь призму всемирной эволюции. Тогда придется использовать методологию и научный потенциал не только юриспруденции, но и других научных дисциплин — как гуманитарных, так и естественных. В итоге мы получим иную теорию права, характер которой предопределен нашим пониманием правогенеза.

С позиций эволюционного подхода докладчик выделяет три ступени, или стадии, правогенеза. Первая из них — подготовительная берет начало на биологической стадии всемирной эволюции. В ее рамках формируются предпосылки будущей соционормативной культуры древности. В основе этого процесса — взаимодействие физиологических предков человека с внешней средой с целью удовлетворения своих жизненно важных потребностей. На этой стадии эволюции формируются психические формы и закономерности поведения индивидов, оно приобретает целенаправленный, то есть мотивированный, характер, складывается некий «образ мира», или обобщенное восприятие действительности, на рефлекторной основе формируются шаблоны поведения. Поскольку они отражают борьбу за выживание организмов, то в основе их обязательности лежит чувство страха.

Вторая стадия (ступень) правогенеза отражает переход от биологической к социальной стадии эволюции и восприятие сложившихся ранее психических закономерностей поведения. Слитный социальный регулятор первобытного общества, получивший название монономы, лишь условно можно назвать социальным, поскольку в условиях слитности его действие распространяется также на сферу природы, сверхъестественного, мир мертвых. В основе обязательности монономы лежит то же чувство страха перед силами природы, сверхъестественными силами. При этом речь идет об обществе, не знающем письменности, линейного времени, понимающем развитие как некий циклический процесс и т.д. Уже на этой стадии складываются отношения, которые впоследствии назовут правовыми (брачно-семейные, наследственные, земельные и т.д.). Пока же они были «растворены» в слитной системе норм.

Лишь на третьей стадии правогенеза право отделяется от религии и начинает функционировать в «чистом» виде. Это происходит лишь в странах европейской правовой культуры на буржуазной стадии ее развития. Именно этот «срез» истории права выдается в нашей правовой науке за историю права в целом. Поэтому современная теория права нередко не исторична и не может объяснить ряда существенных вопросов правовой истории и компаративистики.

По мнению докладчика, теория права, адекватная нынешнему уровню развития науки, должна состоять из трех частей, аналогичных стадиям правогенеза. Первая часть должна быть посвящена формированию основ соционормативной системы (культуры) древности на биологической стадии всемирной эволюции: Вторая — теории традиционного и традиционно-религиозного права, то есть рассмотрению монономатики и ее эволюции в традиционном и полутра-

диционном обществах. Наконец, третья часть курса должна отражать знание, сложившееся на почве европейской правовой культуры в Новое время.

Профессор кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя *В.П. Малахов* в докладе «*Право как социокультурное основание общественной жизни человека*» акцентировал внимание на том, что искать основания тех или иных форм общественной жизни за пределами этих форм — старая и до сих пор воспроизводимая философская традиция. Из нее выросла наука. Однако с помощью такой методологической установки решается лишь определенный, а не весь круг вопросов. Попытки найти основания права есть попытки объяснить его существование чем-то правом не являющимся и тем самым придать его существованию осмысленность, неслучайность, насущность.

Социокультурный подход реально плодотворен в том смысле, что вопрос о социокультурном основании может быть развернут на 180 градусов. Он позволяет исходить не только из производности права, морали, обусловленности их действия совокупностью социальных факторов, не подходить к праву как к способу отражения материальной и социальной реальности, а, наоборот, в самом праве, морали (как данностях) искать основания жизни людей. Право предстает и как институт оформления социальных взаимосвязей, и как феномен культуры, суть которого — в видении единства настоящего и прошлого, действительного и возможного, закодированного в культурных формах. В действительности существуют только проявления права, но мыслится или подразумевается всегда право в целом, т.е. то, что за этими проявлениями скрыто и к ним не сводится. Но это утверждение уводит в сторону от сути проблемы. Диалектика сущности и явлений, конечно, важна, но она не раскрывает ни природы права, ни суть мысли о нем. Мысль о праве никогда не только не совпадает с тем, чем право является, но и не очень-то соответствует последнему. А мы хотим, как раз того, чтобы мысль о праве и видение его в действительности совпадали.

Каждый элемент права имеет свои социокультурные основания, проявленные или скрытые. Только право, как таковое, этого основания не имеет, оно само основание. Поэтому в каждом отдельном случае надо четко понимать, о чем мы на самом деле мыслим: о праве или о его элементах, проявлениях.

В рамках использования предлагаемого методологического приема можно сказать, что право самоцельно, т.е., что бы ни делалось в действительности, каким бы по содержанию и принципам право ни было, это, в конечном счете, направлено только на воспроизводство самого права в целом.

Право следует рассматривать как право человека. Тогда оно — социокультурное основание, но не наоборот. Иного пути в понимании природы права нет.

Каковы основания человеческого в человеке и где они находятся? Они — в самом человеке. Не входя в бесконечность поиска оснований, нужно исходить из данности человеческого. Ибо оно является не причинно обусловленным, не необходимостью, а произвольным, случайным. Это один из принципов социо-

культурного подхода. Право самоцельно, потому что человек — правовое существо, право — это человеческий способ жизни человека. Если данная мысль нас не устраивает, и мы ищем всему основания, источники вне человека, тогда право неизбежно предстает только как способ обслуживания нужд общественной жизни. Самоцельность права означает жизнь по праву, каким бы оно в действительности ни было. Современное общество (прежде всего, государство) лишает человека этой возможности. Самоцельность права заложена внутри человека, является его свойством, но не заложено в государственных или общественных интересах или в чем бы то ни было еще.

В своем докладе «*Суверенитет в современных реалиях*» А.А. Клишиас, председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, д.ю.н., научный руководитель Юридического института Российского университета дружбы народов, профессор, заведующий кафедрой теории права и государства изложил ключевые моменты, связанные с проблематикой суверенитета на современном этапе развития российской государственности.

Современное понятие суверенитета, по мнению выступающего, может выглядеть как правомерная возможность и фактическая способность публичной политической власти, действующей на определенной территории, осуществлять такую власть в рамках внутренней и внешней политики в отсутствие какого-либо воздействия на принимаемые решения со стороны субъектов общественных отношений, некомпетентных принимать соответствующие решения.

