



Вестник Российского университета дружбы народов.

Серия: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

2021 Том 25 № 4

doi: 10.22363/2313-2337-2021-25-4

<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 No ФС 77-61212 от 30.03.2015 г.

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

Главный редактор

Ястребов Олег Александрович,
доктор юридических наук, профессор,

РУДН, г. Москва,

Российская Федерация.

Техническое и организационное

обеспечение, взаимодействие

и контакты с партнерами

и официальными структурами.

E-mail: yastrebov-oa@rudn.ru

Заместитель главного редактора

Власенко Николай Александрович,
доктор юридических наук, профессор,

РУДН, г. Москва,

Российская Федерация.

Научная политика,

качество публикуемых материалов,

формирование выпусков.

E-mail: vlasenko-na@rudn.ru

Ответственный секретарь

Андреева Полина Николаевна,

кандидат юридических наук,
РУДН, г. Москва, Российская Федерация.

Переписка с авторами,

документооборот журнала,

информационная инфраструктура

журнала, организация рецензирования

материалов.

E-mail: andreeva-pn@rudn.ru

Члены редакционной коллегии

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

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

Бекбаев Ерзат Зейнуллаевич, доктор юридических наук, профессор, Евразийская юридическая академия им. Д.А. Кунаева Республики Казахстан, г. Алматы, Республика Казахстан

Варламова Наталия 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

Габов Андрей Владимирович, доктор юридических наук, член-корреспондент РАН, Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация

Гамбарян Артур Сиреканович, доктор юридических наук, профессор, Российско-Армянский Университет, г. Ереван, Армения

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

Нематов Акмал Рауфджонович, доктор юридических наук, доцент, Академия наук Республики Таджикистан, г. Душанбе, Республика Таджикистан

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

Панагиотопулос Димитриос, доктор права, профессор, Афинский университет, г. Афины, Греция

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

Пьетробон Александра, доктор юридических наук, профессор, Падуанский университет, г. Падуа, Италия

Робинсон Николас, 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

Периодичность: 4 выпуска в год (ежеквартально)

Языки публикаций: русский, английский.

Журнал индексируется в *Russian Science Citation Index (RSCI)* на платформе *Web of Science*, *РИНЦ*, *перечень ВАК*, *Google Scholar*, *Ulrich's Periodicals Directory*, *WorldCat*, *Cyberleninka*, *DOAJ*, *EBSCOhost*, *East View*, *Dimensions*, *ResearchBib*, *Lens*, *Microsoft Academic*, *Research4Life*, *JournalTOCs*

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, философии и социологии права.

В журнале публикуются результаты научных исследований по широкому спектру правовых проблем, в том числе по тематике, соответствующим специальностям ВАК юридические науки: 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3, 5.1.4, 5.1.5. 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>

Редакторы: *И.А. Гроник, К.В. Зенкин*

Редактор-переводчик: *В.В. Степанова*

Компьютерная верстка: *Н.А. Ясько*

Адрес редакции:

1115419, Российская Федерация, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Тел.: +7 (495) 955-07-16;

e-mail: publishing@rudn.ru

Почтовый адрес редакции:

117198, Российская Федерация, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

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

Подписано в печать 15.10.2021. Выход в свет 15.12.2021.

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

Усл. печ. л. 19,43. Тираж 500 экз. Заказ № 1139. Цена свободная.

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования
«Российский университет дружбы народов» (РУДН)

117198, Российская Федерация, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

115419, Российская Федерация, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. +7 (495) 952-04-41; publishing@rudn.ru



RUDN JOURNAL OF LAW

2021 VOLUME 25 No. 4

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4

<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;
RUDN University, Moscow,
Russian Federation.

Technical and organizational
support, engagement
and communication with partners
and official structures.

E-mail: yastrebov-oa@rudn.ru

DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

Nikolay A. Vlasenko,

Doctor of Legal Sciences, Professor,
RUDN University, Moscow,
Russian Federation.

Scientific policy, quality of published
materials, formation of issues.

E-mail: vlasenko-na@rudn.ru

EXECUTIVE SECRETARY

Polina N. Andreeva,

Candidate of Legal Sciences,
RUDN University, Moscow,
Russian Federation.

Journal records management,
document circulation, information
infrastructure of the journal,
organization of reviewing materials.

E-mail: andreeva-pn@rudn.ru

Editorial board

Aslan Kh. Abashidze, Doctor of Legal Sciences, Professor, RUDN University, Moscow, Russian Federation

Daulet L. Baieldinov, Doctor of Legal Sciences, Professor, Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, Republic of Kazakhstan

Erzat Z. Bekbaev, Doctor of Legal Sciences, Professor, Eurasian Law Academy named after D.A. Kunayev, Almaty, Republic of Kazakhstan

Natalia V. Varlamova, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Institute of State and Law Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

Tatiana A. Vasilyeva, Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Institute of State and Law Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

Andrey V. Gabov, Doctor of Legal Sciences, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

Artur S. Gambaryan, Doctor of Legal Sciences, Professor, Russian-Armenian University, Yerevan, Republic of Armenia

Rima Y. Dzhansarayeva, Doctor of Legal Sciences, Professor, Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, Republic of Kazakhstan

Vitaly V. Yeremyan, Doctor of Legal Sciences, Professor, RUDN University, Moscow, Russian Federation

Andrey A. Klishas, Doctor of Legal Sciences, Professor, RUDN University, Moscow, Russian Federation

Sandra Liebenberg, LL.D. (Witwatersrand), Professor, Stellenbosch University, Stellenbosch, South Africa

Akmal R. Nematov, Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, the National Academy of Sciences of Tajikistan, Dushanbe, Tajikistan

Marina V. Nemytina, Doctor of Legal Sciences, Professor, RUDN University, Moscow, Russian Federation

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, Russian Federation

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, Russian Federation

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: *Russian Index of Science Citation, RSCI (in Web of Science platform), DOAJ, Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, WorldCat, East View, Cyberleninka, Dimensions, EBSCOhost, ResearchBib, Lens, Microsoft Academic, Research4Life, JournalTOCs*

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 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 value.

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>

Editors: *I.A. Gronic, K.V. Zenkin*

Editor-translator: *V.V. Stepanova*

Computer design: *N.A. Yasko*

Address of the Editorial Board:

3 Ordzhonikidze str., Moscow, 115419, Russian Federation

Ph. +7 (495) 952-04-41; e-mail: publishing@rudn.ru

Postal Address of the Editorial Board:

6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

Ph. +7 (495) 434-22-12; e-mail: lawj@pfur.ru

Printing run 500 copies. Non-fixed price.

"Peoples' Friendship University of Russia" (RUDN University)

6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

Printed at RUDN Publishing House:

3 Ordzhonikidze str., Moscow, 115419, Russian Federation,

Ph. +7 (495) 952-04-41; e-mail: publishing@rudn.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

- Бертовский Л.В.** Высокотехнологичное право: понятие, генезис и перспективы 735
- Chikhladze L.T., Ganina O.Yu.** The place of local government bodies in a unified system of public government bodies of Russia: issues of theoretical implementation (**Чихладзе Л.Т., Ганина О.Ю.** Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти России: вопросы теории и истории) 750

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

- Arzamasov Y.G., Nazaykinskaya V.A.** Administrative regulations as a type of public administration acts (**Арзамасов Ю.Г., Назайкинская В.А.** Административные регламенты как вид актов государственного управления) 768
- Белякович Е.В.** Категория срока в административно-процессуальном праве 791
- Frolova E.E., Tserova E.A.** Controlled foreign companies of Russian residents in the context of world trends (**Фролова Е.Е., Цепова Е.А.** Контролируемые иностранные компании российских резидентов в контексте мировых тенденций) 814

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО. ЗАРУБЕЖНОЕ ПРАВО

- Novikova T.V., Kuts S.O.** Legal consequences for the state arising from the use of weapons against civil aircraft: review and legal framework development (**Новикова Т.В., Куц С.О.** Правовые последствия для государства, возникающие из использования вооружения в отношении судов гражданской авиации: обзор и развитие правовой базы) 831
- Рахман А.З.** Обеспечение продовольственной безопасности коренных народов Латинской Америки со стороны продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН ФАО 855

ПРАВО И ГЕНОМНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

- Семеновых А.Е.** Гносеологические вопросы исследования субъекта и объекта правовой охраны в геномных отношениях 872
- Berg L.N.** Methodological function of the “genomic information” notion for human genome interdisciplinary researches (**Берг Л.Н.** Методологическое значение понятия «геномная информация» в междисциплинарных исследованиях генома человека) 888
- Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б.** Организационно-правовые проблемы реализации программы развития генетических технологий 901

РЕЦЕНЗИИ. НАУЧНЫЕ ФОРУМЫ

- Власенко Н.А.** Лидер в теории права: памяти Александра Фёдоровича Черданцева 917
- Кузнецов М.Н.** Он был лучшим среди нас. Памяти нашего друга и соратника — Виталия Васильевича Безбаха (1947—2021) 930
- Трофимец И.А.** Обзор европейского законодательства в области создания и функционирования регистров населения 935
- Болгова В.В.** Рецензия на монографию «Юридическая ответственность в правовой системе России: нормативные и правореализационные проблемы взаимосвязей, взаимодействия и противоречий» / под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского, А.А. Мусаткиной. М.: РИОР, 2020 946

CONTENTS

STATE AND LAW IN CONTEMPORARY WORLD

- Lev V. Bertovsky.** High-tech law: concept, genesis and prospects 735
- Levan T. Chikhladze, Olga Yu. Ganina.** The place of local government bodies in a unified system of public government bodies of Russia: issues of theoretical implementation 750

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

- Yuriy G. Arzamasov, Varvara A. Nazaykinskaya.** Administrative regulations as a type of public administration acts 768
- Elena V. Beliakovich.** Category of time limit in administrative procedural law 791
- Evgenia E. Frolova, Ekaterina A. Tsepova.** Controlled foreign companies of Russian residents in the context of world trends 814

INTERNATIONAL LAW. FOREIGN LAW

- Tatiana V. Novikova, Stepan O. Kuts.** Legal consequences for the state arising from the use of weapons against civil aircraft: review and legal framework development 831
- Anita Z. Rakhman.** Ensuring food security of indigenous peoples in Latin America by the UN food and agricultural organization 855

LAW AND GENOMIC RESEARCH

- Anastasiya E. Semyonovikh.** Epistemological issues of research of the subject and object of legal protection in genomic relations 872
- Lyudmila N. Berg.** Methodological function of the “genomic information” notion for human genome interdisciplinary researches. 888
- Natalya G. Zhavoronkova, Vyacheslav B. Agafonov.** Organizational and legal problems of the program for the development of genetic technologies implementation 901