Государственные системы большинства зарубежных стран построены преимущественно на двух моделях суверенитета — народного суверенитета и парламентского суверенитета, в рамках которых носителем суверенитета признаются народ и парламент соответственно.

В конечном итоге определение в качестве носителя суверенитета того или иного субъекта на нормативном уровне не оказывает существенного влияния на политическую систему государства — в условиях общемировых демократических тенденций грань между народом как носителем суверенитета и парламентом как носителем суверенитета стирается. Распространение применения институтов непосредственной и представительной демократии, а также практики деятельности органов конституционного контроля позволили сместить вектор в решении вопроса о том, кто в действительности является носителем суверенитета, в сторону модели народного суверенитета.

Зачастую мы сталкиваемся с политически мотивированными решениями ЕСПЧ, позициями других органов Совета Европы, когда России рекомендуют, к примеру, инициировать процесс по внесению изменений в Конституцию. Подобного рода решения не согласуются с субсидиарной ролью Страсбургского суда, а также доктриной свободы усмотрения государства в выборе средств и способов обеспечения защиты прав. Вместе с тем уже с момента ратификации Конвенции Российской Федерацией возникла проблема исполнимости решений ЕСПЧ. При установлении обязательности юрисдикции соответствующего меж-

государственного субсидиарного судебного органа не был закреплен статус его постановлений и их значение для российских органов власти, в частности для судов. Вместе с тем трудности, связанные с реализацией наднационального регулирования в целом и в Российской Федерации в частности, возникают, помимо прочего, в связи с увеличением проявлений судебного активизма ЕСПЧ, выражающегося в первую очередь, как было указано ранее, в осуществлении расширения содержания международно-правовых норм межгосударственным субсидиарным судебным органом посредством эволютивного толкования, не учитывающего конституционно-правовую идентичность того или иного государства, а также в применении унифицированного подхода к определению юридической силы ординарных законов государства и его конституции.

Довольно примечательна деятельность Европейского Суда по правам человека, все чаще настаивающего на утверждении в рамках национальных правовых систем универсального содержания прав и свобод человека и гражданина и фактически отрицающего возможность диалога между национальной правовой системой и положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

По мнению докладчика, любые изменения национальных правовых систем, предлагаемые международными органами, в частности — Европейским Судом по правам человека, и не учитывающие национальную конституционную идентичность государства, не могут применяться императивно, в качестве результата единственно возможного выбора.

Профессор конституционного права Юридического факультета Университета г. Буэнос-Айрес *Александра Родригес Галан де Лагорйо / Alejandra Rodríguez Galán de Lagorio*, сделала доклад на тему «*Эволюция конституционализма в Аргентине*» / «*The evolution of constitutionalism in Argentina*».

The topic «Law Phenomenon of Civilization and Culture» invites us to explore a field different from the one we usually address, it takes us through an open weave in order to inquire in a broadest scope the present, future and the links among Law, Culture and Democracy. In the history of civilizations, Law has been perceived as an expression of Culture. Naturally, Constitutional Law has been shaped throughout history according to different cultures. Furthermore, we can refer to a «Constitutional Culture», and in that sense culture is a process. Therefore, Constitutional Law analysis of a given country implies a previous understanding of its object. Only from this starting point, we will have a correct ontological configuration of its substance.

Classic contractual doctrines have been the basis for the creation of constitutions embodying the declarations of rights and structuring the organization of the limited government as a guarantee of freedom. A pact which in modern times implies the existence of a government limited by the separation of powers, judicial control, open elections as a legitimate way to select representatives and protect human rights. It also implies that the Constitution may not be amended in the same way as the ordinary laws, a special process and qualified majorities are required to reform it.

Constitutional Law establishes the normative foundation of the entire legal system. The main questions of the Constitutional theory such as the doctrine of the separation of powers, the supremacy of the Constitution, the constitutional interpretation, the system of sources, the status of international treaties, the process of constitutional reform, federalism and the powers of the states, the legitimacy of the judiciary review, human rights protection, among others.

- The Argentine Republic is a stable democracy, organized upon a strong Presidential system. The stabilizing and rationalizing effects of the Constitution enhance community life, and seek to respond to social demands, in order to avoid excesses of power.

- The Federal Constitution was enacted in 1853, and our Founding Fathers drafted it essentially along some the lines of the 1787 U.S. Constitution, responding to the Argentine traditions and needs, and in the frame of a civilian legal system. When approaching Argentine federalism, it is necessary to refer to its historical origin and context. In Argentina, this system responds to two traditions. Important aspect is the one presented by Juan Bautista Alberdi, the father of Constitution, that was finally adopted by the Constitution of 1853, which consists of the adoption of a mix formula that compromise our centralist and federal background.

The Constitution of Argentina was adopted on May 1, 1853 and has been amended many times starting in 1860. It was last amended and revised in 1994. The reformed Constitution entered into force on August 24, 1994. In 1994, after reaching a high level of consensus among the main political forces in Argentina, the initiative of reforming the Constitution gain support by Congress. The main features of the amendment of the Constitution carried on in 1994 are as follows: constitutional status of human rights treaties, forms of semi-direct democracy: referendum and popular initiatives and others.

The Supreme Court is the final interpreter of the Constitution. Although the Argentine Supreme Court powers are formally different from that of European constitutional courts, as one of the most prominent Argentine Constitutional Law scholars pointed out the Supreme Court is frequently called «Court of Constitutional Guaranties» since it has been granted the power to defend the Constitution in its entirety, but essentially in those parts where it touches the intimate essence of the human dignity, of its freedom or other rights.

The Constitution is, in this sense a mirror of the public space and reality, but not only a mirror but also a source of light, if we are allowed this sort of plastic comparison. It has an orienting function.

Главный научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права, д.ю.н. *В.В. Ланаева* выступила с докладом «*Правовое развитие постсоциалистической России: трудности и перспективы (с позиций философии права В.С. Нерсесянца)*». По мнению докладчика, характеристика «постсоциалистическая» применительно к современной России в последние годы не используется на официальном уровне. Однако другого обозначения для нынешнего исторического этапа, которое было бы релевантно сути происходя-

щих в стране изменений, не предложено. Образ искомого будущего отсутствует не только в политическом словаре, но и в нашем обществоведении. Это наглядно демонстрирует своего рода идеологическую фрустрацию, причины которой, по-видимому, коренятся в признании ошибочности социалистической идеи и бессмысленности связанных с ней мессианских претензией России. Иной подход к проблеме предложен в философии права В.С. Нерсесянца, трактующей социализм как закономерный этап на пути движения человечества к свободе. Особенность этого этапа, обусловленная диалектикой исторического развития, заключается в том, что социализм — это антикапитализм, т.е. негативная стадия в мировой истории, создающая предпосылки для синтеза (но не конвергенции!) капитализма и социализма по схеме «тезис-антитезис-синтез». Формирование подобного синтеза общественного строя, отрицающего частную собственность, и строя со всепроникающей частной собственностью было бы возможно в результате равносправедливой десоциализации общенародного социалистического достояния на базе юридической конструкции общей долевой собственности всех граждан, доходы от рыночного функционирования которой распределяются в равных долях, принадлежащих каждому гражданину с момента его рождения. Сверх этих доходов, получаемых не через государственные фонды и социальную политику государства, а индивидуализированно, допускались бы иные формы частной общности, функционирующие в режиме рыночной экономики.

Речь идет о новой форме собственности — индивидуальной (но не частной) и новом типе права — природном и неотчуждаемом праве гражданина на равную с другими долю от социалистического наследства. Общество, основанное на таком типе собственности и права, автор назвал цивилизмом (от лат. *civis* — гражданин). Теория цивилизма, возрождающая на базе диалектики великую раннехристианскую идею уничтожения частной собственности, отвечает на нарастающий во всем мире социальный запрос на справедливость. Запад ищет сейчас ответ на этот запрос (усиливающийся по мере вступления в эпоху четвертой технологической революции) на пути внедрения базового основного дохода, не зависящего от трудового вклада. На первый взгляд, данная идея близка цивилизму. Однако между ними такая же разница, как между правом и произволом: как между неотчуждаемым правом человека на гарантированную долю собственности на средства производства и произвольной государственной благотворительностью, унижающей человеческое достоинство. Поэтому теория цивилизма — это оригинальный и важный вклад отечественной философии в мировой интеллектуальный поиск новых социальных идей, способных сохранить правовой вектор развития человечества.

### СЕКЦИОННЫЕ ЗАСЕДАНИЯ ПЕРВЫЙ ДЕНЬ

В ходе заседания секции «Социокультурные основания права», которую вела д.ю.н., профессор, заведующая кафедрой истории права и государства

Юридического института РУДН *М.В. Немытина*, обсуждение заявленных участниками проблем было выдержано в русле социологического подхода к пониманию права и социологических методов его исследования, что позволило объединить достаточно разные по смыслу и содержанию «сюжеты» правовой жизни общества. Вместе с тем каждое выступление сопровождала оживленная дискуссия участников. *В.В. Трофимов*, д.ю.н., доцент, директор института государственно-правовых исследований Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина представил собравшимся идею солидарности в праве в общем контексте цивилизационного развития общества. *Н.Ф. Медушевская*, д.ю.н., профессор кафедры философии Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя остановилась на проблеме научных революций, менявших мировоззренческие и методологические основания науки вообще и юридической теории в частности. *С.В. Лонская*, д.ю.н., профессор кафедры теории и истории государства и права Балтийского федерального университета им. И. Канта рассказала о проведенных ею и ее коллегами социологических исследованиях, касающихся восприятия мировыми судьями своей деятельности в современном российском социуме. Продолжила тематику мировых судов как социокультурного фактора, но уже применительно к дореволюционной России, к.ю.н., профессор научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики» *Н.Н. Ефремова*. В выступлении *А.В. Гавриловой*, к.ю.н., доцента, заведующей кафедрой теории и истории государства и права Юридического института Кемеровского государственного университета речь шла об адвокатуре как институте гражданского общества, особенностях ее развития в условиях советской России. В совместном выступлении к.ю.н., доцента *Ю.Л. Корабельниковой* (Академия управления МВД России) и к.ю.н., доцента *О.Н. Громовой* (Аппарат уполномоченного по правам человека в РФ) была представлена методика изучения общественного мнения — «краудсорсинг», были показаны возможности ее применения в современном российском обществе, что позволяет оценить восприятие обществом деятельности государственных институтов. *К.В. Чилькина*, к.ю.н., доцент, профессор кафедры истории государства и права Саратовской государственной юридической академии в своем выступлении осветила развитие гражданского права Германской империи на рубеже XIX — XX веков, в котором, по мнению выступающей, преломлялись идеи социального государства.

Участники секции «*Пространство сравнительно-правовых исследований*», которую вели д.ю.н., профессор *А.А. Малиновский* и к.ю.н., доцент *Е.Н. Трикоз*, обсудили концептуальные проблемы компаративистской научной картины мира и бытия права, отметили высокий научно-исследовательский потенциал юридической компаративистики и практико-ориентированный вектор ее современного развития, уделив внимание сравнительно-правовой методологии, типологии правовых систем и сравнительному анализу отдельных институтов права. Заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения МГИМО МИД РФ, профессор *А.А. Малиновский* посвятил свое выступление антрополого-