BOOK REVIEWS. SCIENTIFIC FORUMS

- Nikolay A. Vlasenko.** Leader in law theory: in memory of Alexander Fedorovich Cherdantsev 917
- Mikhail N. Kuznetsov.** He was the best among us. In memory of our friend and colleague — Vitaly Vasilyevich Bezbakh (1947—2021) 930
- Irina A. Trofimets.** Overview of European legislation in the field of creating and functioning of population registers 935
- Victoria V. Bolgova.** Review of the monograph Malko, A.V., Lipinsky, D.A., Musatkina, A.A. (eds.). (2020) Legal responsibility in the legal system of Russia: regulatory and legal implementation problems of relationships, interactions and contradictions. Moscow, RIOR Publ. 946



ГОСУДАРСТВО И ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

STATE AND LAW IN CONTEMPORARY WORLD


DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-735-749

Научная статья

Высокотехнологичное право: понятие, генезис и перспективы

Л.В. Бертовский  

Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация

 bg11980@yandex.ru

Аннотация. *Актуальность.* Рассматривается развитие права, как регулятора общественных отношений в корреляции с процессом появления и использования человечеством различных технологий. В процессе перехода от низких технологий к высоким общество пережило три промышленные революции и стоит на пороге четвертой. Предпринята попытка установить, на каком этапе своего развития находится современное право, и степень взаимопроникновения его с высокими технологиями. Делается вывод о появлении нового феномена — высокотехнологичного права, внутренней стороной которого является использование высоких технологий для решения задач, появляющихся в процессе правоприменения, а внешней — регулирование общественных отношений, возникающих при их использовании. Целью работы является обоснование необходимости системно-эволюционного подхода к кадровому, техническому и нормативному обеспечению дальнейшего развития и функционирования высокотехнологичного права и разработка обоснованных предложений по решению указанных задач. *Материалами* для проведения исследования послужили научные труды специалистов в области философии, теории права, психологии, технологии, статистические данные, а также опыт самого автора статьи в организации подготовки специалистов высшей квалификации, с получением комплекса компетенций в сфере юриспруденции и высоких технологий, являющегося создателем этой учебной программы. *Методы.* Результаты и выводы получены на основе общенаучных методов исследования: логического, системного, социологического, а также частно-научных и специальных: сравнительно-правового, формально-юридического, толкования, статистического и др. *Результаты.* Обосновано и сформулировано понятие высокотехнологичного права, предложены рекомендации по его дальнейшей технологической и нормативной модернизации, сделан ряд выводов, обуславливающих необходимость изменения процесса обучения кадров юридического направления.

Ключевые слова: право, информационные технологии, правоприменение, высокотехнологичное право, искусственный интеллект, цифровое судопроизводство

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Бертовский Л.В., 2021



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

Информация о финансировании. Статья выполнена при финансовой поддержке гранта РФФИ. Проект № 12-011-00536.

Дата поступления в редакцию: 24 мая 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:

Бертовский Л.В. Высотехнологичное право: понятие, генезис и перспективы // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 4. С. 735—749. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-735-749

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-735-749

Research Article

High-tech law: concept, genesis and prospects

Lev V. Bertovsky  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russian Federation
bgl1980@yandex.ru

Abstract. *Relevance.* The article considers the development of law as a regulator of public relations in correlation with emerging and applying various technologies by mankind. In the process of transition from low-tech to high-tech, society has experienced three industrial revolutions and is on the verge of the fourth. The article attempts to establish the stage of modern law development and the degree of its convergence with high technologies. The conclusion is made about the emergence of a new phenomenon — high-tech law, the inner side of which is application of high technologies to solve problems that appear in the process of law enforcement, and the outer side is regulation of public relations arising from their use. The purpose of the work is to substantiate the need for a systematic and evolutionary approach to personnel, technical and regulatory support for further development and functioning of high-tech law and to develop reasonable proposals for solving these problems. The *materials* for the research were scientific works of specialists in the field of philosophy, legal theory, psychology, technology, statistical data. The author's experience in organizing training of highly qualified specialists aimed at obtaining a set of competences in the field of law and high technologies has also contributed to this research. *Methods.* The results and conclusions are obtained on the basis of general scientific research methods: logical, systematic, sociological, as well as private-scientific and special: comparative-legal, formal-legal, interpretation, statistical, and some others. *Results.* The concept of high-tech law is substantiated and formulated, recommendations for its further technological and regulatory modernization are proposed, and a number of conclusions are made that determine the need to change the process of training legal personnel.

Key words: law, information technologies, law enforcement, high-tech law, artificial intelligence, digital legal proceedings

Conflict of interest. The author declares no conflict of interest.

Funding information. The article was supported by RFBR grant 12-011-00536.

Article received 24th May 2021

Article accepted 15th October 2021

For citation:

Bertovsky, L.V. (2021) High-tech law: concept, genesis and prospects. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 735—749. (in Russian). DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-735-749

Введение

Нам говорят: безумец и фантаст,
Но, выйдя из зависимости грустной,
С годами мозг мыслителя искусный
Мыслителя искусственно создаст.

Gete, 2006

В предисловии к первому изданию своей знаменитой работы «Происхождение семьи, частной собственности и государства» немецкий мыслитель Фридрих Энгельс отмечал, что «согласно материалистическому пониманию определяющим моментом в истории является, в конечном счете, производство и воспроизводство непосредственной жизни» (Engel's, 2019:4). Т.е. именно совершенствование технологий предопределило дальнейшее развитие человечества.

Необходимо отметить, что исследования классика и одного из основателей марксизма относятся к тем этапам эволюции общества, которые предшествовали Первой промышленной революции. В то время господствовали низкие технологии, используемые с момента появления человека, часто традиционного или немеханического вида, такого, как ремесла и инструменты, и ограниченные производством предметов первой необходимости. Право было трудно отличить от обычаев, письменных источников того времени известно немного.

Позднее почти одновременно в различных районах мира и на больших территориях возникают высокоразвитые правовые культуры с более совершенным уровнем развития правовой системы (египетская, ближневосточная, индийская, китайская). Об этом свидетельствуют известные правовые памятники всемирной истории: Кодекс Хаммурапи (1792—1750 гг. до н. э.), Законы XII таблиц (Рим, V в. до н. э.). Позднее появились Кодекс Юстиниана (Византия, VI в. н. э.), известный как *Corpus Juris Civilis* («Свод римского гражданского права»), *Lex Salica* — Салический закон или Салическая правда (законодательство франков, V (?) VI в. н. э.) (Leonenko, 2015).

Несовершенство царящих в то время технологий нашло свое отражение в праве. Так, в древнеиндийском сборнике права «Законы Ману» (Индия, II в. до н. э.) проверка правдивости дающего показания в суде осуществлялась путем проведения испытаний в соответствии с технологиями, имеющимися в распоряжении правоприменителей. «Тот, кого пылающий огонь не обжигает, кого вода не заставляет подняться вверх и [с кем] вскоре не случается несчастья, должен считаться чистым в клятве»¹ (гл. 8, п. 115).

Современные исследователи считают это первым периодом развития права (примерно до IX—XI вв) и называют его стадией **архаичного права**. Оно в это

¹ Законы древних Ариев — Законы Ману. М.: Будущее земли, 2019. С. 124.

время носило несистематизированный характер, отсутствовало разделение на отрасли. Нормы уголовного, гражданского, административного права и др. находились вперемешку в одном нормативном акте.

Следующим периодом развития права считается период с IX—XI вв. по XV—XVII вв., который получил название **сословное право**.

Этот период в истории человечества охарактеризовался развитием экономики и разделением общества по сословиям (феодалы, крестьяне, духовенство и т.д.), что оказало большое влияние на развитие права в различных странах мира.

В это время в России появились «Русская правда» (IX—XII вв.), Судебник Ивана III (1497 г.) и Судебник Ивана IV (1550 г.). Первым печатным памятником русского права стало Соборное уложение царя Алексея Михайловича (1649 г.).

Однако технологии еще находились на достаточно невысоком уровне. О том, что низкий уровень средств коммуникации и транспорта негативно влияет на скорость осуществления правосудия, упоминается и в английском «Акте о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями» («habeas corpus act») от 26 мая 1679 г., в котором указывается на то, что если представят приказ Habeas corpus должностному лицу, то последнее обязано доставить арестованного в суд, «если место заключения означенного лица находится на расстоянии большем чем 20 миль от места... где суд... или упомянутое лицо пребывает..., но не свыше 100 миль, то в течение 20 дней после вышеупомянутого вручения — и не позднее»².

Значительные изменения в жизни общества произошли после Второй промышленной революции, в процессе которой совершенствовались транспорт и средства производства, и которая взяла свое начало приблизительно с 1870 г. и длилась до первой мировой войны. В процессе перехода общества от традиционного, основанного на сельскохозяйственном производстве, к индустриальному началась третья стадия развития права — **развитого или общегосударственного права**.

В это же время открываются железные дороги в Аргентине и России (Московско-Смоленская), в 1901 г. Рэнс Илай Олдс запатентовал конвейерное производство автомобилей (а не Генри Форд!) и стал производить знаменитые олдсмобили, в 1904 г. началось строительство Панамского канала. Электричество пришло на смену пара, основного источника энергии на фабриках. Появились телефон и телеграф, разветвленные сети железнодорожных и автомобильных дорог. Появление этих технологий обострило противоречия в различных слоях общества.

Развитие права в этот период определено, в первую очередь, протекающими процессами внутри общества, капитализм перешел в свою высшую форму — империализм, что привело к большому количеству разнообразных социальных конфликтов. Усложнились процессы управления экономикой, стали бурно развиваться интеграционные процессы.

² Законодательство Английской революции 1640—1660 гг. Сост. Н. П. Дмитриевский; Акад. наук СССР. Ин-т права. Москва; Ленинград: Изд-во и 2-я тип. Изд-ва Акад. наук СССР, 1946 (Москва: Образцовая тип.). С. 45.

Автоматизация производства, получение и освоение человечеством атомной энергии, компьютеризация управления, увеличение скорости и точности производимых работ характеризует третью промышленную революцию, начавшуюся в 1960-х гг. (Salomon, 1984).

Появляется острая необходимость в более детальном регулировании возникающих и развивающихся общественных отношений, что приводит к выделению из исторически сложившихся отраслей права, в первую очередь гражданского, новых отраслей, регулирующих медицинскую, страховую, банковскую и иные виды деятельности.