правовому подходу в контексте западного постмодернизма. По мнению докладчика, к восприятию нового типа «правового человека» следует подходить индивидуально и социально, сквозь призму особого онтологического измерения личности. В сообщении д.ю.н., профессора кафедры гражданского права и процесса Нижегородской академии МВД РФ *А.А. Демичева* было раскрыто понятие «пространство сравнительно-правовых исследований», показано место данной теоретической категории в системе компаративистских знаний. Выступающий также представил собравшимся разрабатываемый им оригинальный научный подход — «хронодискретное моногеографическое сравнительно-правовое исследование». Доцент кафедры теории права и сравнительного правоведения МГИМО МИД РФ, доцент кафедры истории права и государства Юридического института РУДН, к.ю.н. *Е.Н. Трикоз* рассказала о дуалистических и плюралистических правовых системах в составе гибридной (или смешанной) правовой семьи, затронув также проблему методик преподавания сравнительного права в т.н. мультикультурных классах студентов-юристов, которые сами по себе представляют смешение различных правовых традиций и культур. В сообщении доцента кафедры теории и истории государства и права Ивановского государственного университета *Е.А. Петровой* было предложено использовать при классификации правовых систем категории унификации и гармонизации права, а также такой дифференцирующий критерий, как национальная культура правотворчества с позиции ее структуры, уровней и видов. Старший преподаватель кафедры конституционного права МГИМО МИД РФ, к.ю.н. *О.О. Базина* представила компаративистский анализ становления и развития правовой системы Китая, охарактеризовала особенности юридической техники, системы источников китайского права, правотворчества в современной КНР. В выступлении заместителя директора Института права и национальной безопасности Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина *Р.В. Зеленикина* были обозначены зарубежные модели лоббистской деятельности в правотворчестве, проанализированы возможности и легитимность применения зарубежного опыта лоббирования в рамках сложившейся в Российской Федерации парламентской процедуры. Доцент кафедры истории государства и права Юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова *О.Л. Лысенко* обратилась к социально-политическим проблемам становления и развития отрасли трудового законодательства в Германии, проследила изменения в системе источников и институтов немецкого трудового права вплоть до настоящего времени. В формате видеоконференцсвязи на секции выступила к.ю.н., доцент *А.Н. Остроух*, представлявшая Юридический факультет Кейв Хилл Кампус, Университет Вест Индии (Барбадос). Она провела сравнительный анализ положений сервитутного права Великобритании и Карибских стран, подчеркнув существенный пересмотр положений английского сервитутного права в процессе его рецепции под влиянием местных географических и социокультурных особенностей. Специфике плюралистической системы правового регулирования в постколониальных странах посвятил свое выступление к.ю.н., старший преподава-

тель кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета *П.И. Костокрызов*. Он обратился к проблеме судебной автономии коренных народов Южной Америки, проанализировал концепцию прав человека и их процессуальные гарантии в законодательной практике Колумбии, которая прошла эволюцию от либерально-индивидуалистической трактовки к пониманию социально-культурной обусловленности природы человека.

В рамках работы секции «*Трансляция правового опыта: традиции и инновации*» под руководством ведущей д.ю.н., профессора, декана юридического факультета института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ *Л.Е. Лаптевой* были рассмотрены различные аспекты бытия правовой культуры, ее влияния на характер реформирования институтов государства и права. В выступлении проанализирован тезис о непосредственной связи правового типа культуры с признанием и защитой достоинства личности. В рамках такой культуры признается свобода личности, понимаемая как право свободного выбора человеком образа жизни и вектора своего развития. Проблема, стоящая перед современной цивилизацией — этически допустимые пределы расширения содержания данной конструкции. Ответ на вопрос далеко не прост, поскольку именно этические константы и подвергаются пересмотру в эпоху нравственного релятивизма. Развитие данная тема получила в выступлении к.ю.н., доцента кафедры прав человека Гуманитарного университета юридического факультета *С.А. Денисова*. Докладчик обратил внимание на цивилизационных препятствиях на пути универсализации права. Денисов настаивал на том, что в современном мире широко практикуется использование симулякров, с помощью которых декларируется на уровне Основного закона стандартный набор демократических ценностей, которые практически почти не реализуются. В выступлении к.и.н., доцента кафедры теории и истории государства и права Курского государственного университета *С.Н. Токаревой*, продемонстрирована эволюция института ответственности в отечественных органах правопорядка первой трети XX века. Общее направление эволюции этой системы было определено как постепенный отказ от «административной гарантии», долгое время определявшей беспомощность полиции перед начальством и одновременно безответственность ее перед населением. Другой аспект проблематики, связанный с охраной правопорядка посредством профилактики преступности несовершеннолетних в дореволюционной России, рассматривался к.ю.н., доцентом, заведующей кафедрой теории и истории государства и права Курского государственного университета *О.В. Харсеевой*. Обобщая опыт заимствования зарубежного опыта в этой сфере, докладчица отметила, что первичная апробация методов перевоспитания подростков всегда осуществлялась в частном порядке, а к дальнейшей реализации положительно зарекомендовавшего себя опыта государство в широких масштабах привлекало духовные организации и частные общества. Заведующий кафедрой теории и истории права и государства Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», к.ю.н.,

профессор *Р.Ю. Почкаев* коснулся вопроса о влиянии традиционной правовой культуры и обычно-правовых институтов на судебные реформы в Русской Средней Азии и продемонстрировал как по-разному складывалось взаимодействие коронных и традиционных институтов в Туркестанском крае, Закаспийской области и в Западном Памире в зависимости от готовности местного населения принять элементы коронной юстиции. Тема судебно-административной организации в Московском царстве была затронута в выступлении к.ю.н., старшего преподавателя кафедры конституционного и административного права Курского государственного университета *Э.Э. Хащиной*, которая привлекла новые архивные данные, доказывающие существенный объем автономии губных учреждений, в том числе их право приговаривать к смерти «без доклада». Особенности городского самоуправления накануне «эпохи великих реформ» отразила в своем выступлении к.ю.н., доцент кафедры истории права и государства Юридического института РУДН *Ц.Ц. Михеева*. Заведующий кафедрой теории и истории государства и права Калмыцкого государственного университета им. Б.Б. Городовикова, к.ю.н. доцент *Е.А. Команджаев* посвятил свое сообщение традиционной правовой культуре кочевников, обозначив основные теоретико-методологические подходы к изучению институтов публичной власти в Калмыкии в XVII — начале XX вв. В выступлении шла речь об истоках концепции «кочевой цивилизации», отмечены современные эволюционистский и плюралистический подходы к оценке кочевничества. *К.В. Карпенко*, к.ю.н., доцент Московского государственного института международных отношений МИД России доказал правомерность разговора о легальном статусе Учредительного собрания 1918 г. Обратившись к известным и малоизвестным документам, он показал законность перехода власти от Императора к Временному комитету Государственной Думы и Временному правительству. Проблему повышения правовой культуры современной отечественной бюрократии на примере руководителей образовательных организаций подняла в своем выступлении заведующая кафедрой педагогической психологии и педагогики Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязова, к.п.н., доцент *А.И. Скоробогатова*. Аспирант кафедры истории права и государства РУДН *А.М. Бакирова (Казахстан)* посвятила выступление исламскому банкингу в сфере банковского дела, получившей распространение в современном Казахстане, как новации и традиции. Подводя итоги работы секции, участники отметили не только познавательную, но и прикладную значимость проведенных исследований, в том числе связанную с необходимостью актуализации отечественного опыта ограничения произвола бюрократии, учета особенностей традиционной правовой культуры населения российских регионов в нормотворчестве и правоприменительной практике.

Работа секции «*Культура правотворчества и правоприменения*», под руководством д.ю.н., профессора кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России *М.В. Барановой*, была посвящена проблемам процесса правотворчества и правоприменения в современном мире.

*Д.А. Пащенко*, д.ю.н., профессор, заведующий отделом теории права и межотраслевых исследований законодательства и сравнительного Правоведения при Правительстве РФ свое выступление посвятил глобальным проблемам цифрового общества, в том числе в сфере права. *В.М. Малиновская*, к.ю.н., доцент кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики МГИМО МИД России рассказала о делегированном правотворчестве как форме нормотворческой деятельности органов исполнительной власти во многих зарубежных странах, отметив, что такого рода формы и процедуры имеют свои преимущества перед законодательным процессом, являясь более гибкими и позволяют быстро реагировать на изменяющиеся общественные отношения. *А.С. Чувальникова*, к.ю.н., старший преподаватель кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя в своем сообщении поставила вопрос о связи правотворческой деятельности с концептуальным строем правосознания, образуемого архетипами, концептами и концептуальными идеями, формирующимися в процессе накопления опыта в правовой жизни народа. Сделан вывод, о существовании проблемы фактической подмены правотворчества механизмом социальной инженерии, возникающей по причине потери правотворчеством его концептуального характера и как следствие — постепенной утраты его культурных оснований. *В.А. Уфимцева*, старший преподаватель кафедры уголовного права и процесса Курского государственного университета обратилась к проблеме коллизионных норм в российской системе права. *К.В. Агамиров*, к.ю.н., доцент, старший научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права Института государства и права РАН, обратил внимание на значимость прогнозирования в правотворчестве и правоприменении и его эффективности в повышении действенности правовой системы в целом. Интерес участников секции вызвало сообщение *Н.М. Примашева*, к.ю.н., доцента, главного научного сотрудника отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления Института законодательства Республики Казахстан, отметившего необходимость урегулирования проблемы аутентичности текстов проектов нормативных правовых актов. *И.Е. Смаилова*, к.ю.н., нотариус, доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса Восточно-Казахстанского Государственного Университета имени Сарсена Аманжолова сообщила о проблемах нотариата в Республике Казахстан; были затронуты аспекты частного и государственного нотариата, вопросы финансирования и правового регулирования данных институтов. *А. Ротарь*, ассистент кафедры земельного и экологического права Юридического института РУДН, сопоставила понятия «стратегическая экологическая оценка» и «экологическая экспертиза» в нормативном правовом контексте. Проблему права личности на инсоляцию (солнечный свет) в России осветила аспирант кафедры теории права и государства *П.Н. Андреева*. В ходе выступлений, сопровождавших доклад каждого участника секции, были выявлены новые ракурсы в проблематике правотворчества и правоприменения, особенно обращено внимание на культурную составляющую данной проблемы.

Участники секции «*Взаимодействие национального и универсального в праве*» обсудили различные аспекты интернационализации правового регулирования. В выступлениях участников затрагивалась как общая проблематика, связанная с формированием универсальных и региональных международных правовых стандартов и гармонизации правового регулирования на различных уровнях, так и специфика проявления данной тенденции в отдельных сферах правового регулирования и национальных правопорядках. *Э.В. Талапина*, д.ю.н., главный научный сотрудник Института государства и права РАН, остановилась на универсализирующем влиянии цифровых технологий на развитие права. По мнению выступающего оно проявляется посредством основного принципа Интернета — сетевую нейтральность, которая предполагает особые требования по обеспечению прозрачности в отношении управления трафиком и оказания интернет-услуг, свободу интернет-пользователей в подключении к сети и использовании Интернета при условии отсутствия дискриминации. Цифровые технологии применяются технически одинаково, но результат может быть разным и зависит от поставленных целей, социально-политическая реальность служит своеобразным ограничителем технологической универсальности. *Н.В. Варламова*, к.ю.н., ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, подчеркнула, что одной из современных тенденций развития наднациональных судебных органов является их конституционализация. Решения Суда ЕС, Европейского суда по правам человека, Межамериканского суда по правам человека оказывают существенное влияние на развитие конституционных правопорядков государств — участников соответствующих международных договоров. Они формируют правовые стандарты не только в области обеспечения прав человека, но и институциональной структуры власти. В частности, она остановилась на роли Межамериканского суда в решении важнейшей конституционной проблемы стран региона — национального примирения. *А.И. Черкасов*, к.ю.н., ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, затронул проблему поиска новых форм политического участия на местном уровне в зарубежных демократиях и проанализировал институт муниципального референдума, посредством которого граждане получают дополнительные каналы участия в процессе принятия решений. Особое внимание в работе секции было уделено проблеме защиты прав человека и формированию универсальных стандартов в данной сфере. *Н.В. Колотова*, к.ю.н., ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, проанализировала различные модели судебной защиты социальных прав, и отметила, что в современных условиях данные права могут защищаться как принципы конституционного правопорядка. Далее выступающий отметил, что один из аспектов комплексных нарушений конституционных прав (как правило, личных), связан с распространением на них гражданско-правовых механизмов защиты права собственности. При этом национальные различия в формах конституционного закрепления данных прав не препятствуют развитию типизированных инструментов их защиты в рамках конституционного правосудия. *Л.Ю. Костогрызо-*