Последние годы отличаются поистине взрывным развитием технологий. Совершенствуются средства получения и обработки информации. Скорость Интернета стремительно увеличивается (в 2010 г. доступная в то время технология 3G обеспечивала скорость передачи данных 1,5—2 Мбит/с, в 2019 г. 4G — 100 Мбит/с, а в 2021 г. Китай, Южная Корея запустили 5G, которая на 945 % быстрее, чем 4G). По данным Statista, в 2010 г. в Интернете было 2 зеттабайта данных³. В 2020 г. это число составляет уже 59 зеттабайт. В начале декабря 2020 г. китайские специалисты сообщили, что достигли квантового превосходства. 53-кубитный компьютер за 200 секунд рассчитал результат задачи, для решения которой самому мощному современному компьютеру с классической системой вычисления понадобилось бы от 0,6 до 2,5 млрд лет. Получили дальнейшее развитие электрические и беспилотные автомобили. Используя стереопечать, создают жилые дома, мосты, запчасти для космических кораблей, дорожки для микросхем, имплантаты любой сложности, вплоть до нейропротезов, и даже кровеносные сосуды⁴. Модернизация предприятий позволяет в больших объемах передавать управленческие и контрольные функций от человека к техническому оборудованию.

Все это позволяет сделать вывод о том, что наступает четвертая промышленная революция — логическое продолжение компьютеризации, а именно — оптимизация автоматических и машинных процессов⁵.

Процесс развития права является объективной закономерностью, и происходящие перемены в обществе, в развитии технологий, не могут не сказаться на нем. Поэтому, очевидно, что вслед за четвертой промышленной революцией следует и четвертый этап развития права.

Понятие высокотехнологичного права

Современные технологии проникли во все сферы человеческой жизни. Не избежало этого и право. Но можно ли говорить о технологичности права?

Проблема определения уровня технологичности того или иного объекта состоит в том, что технологии используются в самых различных сферах

³ 1 Зеттабайт = 1 099 511 627 776 Гигабайт.

⁴ 10 ключевых технологий последнего десятилетия. Режим доступа: <https://habr.com/ru/company/skillfactory/blog/533668/> (дата обращения: 21.07.2021).

⁵ Основные этапы промышленных революций. Режим доступа: <https://tsa.su/news/osnovnye-jetapy-promyshlennyh-revoljucij/> (дата обращения: 14.03.2021).

человеческой деятельности (Nesterov, 2019). Причем не только в производственной, но и социальной, правовой, инфокоммуникационной, спортивной и т.д.

К наиболее значимому критерию технологичности любой системы можно отнести ее способность к производству продуктов, т.е. продуцированию, так как даже сами эти системы являются результатом производства других, создавших их систем. Таким же образом надлежит рассматривать и систему права, которая осуществляет продуцирование нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения во всех сферах жизни социума.

Органы государственной власти, создание и функционирование которых строго регламентировано действующим законодательством, обладают четкой иерархической структурой, обеспечивающей высокий уровень организационно-управленческих свойств.

Стремительное развитие технологий привело к *наукоемкости* права и потребовало от людей, осуществляющих законотворческую или правоприменительную деятельность, наличие высокого уровня знаний и профессиональных компетенций. Так, в составе Государственной думы РФ 7 созыва только 2 человека из 440 не имеют высшего образования, при том, что 55 человек имеют ученую степень докторов наук и 107 — кандидатов наук.

В соответствии с действующим законодательством судьи, прокуроры, следователи СКР могут занимать свои должности только при наличии высшего юридического образования.

Постоянно повышается и научный потенциал. По юридическим специальностям в России защищается свыше 500 диссертаций в год (Ushakova, 2017:51), роль и значение аспирантуры все возрастает (Voroshilova, 2018).

На *технологичность* указывает использование юристами высокотехнологичных информационно-коммуникационных систем, которые, например, позволяют повышать результативность принятия законов, которых на сегодняшний день на территории Российской Федерации действует около 2400, и обеспечивать эффективность их применения.

Все чаще юристы прибегают к помощи LegalTech (сокращ. от англ. legal technology), т.е. к различным компьютерным программам, технологиям, используемым специально для совершенствования юридической деятельности. Аналогом отечественного LegalTech являются справочно-правовые системы. Например, это «Экспресс проверка», «Конструктор договоров» и др., используя которые можно проверить своих контрагентов⁶, составить текст договора⁷, найти нужные примеры судебной практики⁸ и т.д.

Однако зарубежные технологии уникальны по своим возможностям. Например, это Ravel Law⁹ (США), представляющий собой результат оцифровки

⁶ Сервис «Экспресс-проверка» от СПС «Гарант». Режим доступа: <http://www.aero.garant.ru/ep/> (дата обращения: 14.03.2021).

⁷ Сервис «Конструктор договоров» от СПС «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru/about/kd/> (дата обращения: 14.03.2021).

⁸ Сервис «Сутяжник» от СПС «Гарант». Режим доступа: http://sutyazhnik.garant.ru/?utm_source=aero&utm_medium=banner&utm_content=363*257&utm_campaign=sutyazhnik (дата обращения: 14.03.2021).

⁹ Ravel Law. Режим доступа: <https://home.ravellaw.com/> (дата обращения: 14.03.2021).

более 40 млн страниц трудов из библиотеки Гарвардской школы права (юридический факультет Гарвардского университета). С помощью данного высокотехнологичного продукта процесс изучения правовых документов становится максимально простым и удобным. С помощью приложения StoryBuilder (Everlaw¹⁰) возможно организовать синхронизацию работы нескольких групп юристов. Например, применение данного приложения обеспечило эффективное взаимодействие 10 фирм, которые представляли интересы истца в деле о неисправности включателя зажигания в автомобилях General Motors, в которое были вовлечены 31 юридическая фирма, 200 экспертов и исследовалось 2,5 млн документов (Rozhkova, 2020).

На *логистичность* права указывает тот факт, что нормы, регламентирующие использование современных технологий, нашли свое место во всех его современных отраслях.

Так, у осужденного, содержащегося под стражей, в соответствии с ч. 2 ст. 389.12 УПК РФ есть право заявить о своем желании присутствовать при рассмотрении апелляционных жалобы, представления либо непосредственно, либо путем использования систем видеоконференцсвязи.

Семейный кодекс РФ закрепляет бесплатную возможность медицинского обследования лиц, вступающих в брак, а также консультирование по медико-генетическим вопросам и вопросам планирования семьи. А для определения отцовства в суде в 95 % случаев используют ДНК-исследования.

Широко используются высокие технологии в административном праве. Привлечение к административной ответственности за нарушение ПДД, выявленное средствами автоматической фотофиксации, происходит автоматически, практически без участия должностных лиц (их участие носит номинальный характер).

Еще дальше пошли зарубежные правоприменители. В 2019 г. виртуальный суд города Пекина начал рассматривать некоторые категории гражданских дел, где в качестве судьи выступал искусственный интеллект. Внешне это выглядит так, как будто реальная женщина-судья разбирает юридическое дело. Причем мимику, жесты и поведение скопировали с реального судьи.

Планируется, что искусственный интеллект пока будет заниматься только универсальными категориями дел, в которых риск ошибки минимален, а также собирать и обрабатывать заявки и давать консультации. Возникает вопрос об этической стороне применения данной технологии, насколько это правильно и обоснованно с моральной точки зрения, когда в разрешение споров между людьми вовлекается высокотехнологичный интеллект. Однако китайские чиновники уверены, что проблема надуманна, и что за цифровыми помощниками будущее мирового правосудия. Как отметил по этому поводу Ни Дефэн, вице-президент интернет-суда в Ханчжоу: «Ведение дел на более высокой скорости — это и есть современное право, потому что задержка правосудия приравнивается к отказу в правосудии»¹¹.

¹⁰ Everlaw. Режим доступа: // <https://support.everlaw.com/hc/en-us> (дата обращения: 14.03.2021).

¹¹ Семь смертных грехов искусственного интеллекта. Режим доступа: <https://trends.rbc.ru/trends/social/5eb299089a79476e9fd77f5c> (дата обращения: 14.03.2021).

Правовое регулирование затрагивает все сферы общественной жизни и при возникновении новых субъектов права, в частности, администраторов сетевых ресурсов и операторов сетевых сервисов, новых объектов регулирования — сайты, домены, блоги, блокчейн, криптовалюта и т.п., в кратчайшие сроки законодателями принимаются меры по принятию нормативно-правовых актов, регулирующих новые правоотношения.

Так, например, 29 июля 2017 г. был принят Федеральный закон № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья» о легализации телемедицинских услуг; 31 июля 2020 г. — Федеральный закон № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», а с 1 января 2021 г. в России вступил в силу Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», регулирующий правовое положение криптовалют.

Активно продолжаются исследования (Reshetnikova, 2003:2; Snegirev, 2002:47), направленные на унификацию процессуальных норм, и это приносит свои плоды: межотраслевой характер познавательной деятельности способствует формированию общепонятного аппарата, разработке единых принципов и т.д.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что современное право, с одной стороны, будучи направленным на урегулирование все новых и новых отношений во все больших сферах жизнедеятельности современного общества, где объектами (а в ряде случаев уже и субъектами!) выступают высокие технологии, с другой — само использует высокие технологии как инструмент оптимизации решения стоящих перед ним задач, будучи логистичным, наукоемким и технологичным, отвечает всем критериям высокотехнологичности.

Таким образом, *высокотехнологичное право — это такой логистичный, наукоемкий и технологичный регулятор общественных отношений, который, с одной стороны, использует высокие технологии в процессе правоприменения, а с другой — регламентирует возникающие с ними отношения.*

Проведенное исследование позволяет со всей определенностью сказать, что начался новый, четвертый этап развития права, который можно назвать этапом высокотехнологического права.

Ключевым в системе факторов, оказывающих наибольшее влияние на развитие высокотехнологического права, является наличие специалистов, обладающих соответствующими компетенциями, и новых результатов интеллектуальной деятельности, критических и прорывных технологий, повышающих эффективность функционирования рассматриваемого феномена.

Кадровое обеспечение высокотехнологического права

Введение цифровых технологий во все сферы жизнедеятельности как комплексная и долгосрочная задача российского государства была обозначена и поставлена Президентом России В.В. Путиным в его обращении к Федеральному

Собранию в 2016 г., что обусловило понимание необходимости в собственных передовых разработках и научных решениях в данной области¹².

Одним из элементов развития и воплощения в жизнь обращения Президента РФ стало принятие Федерального закона от 24.04.2020 № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве».

Принятые поправки в Гражданский кодекс Российской Федерации закрепили понятие «цифровых прав» (ст. 141.1 ГК РФ). В настоящее время происходит активное обсуждение внесения поправок в Кодекс об административных правонарушениях РФ и в Уголовный кодекс РФ об установлении ответственности за незаконный оборот криптоактивов, признания искусственного интеллекта субъектом права и т.д.

Все это, безусловно, имеет прямое отношение к развитию и дальнейшему становлению высокотехнологичного права.

На этом пути одной из важнейших задач, стоящих перед государством, является решение проблемы низкого уровня технической подготовленности специалистов, задействованных в законодательной и правоприменительной деятельности (Bakhmadov, 2016, Vlasov & Darre, 2018). Проведенные исследования (было опрошено 35 федеральных судей, 54 следователя СК РФ, 11 депутатов Государственной Думы РФ и Московской городской Думы) показывает, что 85 % респондентов, исполняя должностные обязанности, испытывают серьезные затруднения при решении задач, связанных с высокими технологиями.

Это обуславливает значимость повсеместного введения и распространения дополнительного профессионального обучения современным информационным технологиям для всех категорий юристов (Kurbatova, Aysner & Naumkina 2020). Речь идет как о продвинутых пользователях офисных программ, так и о лицах из числа обычных пользователей. При этом нередким является то, что даже в тех случаях, когда все-таки особенности современных IT-процессов находят свое отражение в учебных планах и содержании учебных дисциплин, их объем недостаточен, а их реализация в образовательном процессе зачастую формальна. Тогда как на Западе зачастую юристы, особенно работающие в сфере IT, имеют два полноценных образования — юридическое и техническое.

Для решения проблемы необходимо комплексно пересмотреть подходы к организации образовательного процесса, к видам и содержанию образовательных программ — на предмет все большего внедрения информационных и цифровых технологий (Trashkova & Aysner, 2017), а также разработки новых инновационных профессиональных образовательных программ. Речь идет об образовательных программах как высшего, так и дополнительного образования, которые бы представляли собой интегрированный вариант двух самостоятельных направлений в образовательной деятельности — юридического и технического. При этом важно, чтобы данные программы реализовывались многопрофильными

¹² Послание Президента Федеральному Собранию [1.12.2016] // Президент России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 14.03.2021).

образовательными учреждениями образовательных учреждений высшего и дополнительного образования (Bertovsky, 2017).

Данный подход был нами реализован в Национальном исследовательском университете «Московский институт электронной техники» (НИУ МИЭТ), где в настоящее время проводится подготовка студентов очной формы обучения (специалитет) по направлению подготовки 40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности». В марте 2020 года направление прошло государственную аккредитацию.

Особенностью данного направления является наличие в учебном плане кроме традиционных дисциплин юридического цикла (уголовное право, уголовный процесс, гражданское право, гражданский процесс, криминалистика и т.д.), технических дисциплин: информатика и информационные технологии в профессиональной деятельности, основы языка Java, объектно-ориентированное программирование, гибридное моделирование, управление программными проектами, сети и коммуникации, базы данных, интернет-программирование, нейронные сети, интерактивные графические системы и многие другие. При этом юридические дисциплины составляют 60 процентов учебного плана, а технические — 40 процентов. Обучение осуществляют опытные специалисты, имеющие научные степени кандидатов и докторов наук. Возможность осуществления данной программы обусловлена наличием уникальной суперсовременной технической базы НИУ МИЭТ, позволяющей приобретать обучающимися практических навыков в использовании высоких технологий. Объединение юридических и технических знаний даст возможность выпускникам активно участвовать в процессах цифровизации, внедрения искусственного интеллекта, технологии блокчейн в государственные институты, совершенствования нормативно-правовой базы. Такая программа осуществляется в Российской Федерации впервые.

О значимости подготовки специалистов высказал свою позицию Конституционный Суд Российской Федерации, который в своем письме в адрес НИУ МИЭТ подчеркнул своевременность открытия нового направления. Свою заинтересованность в подготавливаемых специалистах проявил Следственный комитет РФ, с которым НИУ МИЭТ заключил договор о совместной деятельности и прохождении практики студентами в следственных подразделениях. Договор о совместной деятельности заключен и с одним из ведущих разработчиков решений для детектирования и предотвращения кибератак, выявления фрода и защиты интеллектуальной собственности в сети — Group-IB, который также проявил заинтересованность в подготавливаемых специалистах.

Цифровое судопроизводство

Для плавного и безопасного перехода общества и государства на «цифровые рельсы» потребуются безопасное хранение персональных данных. Ежегодно фиксируется рост количества преступлений, связанных с использованием в незаконных целях информации о гражданах. Особенно важным является вопрос защиты критической информационной инфраструктуры государства.

Анализ статистики о состоянии преступности в России за 2020 г. позволяет сделать вывод о том, что число зарегистрированных преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, стало больше на 73,4 %, в том числе с использованием сети «Интернет» — на 91,3 %, при помощи средств мобильной связи — на 88,3 %¹³.

По оценкам некоторых экспертов, на сегодняшний день в мире действуют одномоментно порядка 50 миллионов человек, совершающих киберпреступления различной степени тяжести. Ущерб от их деятельности к 2022 г., по прогнозам Всемирного экономического форума, составит порядка 8 трлн долл.

Одним из факторов, который может оказать влияние на снижение уровня киберпреступлений¹⁴, является внедрение высоких технологий в современное судопроизводство. Выступая 12 февраля 2020 г. на совещании — семинаре судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов России, Д. Медведев, Председатель Правительства РФ, отметил активную работу по цифровизации судебной системы: в банке ГАС «Правосудие» уже находится более 80 млн дел; за 2019 г. в электронном виде суды общей юрисдикции приняли более 500 тыс. заявлений, арбитражные суды — более 250 тыс. заявлений. Продолжается процесс по размещению решений судов в интернет-пространстве (более 600 тыс. дел в базе данных Верховного суда РФ) и т.д.

Высокая динамика происходящих изменений требует внесения значительных корректив и в сам судебный процесс. Возникла острая необходимость формирования и признания (в том числе законодательного закрепления) системы цифрового судопроизводства, под которой предлагается понимать «урегулированную нормами процессуального права деятельность суда, участвующих в деле лиц и других участников процесса, а также органов исполнения судебных решений, по разрешению юридических дел, где ключевым фактором являются данные в цифровом виде, их обработка и использование результатов анализа, которые по сравнению с традиционными формами судопроизводства позволяют существенно повысить его эффективность».

Для того, чтобы задача по цифровизации судопроизводства была успешно реализована на практике, кроме решения проблемы кадрового обеспечения и организации системы образования следует развивать и иные важные направления, в числе которых можно назвать: проведение научных исследований, изменение действующего законодательства, модернизацию инфраструктуры и усиление информационной безопасности.

Кое-что для этого уже делается. Так, согласно положениям государственной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» запланировано, что к 2024 г. количество органов государственной власти, у которых есть широкополосный доступ к сети «Интернет» (не менее 100 Мбит/с), должно стать 100-процентным.

¹³ Состояние преступности в Российской Федерации за январь — декабрь 2020 года. Режим доступа: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/22678184/> (дата обращения: 14.03.2021).

¹⁴ Киберпреступления это криминалистически схожие уголовно-наказуемые деяния, выделенные в одну группу на основании способа их совершения, а именно с использованием высоких технологий. (Более подробно см.: (Bertovsky, 2020).

Также в рамках цифрового судопроизводства могут использоваться и такие высокие технологии, как: большие данные (Big Data); нейротехнологии и искусственный интеллект; системы распределенного реестра (блокчейн); квантовые технологии; компоненты робототехники и сенсорики; технологии беспроводной связи; технологии виртуальной и дополненной реальностей и др. (Bertovsky, 2017).

Выводы

Право как социальный феномен в своем развитии прошло три этапа: архаичный, сословный и общегосударственный. Переход от одного этапа к другому становился возможным вследствие развития до определенного уровня тех технологий, которые использовало общество для достижения своих целей. Происходящая четвертая промышленная революция повлекла за собой начало четвертого этапа развития права — этапа высокотехнологичного права, характеризующегося использованием высоких технологий в процессе правоприменения, и регламентацией возникающих с ним отношений.

Бурное развитие современных технологий позволяет со стопроцентной вероятностью прогнозировать дальнейшее развитие высокотехнологичного права, которое находится еще на начальном этапе своего развития. Уже сейчас остро стоят проблемы правового регулирования криптовалют, искусственного интеллекта, отношений, возникающих при освоении космического пространства и многого другого.

С другой стороны, высокие технологии, позволяющие оптимизировать законодательный и правоприменительный процессы, становятся все более и более востребованными. Российские разработчики, некоторых из них (например, JeffIt и АМУЛЕКС), уже готовы предложить свои конкурентоспособные продукты на европейский и американский рынки. Продолжается работа над все более новыми высокотехнологичными объектами (например, технологии, позволяющие пользователям создавать своих собственных юридических роботов)¹⁵.

В будущем получение мгновенной юридической помощи станет обязательным и привычным, появится электронный нотариат, а данные, используемые в правоприменительной практике, защитят с помощью криптехнологий. Этим обусловлена необходимость разработки все новых технологий, освоение и реализация которых приведет к повышению уровня безопасности и эффективности функционирования этих правовых институтов.

Будет осуществлено внедрение юридическо-алгоритмических языков и конструкторов правовых операций, искусственный интеллект сможет предложить оптимальное решение возникающих задач, более широко станут использоваться VR (Virtual reality) — технологии виртуальной реальности и AR (Augmented reality) — технологии дополненной реальности для организации он-лайн консультаций, дистанционного исследования места происшествия, представления материалов дел в судах и многое другое. С целью разработки и

¹⁵ Михайлова А. Чаты, боты, сервисы: рынок LegalTech в России. Режим доступа: <https://pravo.ru/story/203790/> (дата обращения: 14.03.2021).

внедрения высоких технологий в юридическую практику повсеместно появятся проектные офисы, инкубаторы, центры правовых инноваций.

Технический директор в области машинного обучения и обработки естественного языка в компании Google, известный американский изобретатель и футуролог Рэймонд Курцвейл в предисловии к своему нашумевшему эссе «Закон ускорения отдачи» утверждает, что «в течение нескольких десятилетий машинный интеллект превзойдет человеческий интеллект, что приведет к Сингулярности — технологическим изменениям, настолько быстрым и глубоким, что они представляют собой разрыв в ткани человеческой истории. Последствия включают слияние биологического и небιологического интеллекта, бессмертных людей, основанных на программном обеспечении, и сверхвысокие уровни интеллекта, которые расширяются наружу во Вселенной со скоростью света»¹⁶. По всей видимости не за горами уже и следующий этап развития права.

Заключение

Для решения рассмотренных в статье проблем необходимо принятие государственной программы «Высокотехнологичное право Российской Федерации», направленной на коренную модификацию судопроизводства, создание технологического задела, активное внедрение и использование самых современных высоких технологий в области информатизации и коммуникации, формирование соответствующей нормативной правовой базы, регулирующей вновь возникающие и модернизированные уже сложившиеся общественные отношения.

Кроме того, уже сейчас всем тем, кто хочет связать свою дальнейшую деятельность с правом, а также действующим специалистам в области юриспруденции, следует стремиться к получению необходимых компетенций, позволяющих эффективно функционировать в эпоху высокотехнологичного права.