ва, к.ю.н., доцент Уральского государственного юридического университета, рассмотрела проблемы закрепления принципа свободы вероисповедания в национальном и международном праве, уделив особое внимание истории данного вопроса. *Х.А. Воситов*, старший преподаватель Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики, провел сравнительный анализ института уполномоченного по правам человека в странах СНГ. *Т.А. Васильева*, д.ю.н., главный научный сотрудник, и.о. заведующего сектором прав человека Института государства и права РАН, подчеркнула, что для государств — членов Европейского союза в качестве универсальной составляющей выступает право ЕС. В частности, Конституционный Суд Италии использует положения права ЕС в качестве параметра для вынесения решений о конституционности законов и актов, имеющих силу закона, в порядке абстрактного контроля. Причем в последнее десятилетие до 20% решений было вынесено на основании этого критерия. *В.И. Чехарина*, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, проанализировала дискуссии, активно ведущиеся в Польше после ее вступления в ЕС в 2004 г., о соотношении принципов верховенства Конституции страны и верховенства права ЕС. Особое внимание она уделила сложностям, возникшим в отношениях с ЕС в связи с проведением в Польше судебной реформы, многие аспекты которой подвергаются резкой критике со стороны институтов ЕС как нарушающие принципы независимости судебной власти и верховенства права. *И.К. Иванова*, к.ю.н., научный сотрудник Института государства и права РАН, сообщила о конституционно-правовых проблемах, связанных с выходом Великобритании из ЕС. *Е.А. Рыжкова*, к.ю.н., доцент Московского государственного института международных отношений (Университет) МИД РФ, проанализировала влияние шариата на регулирование публичных финансов в странах Арабского Востока.

Секция «*Концептуальные представления о праве как феномене культуры*» работала под руководством д.ю.н., профессора кафедры истории права и государства Юридического института РУДН *К.Е. Сигалова*, который отметил, что различные правовые культуры — наиболее зримое воплощение разнообразия права. Право — явление духовной жизни общества, но любое духовное не возникает умозрительно, не является только продуктом мыслительной деятельности. Духовное — это результат воздействия сложного переплетения факторов материальной жизни, цивилизационного устройства, природных условий, геополитических обстоятельств. Характер правовой цивилизации определяется задачами, стоящими перед каждым социумом. Почему та или иная цивилизация обладает именно ей присущим набором характерных черт и признаков, обусловлено кодом ее исторического развития, наличием в ней ведущей общественно-производственной технологии, типом деятельной ментальности цивилизации, господствующей формой собственности, логикой исторического бытия. Не малый интерес участников вызвало выступление к.ю.н., доцента кафедры теории государства и права, конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета *А.В. Зырянова* «Право как

математическая функция динамической системы организационной культуры государственно-общественных отношений» — как необычной постановкой самой проблемы, так и набором аргументов. Выступающий противопоставил юридическую науку тренду социально организованной культуры в целом, возможностям математического знания в организации правовых исследований, а также феномену блокчейн и возможностям применения этой технологии в правовых исследованиях, а также поднял проблему применения синергетической методологии в правовых исследованиях. Старший преподаватель кафедры международного частного и гражданского права и кафедры конституционного права МГИМО *В.Б. Чернолецкий* выступил с сообщением «Право в цифровую эпоху». Депутат Совета депутатов Краснознаменска Московской области, к.ю.н. *В.В. Вышкварцев* посвятил свое сообщение социологии А.М. Тарне в свете правовых отношений. Адвокат Межрегиональной коллегии адвокатов города Москвы, к.ю.н., к.и.н. *Г.П. Шайрян* отстаивал концепцию возрождения умеренного монархизма, опираясь на труды классиков отечественной правовой мысли. Его оппоненты из числа членов секции приводили примеры того, что для России столь же характерны были и традиции республиканизма. Доцент кафедры истории права и государства Юридического института Российского университета дружбы народов, к.ю.н., доцент *М.В. Федоров* в сообщении «Концептуальные представления о конституционализме в контексте цивилизации и культуры: латиноамериканский подход» показал своеобразие теоретических и социокультурных аспектов латиноамериканской правовой культуры. В ходе дискуссии было признано, что в теории, философии и особенно истории права и государства непозволительно мало внимания уделяется иберийской и латиноамериканской проблематике. В целом члены секции пришли к выводу, что оригинальные воззрения и необычные подходы, если они сопровождаются хорошей аргументацией и необходимым методологическим обоснованием, необходимы для развития науки.

В рамках секции «*Ценностное измерение права*», которую вела д.ю.н., профессор заведующая кафедрой международного права Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена *А.А. Дорская* состоялась конструктивная дискуссия по многим вопросам аксиологии права. В выступлениях д.ю.н., доцента, профессора Академии управления МВД России *Д.В. Пожарского* и к.ю.н., доцента Академии управления МВД России *Е.Ю. Степкина* было отмечено, что рассматривать право как явление цивилизации и культуры можно только в контексте взаимосвязи права и государства. Именно поэтому ценностью являются государственные органы, призванные обеспечивать охрану общественного порядка, безопасность граждан и общества, предупреждать, выявлять, пресекать и раскрывать преступления и иные правонарушения, в частности полиция. Проблемам определения права как ценности были посвящены доклады к.ю.н., профессора кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя *А.И. Клименко*, показавшего возможность подхода к праву как системе конвен-

циональных норм, и д.и.н., профессора кафедры теории государства и права и публично-правовых дисциплин Казанского инновационного университета им. В.Г. Тимирязова *А.В. Скоробогатова*, выявившего аксиологические основы юридического дискурса. Особый блок составили доклады, в которых рассматривались правовые ценности. Так, начальник Управления инновационных молодежных программ и профориентации Дипломатической академии МИД России *Н.Н. Попова* посвятила свое выступление цифровому коду законности и правопорядка. Преподаватель Международного юридического института *Т.Н. Сергеева* акцентировала внимание на эволюции правовых ценностей. Профессор Пермского Национального Исследовательского Политехнического Университета, д.пед.н. *И.Г. Долиннина* остановилась на проблемах конституционной идентичности студентов. Ценностному измерению отдельных институтов права посвящены доклады к.ю.н., старшего научного сотрудника отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ *В.В. Ефремовой*, которая рассмотрела проблему на примере авторского права и культуры творчества. В этом ключе выступила и к.ю.н., старший научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН *Н.А. Воронина*, подчеркнув ценностные аспекты миграционного права. Оживленную дискуссию вызвало выступление к.ю.н., доцента кафедры государственного и административного права Самарского национального исследовательского университета им. Академика С.П.Королева *Е.Н. Кузнецовой* «Уникальность российской правовой системы: причины и проявления», Участники секции пришли к выводу о том, что любая национальная правовая система является уникальной и обладает характеристиками, свойственными только ей. В данном обсуждении, в частности, приняла участие к.ю.н., доцент, доцент кафедры теории государства и права Московского Университета МВД России им. В.Я. Кикотя *Е.В. Малыковцева*, обратившая внимание на ценностный аспект отечественного права. Интерес вызвала и тема, заявленная к.филос.н, научным сотрудником сектора философии права, истории и теории государства и права Института государства и права РАН *М.А. Беляевым* о трансляции правового опыта с помощью инструментария современной демократии. Развернувшаяся дискуссия показала необходимость рассмотрения понятия «правовой опыт» в узком смысле (опыт по защите субъективных прав) и широком смысле (остальной опыт в сфере права). В результате работы секции ее участники сделали вывод о том, что ценностное измерение права многомерно и не поддается линейному анализу; аксиология права является перспективным направлением научной мысли, имеющим непреходящее значение для правотворчества и правоприменения.