References / Список литературы

- Bakhmadov, B.D. (2016) Once again about quality of the higher legal education. *Vestnik Chechenskogo gosudarstvennogo universiteta*. 3 (23), 111—114. (in Russian).
 Бахмадов Б.Д. (2016) Еще раз о качестве высшего юридического образования // Вестник Чеченского государственного университета. 2016. № 3 (23). С. 111—114.
- Bertovsky, L.V. (2017) Technology blockchain in the criminal process as part of the digital proceedings. *Economic Problems and Legal Practice*. (6), 226—230. (in Russian).
 Бертовский Л.В. Технология блокчейна в уголовном процессе как элемент цифрового судопроизводства // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 6. С. 226—230.
- Bertovsky, L.V. (2020) The concept of cybercrime. *Investigation of crimes: problems and ways to solve them: collection of scientific and practical works*. 4 (30), 84—88. (in Russian).
 Бертовский Л.В. Понятие киберпреступлений // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: сборник научно-практических трудов. 2020. № 4 (30). С. 84—88.

¹⁶ Закон ускорения отдачи. Режим доступа: <https://www.kurzweilai.net/the-law-of-accelerating-returns> (дата обращения: 14.03.2021).

- Engel's, F. (2019) *Origin of the family of private property and the state*. Moscow, Azbuka Publ. (in Russian).
Энгельс, Ф. Происхождение семьи частной собственности и государства. М.: Азбука, 2019. 384 с.
- Gete, I.V. (2006) *Faust: tragediya*. Translation from German by B.L. Pasternak; comments by N. Vilmont. Moscow, Martin Publ. (in Russian).
Гете И.В. Фауст: трагедия / пер. с нем. Б. Л. Пастернака; комм. Н. Вильмонта. М.: Мартин, 2006. 512 с.
- Kurbatova, S.M., Aysner, L.Yu. & Naumkina, V.V. (2020) On the issue of the quality of higher education in the field of training “jurisprudence”. *Modern scientist*. (6), 145—151. (in Russian).
Курбатова С.М., Айснер Л.Ю., Наумкина В.В. К вопросу о проблематике качества высшего образования по направлению подготовки «юриспруденция» // Современный ученый. 2020. № 6. С. 145—151.
- Leonenko, N.T. (2015) *Legislative technique: textbook*. Manual. RANERA, Siberian Institute of Management-Novosibirsk, SibAGS Publ. (in Russian).
Леоненко Н.Т. Законодательная техника: учеб. пособие. РАНХиГС, Сиб. ин-т упр. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2015. 276 с.
- Nesterov, A.V. (2019) Universal criterion for high-tech level. *Competency (Russia)*. (6), 4—11. (in Russian).
Нестеров А.В. Универсальный критерий уровня высокотехнологичности // Компетентность. 2019. № 6. С. 4—11.
- Reshetnikova, I.V. (2003) Unification of evidence is an inevitable process. *EZh-Yurist*. 47 (301), 2. Available at: <http://base.garant.ru/4083671/> [Accessed 14th March 2021]. (in Russian).
Решетникова И.В. Унификация доказывания — процесс неизбежный // ЭЖ-Юрист. 2003. № 47 (301). С. 2. Режим доступа: <http://base.garant.ru/4083671/> (дата обращения: 14.03.2021).
- Rozhkova, M.A. (2020) LegalTech i LawTech — chto eto takoe i v chem ih znachimost' dlya prava? *Zakon.ru*. Available at: https://zakon.ru/blog/2020/02/14/legaltech_i_lawtech_-%C2%A0chto_eto_takoe_i_v_chem_ih_znachimost_dlya_prava [Accessed 14th March 2021].
Рожкова М.А. LegalTech и LawTech — что это такое и в чем их значимость для права? // Закон.ру. Режим доступа: https://zakon.ru/blog/2020/02/14/legaltech_i_lawtech_-%C2%A0chto_eto_takoe_i_v_chem_ih_znachimost_dlya_prava (дата обращения: 14.03.2021).
- Salomon, J. (1984) What is Technology? The Issue of its origins and definitions. *History of technology*. 1 (2), 113—156. <https://doi.org/10.1080/07341518408581618>
- Snegirev, E.A. (2002) *Assessment of Evidence by Inner Belief*. Diss... Candidate Legal of sciences. Voronezh. (in Russian).
Снегирев Е.А. Оценка доказательств по внутреннему убеждению: дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. 198 с.
- Trashkova, S.M. & Aysner, L.Yu. (2017) Complementation of information technologies and educational systems in terms of Russian legislation. *Scientific Review: Humanitarian Research*. (8—9), 9—11. (in Russian).
Трашкова С.М., Айснер Л.Ю. Комплементация информационных технологий и системы образования сквозь призму российского законодательства // Научное обозрение: гуманитарные исследования. 2017. № 8—9. С. 9—11.
- Ushakova, A.P. (2017) How many dissertations are being defended in jurisprudence? (Statistical research). *Prologue: Law Journal*. (3), 49—55. (in Russian).
Ушакова А.П. Сколько диссертаций защищается по юридическим наукам? (статистическое исследование) // Пролог: журнал о праве / Prologue: Law Journal. 2017. № 3. С. 49—55.

- Vlasov, V.I. & Darre, S.I. (2018) Legal education and the problems of its development in modern Russia. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie*. 7 (98), 58—62. (in Russian).
Власов В.И., Дарре С.И. Юридическое образование и проблемы его развития в современной России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 7 (98). С. 58—62.
- Voroshilova, S.V. (2018) About the place of graduate school in higher legal education system. *Herald of Omsk University. Series "Law"*. 2 (55), 55—58. (in Russian).
Ворошилова С.В. К вопросу о месте аспирантуры в системе высшего юридического образования // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2018. № 2 (55). С. 55—58.

Об авторе:

Бертовский Лев Владимирович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики, Юридический институт, Российский университет дружбы народов; Российская Федерация, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ORCID ID: 0000-0002-2835-288X

e-mail: bgl1980@yandex.ru

About the author:

Lev V. Bertovsky — Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Professor of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-2835-288X

e-mail: bgl1980@yandex.ru

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-750-767


Research Article

The place of local government bodies in a unified system of public government bodies of Russia: issues of theoretical implementation

Levan T. Chikhladze¹ , Olga Yu. Ganina²  

¹Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russian Federation

²Orenburg Institute (branch), Moscow State University named after O.E. Kutafina
(Moscow State Law Academy), Orenburg, Russian Federation

 ogau2007@mail.ru

Abstract. The introduction of amendments to the Constitution of the Russian Federation necessitated a theoretical understanding of the established legal norms after their legislative update. Inclusion in the text of the state basic law of the «public authorities» concept, which requires its theoretical understanding, is of unconditional interest. To identify the specifics of the position of local self-government bodies in the state mechanism, depending on a particular model of state governance, it is necessary to study the experience of organization and functioning of the state apparatus at various historical stages. The aim of the study is to analyze the concepts of theoretical scientists on the legal nature and role of public authorities in the life of the state and to determine the position of local authorities in the public authority system in connection with consolidation of their unity with public authorities in the basic law of the state. In the process of research, the authors used general scientific methods of analysis and synthesis, as well as specific scientific methods — historical and comparative legal. It is concluded that, despite the novelty of the concept of «public authorities» in the text of the basic law of the state, conceptually it does not change the basis of the functional interaction of public authorities and local governments. Nevertheless, the normative consolidation of the unity of public authorities in the Constitution of the Russian Federation does not abolish the organizational separation of local self-government and its bodies from public authorities.

Key words: public authority, bodies of public authority, local government, bodies of local government

Conflict of interest. The authors declare no conflict of interest.

The participation of the authors: *Chikhladze L.T.* — the concept of the study, analysis of the data obtained, writing the text; *Ganina O.Yu.* — research concept, collection and processing materials, text writing.

Article received 14st April 2021

Article accepted 15th October 2021

© Chikhladze L.T., Ganina O.Yu., 2021



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

For citation:

Chikhladze, L.T., Ganina, O.Yu. (2021) The place of local government bodies in a unified system of public government bodies of Russia: issues of theoretical implementation. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 750—767. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-750-767

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-750-767

Научная статья

**Органы местного самоуправления
в единой системе публичной власти России:
вопросы теории и истории**

Л.Т. Чихладзе¹, О.Ю. Ганина²✉

¹Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация

²Оренбургский институт (филиал), Московский государственный университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Оренбург, Российская Федерация
✉ogau2007@mail.ru

Аннотация. Внесение поправок в Конституцию Российской Федерации обусловило потребность теоретического осмысления действующих правовых норм после их законодательного обновления. Безусловный интерес вызывает включение в текст основного закона государства понятия «органы публичной власти». Необходимо изучить опыт организации и функционирования государственного аппарата на различных исторических этапах, чтобы выявить специфику положения органов местного самоуправления в государственном механизме в зависимости от той или иной модели управления государством. Целью исследования является анализ концепций ученых-теоретиков о юридической природе и роли органов публичной власти в жизни государства и определение положения органов местного самоуправления в системе публичной власти. Использовались общенаучные методы анализа и синтеза, а также частнонаучные методы — исторический и сравнительно-правовой. Сделан вывод о том, что, несмотря на закрепление понятия «органы публичной власти» в тексте основного закона государства, концептуально оно не меняет основу функционального взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Тем не менее, нормативное закрепление единства органов публичной власти в Конституции Российской Федерации не отменяет организационное обособление местного самоуправления и его органов от органов государственной власти.

Ключевые слова: публичная власть, органы публичной власти, местное самоуправление, органы местного самоуправления

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Информация о вкладе авторов: Чихладзе Л.Т. — концепция исследования, анализ полученных данных, написание текста; Ганина О.Ю. — концепция исследования, сбор и обработка материалов, написание текста.

Дата поступления в редакцию: 14 апреля 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:

Чихладзе Л.Т., Ганина О.Ю. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти России: вопросы теории и истории // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 4. С. 750—767. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-750-767

Introduction

The effective functioning of the state directly depends on the well-coordinated work of public authorities. It is they who develop programs to provide citizens and civil society institutions with everything they need within the established legal space and interact with each other in order to achieve the most optimal results of the tasks set.

Modern realities confirm the development of new standards for governing the Russian state after the legislative update in 2020 of the procedure for the formation and powers of a number of government bodies. One of the key novelties was the inclusion of the concept of «public authorities» in the text of the Constitution of the Russian Federation. This step has raised questions about how the updated system of government bodies will function in the state and what will change in the interaction between government bodies at different levels after the amendments inclusion into the text of the basic law of the state.

Even before its inclusion in the text of the Constitution of the Russian Federation, the concept of «public authorities» aroused increased interest among researchers and led to the emergence of various conceptual provisions. With consolidation of the «public authorities» concept in the text of Chapter 8 of the Constitution of the Russian Federation, the discussion of its legalization in the basic law reached a new level. Of course, the position of the lower level of government — local self-government bodies, which from now on were included *de jure* in the system of public authorities — was not left without attention either. In this regard, it is necessary to study the concepts of theoretical scientists on the legal nature and role of public authorities in the life of the state and society and to determine the position of local governments in the public power system, which forms the purpose of this study. The solution to this goal is achieved by performing the following tasks:

- 1) to study the positions of theoretical scientists on the legal nature of public authority and its bodies,
- 2) to analyze the evolution of public authorities and local self-government bodies in order to disclose their place in the system of public authority,
- 3) to study the place of local self-government bodies in the system of public authorities in the context of the adopted constitutional novelties.

The methodological basis of the research was formed by general scientific research methods, which allowed to analyze the legal nature of the phenomenon of «public authorities» and its interpretation by domestic and foreign theoretical scientists. Along with general scientific methods, special scientific research methods (historical, comparative legal, etc.) were used; they contributed to identifying trends in the development of the state apparatus in the Russian Federation and determining the specifics of interaction between state authorities and local governments in particular historical periods.

Evolution of understanding of the legal nature of public government and its bodies by domestic theoretical scientists

The legal nature of public authority and the bodies implementing it has repeatedly become the subject of research by domestic and foreign scientists. Nevertheless, a unified concept about what public power is has not yet been developed. According to S.A. Avakyan, public power is a broad phenomenon that incorporates the fullness of people's power and is implemented in the form of state power and local self-government (Avakyan, 2018). From the point of view of I.K. Sovetov, the public authorities are characterized by formal separation from society and not coincidence with the population of the country; its public character is regarded as «public», being «at the disposal of the society» (Sovetov, 2020:45). The author in his position is close to the point of view of V.E. Chirkin, arguing that public power should be understood as a variant of social power, recognized as public, since it is the result of implementation of objective needs in society; it is isolated from the people and, in the constitutional and legal order, is endowed by the people with the right to exercise powers on their behalf (Sovetov, 2020:45). V.E. Chirkin asserts that public power should be associated with social power, viewed as its kind; at the same time, organization of this type of power is possible in public entities strictly on specific lands, due to which this power is of a public nature (Chirkin, 2008). In the opinion of I.K. Sovetov and N.L. Maltsev, the social nature is manifested in the function of public authority, which reflects the external side of its activities, i.e., the sphere of influence on the social environment in order to achieve certain goals with a focus on the powers granted (Maltsev, 2009; Sovetov, 2020). N.A. Vlasenko notes, that the public power is one of the main features of the state, meaning that there is no merger of the state with society and realization through special bodies — state and municipal — whose task is to manage and organize society, develop and apply legal acts binding on population, as well as ensure law and order (Vlasenko, 2011).

The ambiguity of the nature of public power raises the issue of relationship between the concepts of «state power», «social power» and «public power». Soviet legal science distinguished two directions regarding the connection between public and social power. The first approach asserted their equality. Thus, according to L.A. Grigoryan, the term «public power» should be understood as social power operating in any society (Grigoryan, 1965:17). The second approach denied the equivalence of public and social authorities since the first is synonymous with state and political power. A similar point of view can be found, for example, in the works of A. I. Kim (Kim, 1975:65).

As for correlation of «public power» and «state power» concepts, there was a tendency to treat them as identical over a long period of time. For example, M.I. Baytin understood political power as the power emanating from the state or exercised with its direct or indirect participation (Baytin, 2005:83). A similar trend is noted by N.V. Malyavkina in her analysis of the positions of Russian theoretical scientists on the relationship between «state power» and «public power» concepts (Malyavkina, 2011).

Modern legal science denies the equivalence of these concepts. According to S.A. Komarov, the concept of «state power» has a narrower meaning since it includes only one element of the political structure of society — the state (Komarov, 2005:145). Vasiliev, A.V. Elkina, A.E. Irtegoва and A.E. Yagovtsev also claim that there is no identity between the concepts of public and state power (Elkina, Irtegoва & Yagovtsev, 2020; Vasiliev, 2019). A.N. Chertkov, believes that public power is a special power that does not coincide in volume with the power of the state (Chertkov, 2021:50). According to A.A. Kashkarov, public and state authorities are not identical, since in a democratic state where developed institutions of civil society operate, a number of functions of state power are performed by local self-government bodies, although the exercise of their powers is ensured by the force of state coercion and authority of state powers, which can be confirmed by legal norms of Russian legislation (Kashkarov, 2015:173). Basically, the general trend of recent research in this area is to differentiate the concepts of «public power» and «state power», since public power is characterized by diverse organizational forms that are not limited to state power. To prove this thesis, E.P. Tarasova cites the provision of the Russian Constitution on the division of public power into state power and local self-government as independent elements of this power (Tarasova, 2010:167).

Analyzing the concepts of public and state power, the authors thought not only about the boundaries and components of public power, but also about those bodies that can be attributed to exercising such power in the state. For example, D.G. Thalberg talked about the possibility of attributing the judicial power of monasteries to the power of public authorities. He wrote: «If it is impossible in such a phenomenon to see identification of the judicial power of monasteries with any private law, then granting the right in all private matters to the owner by court, who is in this case the clergy, indicates that judicial functions still did not have time to acquire the character and significance of a public authority» (Talberg, 1880:47—48). Nevertheless, according to D.G. Talberg, with strengthening the position of the Moscow state and further centralization and annexation of new lands to Moscow, the court as a social and public institution acquires different positions; at the same time, “some offences that were not subject to possessory court according to the general rule were singled out” (Talberg, 1880:47—48).

Researchers are also interested in the issue of the role of public authorities in the state. In the scientific literature of the pre-revolutionary period, there is a tendency to analyze the role of these bodies from the standpoint of democratic principles development. Distinguishing democracy into a democracy regulated by laws and «extreme» democracy, M.M. Kovalevsky, noted that the first version of democracy is characterized by equality of people as citizens among themselves, while «extreme» democracy establishes equality not only of people, but also of public authorities (Kovalevsky 1899, I:353). Thus, the author spoke about the equal position and interests of society in the person of its citizens and the state. Another pre-revolutionary researcher K.D. Kavelin argued that the authorities, being a mechanism that clearly shows the legal idea of the state, are a legal principle themselves, the principle that is

implemented in the form of government institutions and positions occupied by people; they exhibit both a state and civil character. The state features manifest themselves through the institutions of public authority, the civil features — through “private persons” (Kavelin, 1904:773—774).

Unlike pre-revolutionary researchers, Soviet authors put forward their positions in the spirit of dogmatism formed after the Bolsheviks came to power; they stemmed from prevalence of state-collective principles. For example, L.G. Raisky directly linked functioning of public authorities in the pre-revolutionary period with domination of state administration by the capitalist elite, who, in order to maintain supremacy over their fellow citizens, kept all public authorities at their service (Raisky, 1930: 228). The Soviet authorities were characterized by collective principles, strict hierarchy and subordination of lower bodies to higher ones, even in cases of individual representatives of power. For example, analyzing Art. 91 of the 1922 Criminal Code of the RSFSR, E.Ya. Nemirovsky suggested that a representative of power be understood as any person to whom the state grants this power, including a lower body; they are all public authorities (Nemirovsky, 1924:237). According to the author’s conclusion, Art. 91 contains provisions directly affecting the appropriation of public authority; first of all, it concerns functions’ performance of an official as a state body (Nemirovsky, 1924:239).

The analysis of “public power” concept by theoretical scientists was inextricably linked with attempts to formulate the definition of the “public body” concept. As with the concept of “public power”, there is no consistency in understanding the “public body” concept. Currently, the following conceptually different definitions can be distinguished. According to E.V. Suslin and D.V. Rybin, a public body should be understood as a relatively independent, separate link of the state apparatus, which is organized by the state for implementing a specific type of state activity, endowed with the appropriate competence and relies on the material, organizational and coercive power of the state in the process of exercising its powers (Suslin & Rybin, 2018:133). From the point of view of A.A. Klishas, three approaches can be distinguished in understanding of the “public body” concept. It is an integral part of the state mechanism, which is endowed with state-power authorities and participates in the implementation of the functions of the state; it is a political institution organized with the aim of performing the functions of the state and endowed with authorities of a public-power character to perform them; it is an organization or sole official with powers of authority, which is manifested through issuing of binding decisions, and supervising their implementation (Klishas, 2019:133). Unlike previous authors I.L. Chestnov believes that a public authority is an organized collective of people created in accordance with the procedure established by law and endowed with powers of authority; they are called upon to solve the tasks established by law and perform the functions of the state in a certain sphere of society (Chestnov, 2019:44). Thus, the range of definitions of the ‘public body’ concept is very diverse and is supplemented by new qualitative characteristics, based on the emerging trends in the development of state apparatus. At the same time, it should be noted that until now clear definitions of the concepts

of «public power» and «public body» have not been formed due to the variety of approaches and conceptual vision of the authorities' position at different levels in the system of public power.

State authorities and local government bodies as a link of the public government system in Russia

Over a long period of the Russian state existence, the state apparatus has been constantly improving and changing. Gradually, the two-tier system of state administration was replaced by a three-tier hierarchy, which currently forms the basis of the government of the Russian Federation. A special place in this system is occupied by local self-government bodies, the formation and development of which went in parallel with the development of state bodies. It was the specifics of the interaction of public authorities of different levels with each other that previously determined and establishes in modern realities one or another model of public administration. In this regard, the study of public and local authorities' evolution in Russia allows us to highlight not only the mechanisms of formation and functioning of the system of public authorities in specific historical periods, but also to identify the features of their interaction and interdependence.

In fact, public power emerged a long time ago. In Russian history, one can trace it from the formation of the Old Russian state in the middle and the second half of the 10th century, when the newly formed state was headed by the Rurik dynasty; they formed their own apparatus of princely administrative and judicial administration, territorial division into volosts with cities and graveyards, and fixed tax system (Degtyareva & Poltorak (ed.), 2005:46). The state became a political organization of the people, took shape together with the people and experienced influence of all the elements and conditions that united the people into a single whole (Belyavsky, 1094:6).

At the first stage of Ancient Rus formation, a model of combining the city-state with the princely system of government flourished in state administration (Yeremyan & Fedorov, 1998). However, later, the gradual increase of the Grand Duke's influence and weakening of people's assembly positions, which over time began to solve mainly private economic problems became a distinctive feature of the power hierarchy of the Old Russian state (Khimich, 2019:37). At the same time, in Novgorod and Pskov republics, the princely power did not play such a serious role as in other Russian lands. The role of the Novgorod prince was eventually reduced to the functions of a mediator and magistrate engaged for these purposes by the city (Yeremyan & Fedorov, 1998). The state principle in such scheme was represented by the princely administrative and managerial apparatus, while local self-government was primarily represented by the *veche*, both citywide and in individual territories, which consisted of the male population and had rather extensive powers. It was the citywide *veche* that elected a mayor, a village elder (*tysyatsky*) and other local bodies. In fact, such systems survived during the period of feudal fragmentation and beginning of the Russian lands centralization.