## ВТОРОЙ ДЕНЬ РАБОТЫ КОНФЕРЕНЦИИ

Секцию «Права человека в контексте цивилизации и культуры» вел к.ю.н., руководитель Секретариата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации *И.В. Чечельницкий*, который в своем выступлении отметил,

что новейшие результаты социологических исследований свидетельствуют о запросе граждан на социальную справедливость, взаимосвязь между уровнем справедливости общественного устройства и гарантированием прав человека. Значительная часть граждан связывает повышение уровня справедливости общественного устройства с возможностью эффективно отстаивать свои права. Выступающий отметил тенденцию к снижению количества обращений к омбудсмену, которая может свидетельствовать об эффективности новых форм правозащитной работы и решении ряда системных проблем трудовых коллективов, инвалидов, ветеранов, «ипотечных заемщиков» и других социально менее защищенных категорий граждан. В выступлении доцента кафедры публичного права Одинцовского филиала Московского государственного института международных отношений (Университет) МИД России, к.и.н., *М.А. Блиновой* рассмотрена проблема влияния национального вопроса на ипотечные правоотношения; приведены факты дискриминации по национальному признаку при заключении сделок по залогу недвижимости. В сообщении советника экспертно-аналитического отдела Секретариата Суда Евразийского экономического союза, к.ю.н., *Е.Е. Рафалюк* рассмотрены особенности формирования правовой системы ЕАЭС как совокупности нормативного, организационного и идеологического элементов, показан характер процесса становления этой системы под влиянием различных внутренних и внешних факторов. Доцент кафедры европейского права Дипломатической академии МИД РФ к.ю.н. *Е.Е. Гуляева* сообщила об обеспечении борьбы с биотерроризмом в современном мире и связанной с этим необходимостью защиты прав человека. Отметила, что усиление угрозы биотерроризма в современном мире следует пересмотреть посредством принятия межгосударственных конвенций, посвященных различным аспектам биотерроризма и биологическим угрозам, в том числе в контексте ограничений прав и свобод человека при обеспечении химической и биологической безопасности на национальном уровне. В выступлении доцента кафедры теории права и сравнительного правоведения Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России, доцента кафедры истории права и государства юридического института РУДН, к.ю.н. *Е.Н. Трикоз* уделено внимание особенностям правового регулирования обращения генетических данных в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Докладчик обратил внимание на юридические режимы оборота результатов генетических экспериментов и конфиденциальности персональной информации в контексте механизма защиты прав и свобод человека в целом.

Секцию «*Цивилизационный код традиционного иудейского права*» вел *К.Е. Сигалов*, д.ю.н., профессор кафедры теории государства и права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, профессор кафедры истории права и государства Юридического института РУДН. Открывая заседание секции, он отметил, что иудейское (Моисеево право) является важнейшим достоянием цивилизации, изучение которого в России в силу известных причин было прервано на длительный срок. Иудейское право, как право, созданное в древно-

сти и реально просуществовавшее тысячи лет, обладает своей целеустановкой логики правосознания, приводящей в действие всю систему правовых требований и норм. Иудейские правовые тексты представляют собой регламентирование различных социальных норм — правовых, религиозных, моральных, эстетических и др. Выступление д.ю.н., профессора, заведующего кафедрой теории государства и права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина *А.В. Корнева* было посвящено анализу влияния религиозных доктрин мировых религий на национальные правовые системы в динамической ретроспективе. *В.Г. Беспалько*, д.ю.н., доцент, доцент кафедры таможенных доходов и тарифного регулирования факультета таможенного дела, в своем выступлении сообщил о формировании институтов преступления и наказания в иудейском праве на основе анализа сакральных библейских текстов. Раввин *М.А. Эстрин* из Открытого Университета Израиля в докладе «Права человеческого плода (эмбриона) в еврейском религиозном праве (Галахе)» поднял актуальные вопросы правового статуса эмбриона и их освещение в традиционных источниках ортодоксального иудейского (Моисеева) права, от Пятикнижия, мудрецов Мишны и Талмуда — до нашего времени. Доктор философии *Ури Гершиович* из Открытого Университета Израиля рассказал о кодифицировании еврейского традиционного права (Галахи). Выступление «Еврейское право, как живое послание и диалог с человечеством» *Пинхаса Полонского*, д.ф.н. из Иерусалимского университета посвящено вопросам анализа аспектов цивилизационного кода иудейского религиозного права (Галахи). *А.Б. Лесовой* адвокат, управляющий партнер компании «Аарон Лесовой и партнеры» представил свое выступление воздействию традиционного права на конкретные решения современных израильских судов и в целом современную юридическую практику Израиля. Выступление *А.К. Михайловича*, к.ю.н., доцента кафедры теории государства и права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, было посвящено вопросам влияния «Кодекса Ноя», содержащего базовые универсальные правовые принципы, на формирование европейского конституционализма и национально-правовых систем. *С.С. Кулов* соискатель кафедры конституционного и международного права. Московского финансово-промышленного университета «Синергия», посвятил свое выступление вопросам влияния концептов иудаизма и христианства на российскую национально-правовую систему. Раввин *Залман Вишневецкий* из Открытого университета Израиля с темой «Об уважении к сакральному суду» затронул вопросы раввинского суда «бейт дина» как вида третейских судов.

Секция «Историко-правовые научные школы», которой руководила *С.В. Лонская*, д.ю.н., профессор кафедры теории и истории государства и права Балтийского федерального университета им. И. Канта, объединила представителей историко-правовой науки. В ходе работы прозвучали и достаточно органично были соединены выступления работающих в этой области профессоров, доцентов и начинающих ученых — аспирантов и молодых преподавателей. Ин-

терес участников вызвали выступления д.ю.н., профессора, заведующего кафедрой теории права, истории права и международного права Российского университета транспорта *А.И. Сидоркина*, рассказавшего о Балтийской историко-правовой школе в XIX века и к.и.н., доцента кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета *Р.Т. Москвиной*, посвященное эволюции судебной защиты прав человека. Завершило работу секции выступление д.ю.н., профессора, проректора по науке Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского *Т.Ф. Яцук*, посвященное предмету и методу историко-правовой науки, качеству историко-правовых исследований в общем контексте научного юридического знания, сетевых научных сообществ.

Традиционной для конференции «Право — явление цивилизации и культуры» стала секция под названием «Школа молодых ученых», работа которой шла под руководством д.ю.н., профессора кафедры теории государства и права, конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета *А.В. Петрова* и к.ю.н., доцента кафедры истории права и государства Юридического института РУДН *М.В. Федорова*. В ходе работы секции выступило 12 аспирантов и молодых преподавателей, которые представляли 9 стран. В рамках секции начинающие исследователи смогли представить результаты своих научных разработок, обменяться научными идеями и гипотезами, поучаствовать в дискуссиях, почувствовать атмосферу научного общения, получить рекомендации, касающиеся проводимых ими изысканий в области государства и права.

**Об авторах:**

*Михеева Цыбик Цырендоржиевна* — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры истории права и государства Юридического института Российского университета дружбы народов

**ORCID: 0000-0003-0057-8673**

*e-mail: mikheeva-ts@rudn.ru*

*Трикоз Елена Николаевна* — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории права и сравнительного правоведения Московского государственного института международных отношений МИД РФ, доцент кафедры истории права и государства Юридического института Российского университета дружбы народов

**ORCID: 0000-0001-7331-480X**

*e-mail: trikoz-en@rudn.ru*

*Графшонкина Анастасия Андреевна* — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры истории права и государства Юридического института Российского университета дружбы народов

**ORCID: 0000-0002-8994-0124**

*e-mail: grafshonkina-aa@rudn.ru*

**Андреева Полина Николаевна** — ассистент кафедры теории права и государства  
Юридического института Российского университета дружбы народов

**ORCID: 0000-0001-9017-0481**

*e-mail: andreeva-pn@rudn.ru*

**Для цитирования:**

*Михеева Ц.Ц., Трикоз Е.Н., Графшонкина А.А., Андреева П.Н.* Обзор II Международной научной конференции «Право — явление цивилизации и культуры». Россия, Москва, РУДН, 29–30 марта 2019 г. // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. 2019. Т. 23 № 3. С. 455–477. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-455-477.

*Дата поступления в редакцию: 16 июня 2019 г.*

*Дата принятия к печати: 17 июля 2019 г.*

Overview

**REVIEW OF THE II INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE  
«LAW AS A PHENOMENON OF CIVILIZATION AND CULTURE»  
Moscow, RUDN University, March 29 — 30, 2019**

**Ts. Ts. Mikheeva, E.N. Trikoz, A.A. Grafshonkina, P.N. Andreeva**

Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., 117198, Moscow, Russia

On March 29–30, 2019, the II International Scientific Conference “Law as a Phenomenon of Civilization and Culture” was held at the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia (hereinafter — RUDN). More than 150 researchers from the Russian Federation and foreign countries took part in it. This scientific forum in accordance with the overall RUDN’s general strategy as an internationally oriented university is dedicated to Russian jurisprudence integration into the worldwide scientific area, establishing the methodology of fundamental legal research related to the civilizational and cultural foundations of law. This review reflects the general concept of the conference, directions of its work, the contents of the plenary meeting and work of sessions.

**Key words:** law, methodology of legal science, civilization, culture, civilizational and cultural foundations of law, civilizational and cultural approach, legal experience, traditions, innovations, comparative law, national and universal

**About authors:**

**Tsybik Ts. Mikheeva** — Candidate of Legal Sciences, associate professor of the Department of History of Law and State of the Peoples' Friendship University of Russia

**ORCID: 0000-0003-0057-8673**

*e-mail: mikheeva-tsts@rudn.ru*

**Elena N. Trikoz** — Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of the Theory of Law and Comparative Law, Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MGIMO University), associate professor of the Department of History of Law and State of the Peoples' Friendship University of Russia

**ORCID: 0000-0001-7331-480X**

*e-mail: trikoz-en@rudn.ru*

**Anastasia A. Grafshonkina** — Candidate of Legal Sciences, associate professor of the Department of History of Law and State of the Peoples' Friendship University of Russia

**ORCID: 0000-0002-8994-0124**

*e-mail:* grafshonkina-aa@rudn.ru

**Polina N. Andreeva** — PhD-student, assistant of the Department of Theory of Law and State of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia

**ORCID: 0000-0001-9017-0481**

*e-mail:* andreeva-pn@rudn.ru

**For citation:**

Mikheeva, Ts.Ts., Trikoz, E.N., Grafshonkina, A.A., Andreeva, P.N. (2019) Review of the II international scientific conference «Law as a phenomenon of civilization and culture». Russia, Moscow, RUDN University, March 29–30, 2019. *RUDN Journal of Law*. 23 (3), pp. 455–477. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-3-455-477.

*Article received June 16, 2019*

*Article accepted July 17, 2019*

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

ф. СП-1

ФГУП «ПОЧТА РОССИИ»

АБОНЕМЕНТ на журнал  
**ВЕСТНИК РУДН**  
Серия «Юридические  
науки»

**20831**

(индекс издания)

Количество  
комплектов:

2019 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

**ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА**

ПВ	место	литер

на журнал

**20831**

(индекс издания)

**ВЕСТНИК РУДН**

Серия «Юридические науки»

Стои- мость	подписки	руб. ___ коп.	Количество комплектов:
	переадресовки	руб. ___ коп.	

на **2019** год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**