The unification completion of the Russian lands around Moscow led to the reform of the state government bodies system. Ivan IV actively contributed to the development of ideas of local self-government, formalizing them in a legislative form. The basis of local self-government during that period was made up of volostels and governors appointed by the prince. Later, they were replaced by elected zemstvo and guba elders (Khimich, 2019:37).

Since the end of the XVI century local power was concentrated in the hands of the governors appointed by the central power. It was the voivods, as representatives of Moscow, who ruled the lands entrusted to them and exerted a serious influence on the formation of local self-government bodies.

The next stage in the formation of Russian government bodies system was the Peter the Great reforms. Under him, a clear division of public authorities into three levels took place: central authorities formed government bodies headed by the monarch, regional authority was represented by governor's power, and local level authority took shape of the lower government bodies. As a result of the reform of urban self-government, a new body called the Town Hall appeared in Russia; it was the body of city self-government, which constituted a state institution in charge of managing urban population.

The government of Catherine II made further attempts to transform local government. In 1775, the "Institution for the Governance of Provinces", which consolidated the foundations for reforming local government, was issued (Khimich, 2019:39). The new division of the country into provinces and counties formed the general principles of interaction between regional and local authorities; while the governor-general controlled the work of local government bodies, direct local government was concentrated in the hands of the nobility assemblies, which elected the local administration and the court. Nevertheless, strengthening of the absolute monarchy inevitably brought the central authorities to the fore, which, through the regional government apparatus, controlled the local government.

By the 19th century, various concepts had been formed concerning what local self-government in the state should be like. Some foreign and domestic thinkers stated the need to preserve the independent economy of the community, free from state control. However, in the Russian Empire, the independence of local self-government, despite the restoration by Alexander I of the Letters patent to the cities of 1785 after its abolition by Paul I, was minimal.

The first half of the 19th century passed under the auspices of strengthening regional power, which in practice was only formally controlled from the center. The powers of the governor as the head of local administrations during that period increased sharply, while the role of the noble assemblies in local government, despite the importance of that political institution, was reduced to a minimum. Local self-government bodies found themselves under the strict control of the regional authorities. Such tendency in public administration raised interest of theoretical scientists to that issue. Researchers attempted to substantiate or propose a different option for forming and interacting of public authorities.

By the middle of the XIX century the idea of the need to transfer to the communities a number of new powers that directly affected their interests, including the local police, began to be expressed more and more often. For example, N.N. Belyavsky supported the thesis of self-government as part of a unified state administration, which could decide independently the issues of local importance. However, the author admitted that the issue of combining such “co-management” in the person of both the state and the community was rather complicated and had not been resolved by that time (Belyavsky, 1904:8). Arguing about the specifics of public administration in that period, N.N. Belyavsky cited as an example the position of L. von Stein. According to him, there is only a single state administration, while the communities through their bodies realize goals common to government officials; however, local governments have more independence from the government than civil servants. Therefore, the fundamental idea of the scholar was the thesis of self-government as a community body that pursues national interests. According to N.N. Belyavsky, the concept of self-government at that time absorbed both a legal basis, related to the issue of independent management of the community by its special interests, and a political one, when community officials acted as part of public administration, which recognized the difference between the “public administration” and “self-government” concepts only as the method of management (Belyavsky, 1904:9).

After abolition of serfdom in 1861, the issue of reforming the system of local self-government became urgent. Nevertheless, all the proposed novels in one way or another were associated with the central government attempts to preserve the nobility dominance in the government. In volosts, management was in the hands of the volost gathering, volost foreman, volost government and volost peasant court, in the villages it realized in the village gathering and village headman (Chepurnova & Filippova, 2011). Control over the self-government of peasants was in the hands of conciliators, county congresses and provincial peasant presences, where the nobility predominated, which hindered the development of volost and rural self-government. Besides, the estate principle continued to operate in local self-government, which made peasant communities dependent on local institutions formed from landowners. However, after 1864 the noble self-government was deprived of the right to manage the affairs of the local economy of provinces and counties. The updated local administration system included zemstvo electoral congresses, zemstvo assemblies and zemstvo councils. The formed bodies, however, did not receive full independence since their decisions had to be approved by the governor or the minister of internal affairs. In contrast to rural self-government, the city government bodies, under the 1870 reform, received relatively wide independence in solving urban issues, although some of their decisions also required the approval of the provincial administration or the ministry of internal affairs. Nevertheless, local councils resolved many issues on their own.

During the reign of Alexander III, the class principle in local self-government bodies was strengthened. The principle of election of the chairman and members of the council was replaced by the principle of approval, and the right to appeal against non-approval was withdrawn from the zemstvo assemblies. The governor had the power to

terminate the decisions of the zemstvo assemblies at his own discretion. Self-government in the countryside was under the control of zemstvo district chiefs. All those testified to strengthening the positions of the central and regional authorities, while the position of local self-government bodies remained rather vague. At the beginning of the XX century N.N. Belyavsky wrote, that the state had a crown administration and self-government bodies, and the latter were not fully developed conceptually. The researcher put the question of “What is self-government, what are its functions and tasks?” and failed to find the answer since the exact legal structure of self-government before the beginning of the XX century was not formed because in each state self-government had its own specifics. As noted by N.N. Belyavsky, self-government could not at that time be justified by an exact legal definition (or term), but it could be called a constantly changing reflection of the political trends of the moment (Belyavsky, 1904: 8).

With Bolsheviks coming to power, local self-government underwent major changes. The previous model was basically eliminated, while the new one developed in the mainstream of public administration. G.S. Gurvich argues, that if the public theory of self-government was characterized by an orientation towards isolation of society from the state, and the state saw in local self-government a way of self-organization of the ruling class (Gurvich, 1924: 40), then with the approval of the state theory of self-government, local self-government bodies were considered as state institutions and part of administrative hierarchy. According to him, one can speak of self-government bodies as local government bodies and state bodies in this period (Gurvich, 1924:41).

Generally speaking, the system of government that took shape with Bolsheviks determined the prospects for self-organization and self-government at the local level throughout the entire period of government in Soviet times.

Local government bodies in the system of public government from the position of the 2020 Constitutional reform

The issue of public administration model again appeared on the agenda after the collapse of the USSR and formation of a sovereign state of the RSFSR, later the Russian Federation. The Constitution of the Russian Federation, adopted by the nation-wide vote on December 12, 1993, formed a new system of public authorities in comparison with Soviet times. A fundamental difference from the previous period was separation of local self-government as an independent political institution that was not part of the system of state power (Byalkina, 2006). Nevertheless, both state authorities and local self-government bodies have formed, in their totality, a single system of public power, acting in the interests and on behalf of the people as the bearer of sovereignty and the only source of power in the Russian Federation (Maliavkina, 2011).

The concepts of “public power”, “public body” were legalized in the text of the Constitution of the Russian Federation only in 2020 and became the logical result of the established model of public administration. However, the practice of applying these concepts in the texts of legal documents had already developed by this time, as

evidenced by the analysis of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation (Shugrina, 2016:166—167). In its Resolution of January 24, 1997, the high court recognized the name of a type of public power for local self-government and its bodies¹. The following year, a decision followed in which the term "levels of public power" was used². By the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 2, 2002 revealing the nature of the local level of power, local self-government was considered as public (municipal) power³. These decisions testify to a consistent line of the high court in relation to the unity of the public power system, which was formed in consideration of different cases (Shugrina, 2016:167).

Logical development of the position of the Russian Constitutional Court in interpreting public power and its bodies realized in the Conclusion of March 16, 2020, adopted within the ongoing constitutional reform. The high court noted the derivation of the category "unified system of public power" from the "statehood" and "state" concepts, understood as a political union of the multinational Russian people, whose power operates in the state as a single systemic unity in specific organizational forms established by the basic law. Proceeding from this, the Constitutional Court concluded that local self-government bodies, without being part of the system of state power bodies, are part of a single system of public power of the political union of a multinational people⁴. Integration of local self-government in the person of its bodies into the general system of government in a specific territory and considering interaction with public authorities was emphasized.

The description of the "unified system of public power" concept can be found in the norms of Part 1 of Art. 2 of the Federal Law "On the State Council of the Russian Federation". According to this document, the system of public power includes federal bodies of state power, bodies of state power of the constituent entities of the Russian

¹ Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 1-P of January 24, 1997 "In the case of checking the constitutionality of the Law of the Udmurt Republic" of April 17, 1996; "On the system of public authorities in the Udmurt Republic or in the case of checking the constitutionality of the Law of the Udmurt Republic" of April 17 1996: "On the system of public authorities in the Udmurt Republic". Collected Legislation Russian Federation. 1997. No. 5. Art. 708.

² Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 17-P of June 10, 1998 "In the case of checking the constitutionality of the provisions of paragraph 6 of Article 4, subparagraph" and "of paragraph 3 and paragraph 4 of Article 13, paragraph 3 of Article 19 and paragraph 2 of Article 58 of the Federal Law" of September 19, 1997; "On the basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation". Collected Legislation Russian Federation. 1998. No. 25. Art. 3002.

³ Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 7-P of April 2, 2002 "In the case of checking the constitutionality of certain provisions of the Law of the Krasnoyarsk Territory" On the procedure for recalling a deputy of a representative body of local self-government "and the Law of the Koryak Autonomous Okrug" On the procedure for recalling a deputy of a representative body of local self-government, an elected official of local self-government in the Koryak Autonomous Okrug "in connection with the complaints of the applicants A.G. Zlobin and Yu.A. Khnaeva". Collected Legislation Russian Federation. 2002. No. 14. Art. 1374.

⁴ Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation dated March 16, 2020 No. 1-3 "On the compliance with the provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation of the provisions of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation" On improving the regulation of certain issues of organization and functioning of public authorities, "as well as on the compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure for the entry into force of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation." Available at: <http://www.ksrf.ru/> [Accessed 30th March 2021].

Federation, other state bodies, and local self-government bodies in their totality. On the principles of coordinated functioning, they are established in accordance with the basic law of the state and the rules of organizational, legal, functional, financial and budgetary interaction, including the transfer of powers between levels of public power, and realize their activities in order to observe and protect the rights and freedoms of man and citizen and create conditions for socio-economic development of the state⁵.

Consolidation of the constitutional and legal status of the State Council of the Russian Federation in the text of the Constitution of the Russian Federation has far-reaching consequences. According to paragraph «e.5» of Art. 83 of the basic law and Part 1 of Art. 3 of the above-mentioned Federal Law, the purpose of the State Council of the Russian Federation is to ensure the coordinated functioning and interaction of public authorities, to determine the main directions of the domestic and foreign policy of Russia and the priority directions of the socio-economic development of the state. This body, as an integral part of a unified system of public power, is called upon to coordinate the actions of federal, regional and local authorities, which will allow the development of unified standards of state policy, implemented through a unified system of public power. On the one hand, the vertical structure of relations between different levels of power is being built up by legislation; on the other hand, conditions are being created for coordinating positions and exchanging experience between different territories of the state to strengthen the vertical of power. Thus, the State Council of the Russian Federation performs the function of a structural unit of the public power system, ensuring control by the federal center; at the same time, its activities are designed to maintain effective feedback with regional and local authorities. The inclusion of local self-government bodies in the unified system of public authorities inevitably puts their activities in the focus of the State Council's supervision, which, due to its coordinating function, will contribute to strengthening interaction between public authorities and local self-government bodies, established by Part 3 of Art. 132 of the Russian Constitution.

The categories “public power”, “system of public power”, “public bodies” are mentioned in the updated articles of the Constitution of the Russian Federation: Part 1 of Art. 67, item “g” of Art. 71, part 1 of Art. 80, item “e.5” Art. 83, part 3 of Art. 131. At the same time, the basic law of the state does not disclose the definition of these concepts. The novelty of these concepts in the text of the Russian Constitution, at the same time, does not mean that they conceptually change the basis of the functional interaction of public authorities at various levels. This is manifested, for example, in the norm of Part 2 of Art. 132 of the Constitution, according to which local self-government bodies can be endowed with federal law, the law of a constituent entity of the Russian Federation with separate state powers in the event of transfer of material and financial resources necessary for implementation of these powers. In this case, the state is vested with the authority to control the implementation of the delegated powers⁵.

⁵ Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 (with changes approved during the all-Russian vote on July 1, 2020). *Rossiyskaya Gazeta*. 1993 December 25 (No. 237); Russian newspaper. 2020.4 July (No. 144).

Despite the declared unity of public authorities, the main purpose of which is to solve state problems at different levels based on interaction and coordination, the basic law of Russia emphasizes the organizational separation of local government and its bodies from state power and its bodies. This principle is laid down in Art. 12 of the Constitution of the Russian Federation⁶, which emphasizes that local government bodies are not part of the system of government bodies. This provision constitutes the legal basis for interaction between authorities at different levels. At the same time, the de jure inclusion of local self-government bodies in the unified system of public authorities brings interaction between them and public authorities to a new level. The fact is that the lower level of power is as close as possible to the population that independently decides on formation of certain local self-government bodies.

Currently, due to the inclusion of the novels concerning formation of the structure of local self-government bodies in Part 1 of Art. 131 of the Constitution, the diversity of local self-government bodies should be determined by the federal legislator⁷. Despite the fact that this situation is not new in the normative consolidation of functioning of government bodies, nevertheless, the legalization of this provision in the Constitution emphasizes the special role of the federal legislator in this matter. Thus, a logical chain of establishing general principles for the formation of public authorities of different levels is enshrined in the basic law of Russia, according to which local governments are considered as part of a multi-level system of public power with clearly distributed functions and powers and are an integral element of a single state mechanism. Due to these circumstances, local self-government can be effective only when it is in harmonious relationship with public authorities (Chikhladze, Laricheva & Khazova (eds.), 2020:331).

In this regard, the problem of delimiting the spheres of state power and local self-government as forms of exercising public power acquires special significance. As noted by N.V. Antsiferov, provisions of Part 1 of Art. 130, part 1 of Art. 131, part 2 of Art. 132 of the Constitution fixes the correlation of these spheres from the standpoint of territorial localization of power and the range of issues that are decided by the relevant subjects of public authority.

At the same time, local self-government bodies are limited by the possibility of exercising their power within settlements and other local territories and by a range of issues to be resolved, which are excluded from the scope of activities of state entities in favor of local self-government (Antsiferov, 2019:13). Most of the national projects developed by federal bodies are designed for a long period and are closely related to the subjects of jurisdiction and powers of local self-government bodies. In this regard, inclusion of local self-government bodies into a unified system of public authority is intended to ensure the interaction of state and municipal bodies necessary for

⁶ Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 (with changes approved during the all-Russian vote on July 1, 2020). Rossiyskaya Gazeta. 1993 December 25 (No. 237); Russian newspaper. 2020.4 July (No. 144).

⁷ Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 (with changes approved during the all-Russian vote on July 1, 2020). Rossiyskaya Gazeta. 1993 December 25 (No. 237); Russian newspaper. 2020.4 July (No. 144).

implementation of national projects, as well as participation of citizens in managing local affairs, since national projects cannot be fully implemented without effective interaction of all public authorities, on the one hand, and control by state authorities over local self-government bodies, on the other hand.

Thus, the task of improving the quality of life and the time necessary for its implementation requires a vertical of power constructed on the principles of coordination and subordination. Therefore, the logic of the Constitution of the Russian Federation establishes not only restrictions for public authorities in matters subordinate to local self-government bodies, but also enshrines the responsibility of public authorities to ensure effective functioning of local self-government bodies applying the mechanisms subject to jurisdiction of state bodies.

Conclusion

The updated text of the Constitution of the Russian Federation was the result of the constitutional reform of 2020. All the introduced amendments brought the interaction of state authorities and local self-government bodies to a new level, from now on de jure included in the unified system of public authorities. As elements of the system of democracy, state power and local self-government are the basis of the constitutional order. They have their own set of functions and tasks aimed at ensuring good living standards for the citizens of the Russian Federation.

State authorities and local self-government bodies have public authority, which allows them to be combined into a single system of public power. Nevertheless, the combination of these institutions into a single structure creates the need to develop a clear delineation of the competence of authorities at different levels and detailed legislative consolidation of their interaction and subordination, since in the basic law these distinctions are presented in a generalized form and require detailing in federal legislation. At the same time, the unconditional positive result of the amendments to the Constitution of the Russian Federation were the steps to increase guarantees for the effective implementation of the public authority functions.

The study of the interim results of the novels' introduction into the Constitution in terms of organization of public authorities allows us to emphasize the further strengthening of the vertical of power and constitutional consolidation of local self-government bodies as an integral part of the unified system of public power. At the same time, the significance of the inclusion of local self-government bodies in the unified system of public authority can be fully seen only after completion of the process of novelties' legislative consolidation declared in the main law of the state and their further application in practice.

References / Список литературы

- Antsiferov, N.V. (2019) Some aspects of the category «public authority» in the context of local self-government. In: Chikhladze L.T. (ed.). *Problems and prospects for the development of local self-government in the Russian Federation: collection of articles. materials of the All-Russian scientific-practical conference*. Moscow, RUDN Publ. Pp. 9—17. (in Russian).

- Анциферов Н.В. Некоторые аспекты категории «публичная власть» в контексте местного самоуправления // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Л.Т. Чихладзе. М.: РУДН, 2019. С. 9—17.
- Avakyan, S.A. (2018) The structure of public power in Russia: problems of formation and development. *Vestnik of Siberian Law Institute of the MIA of Russia*. 4 (33), 7—13. (in Russian).
- Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 7—13.
- Baytin, I.M. (2005) *The essence of law (Modern normative legal thinking on the verge of two centuries)*. Moscow, Law and State Publ. (in Russian).
- Байтин И.М. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М.: Право и государство, 2005. 544 с.
- Belyavsky, N.N. (1904) *Police law. Lecture notes*. Yuryev Without Publ. (in Russian).
- Белявский Н.Н. Полицейское право. Конспект лекций. Юрьев: [Б. и.], 1904. 334 с.
- Byalkina, T.M. (2006) *Competence of local self-government: problems of theory and legal regulation: monograph*. Voronezh, Voronezh State University Publ. (in Russian).
- Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. 406 с.
- Chepurnova, N.M. & Filippova, A.V. (2011) *Municipal law of the Russian Federation: educational and practical guide*. Moscow, Yevraziyskiy otkrytyy institute Publ. (in Russian)
- Чепурнова Н.М., Филиппова А.В. Муниципальное право Российской Федерации: учебно-практическое пособие. М.: Евразийский открытый институт, 2011. 559 с.
- Chertkov, A.N. (2021) The ratio of democracy and public power: conceptual unity and practical interdependence. In: Vinogradov, V.A. & Larichev, A.A. (ed.). *Democracy as a constitutional value: legal regulation and guarantees of implementation. Collective monograph*. Moscow, HSE Publishing House Publ. Pp. 48—63. <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-2350-6>
- Чертков А.Н. Соотношение народовластия и публичной власти: концептуальное единство и практическая взаимообусловленность // Народовластие как конституционная ценность: правовое регулирование и гарантии реализации: коллективная монография / отв. ред. В.А. Виноградов, А.А. Ларичев. М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2021. С. 48—63. <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-2350-6>
- Chestnov, I.L. (2019) *Actual problems of the theory of state and law. Textbook: in 2 Parts. Part 1. Actual problems of the theory of the state*. Saint Petersburg, Saint Peterburg legal institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation Publ. (in Russian).
- Честнов И.Л. Актуальные проблемы теории государства и права: учебное пособие: в 2 ч. Ч. 1. Актуальные проблемы теории государства. СПб.: Санкт-Петербург. юрид. ин-т (филиал) Университета прокуратуры Рос. Федерации, 2019. 63 с.
- Chikhladze, L.T., Laricheva, A.A. & Khazova, Ye.N. (eds.). (2020) *Local self-government in a unified system of public authority. Vector and consequences of constitutional reform in the Russian Federation: monograph*. Moscow, Yuniti-Dana Publ. (in Russian).
- Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М.: Юнити-Дана, 2020. 343 с.
- Chirkin, V.E. (2008) Russian constitution and public power of the people. *State and Law*. (12), 24—34. (in Russian).
- Чиркин В.Е. Российская конституция и публичная власть народа // Государство и право. 2008. № 12. С. 24—34.

- Degtyareva, R.V. & Poltorak, S.N. (ed.) (2005) *Domestic history: study guide*. 2nd edition, revised and enlarged. Moscow, Gardariki Publ. (in Russian).
Отечественная история: учебное пособие / под ред. Р.В. Дегтяревой, С.Н. Полторака. 2-е изд., испр. и доп. М.: Гардарики, 2005. 398 с.
- Elkina, A.V., Irtegov, A.E. & Yagovtsev, A.E. (2020) Local Self-Government bodies as Part of the Public power System in the Russian Federation. *International law journal*. 3 (3), 5—10. (in Russian).
Елькина А.В., Иртегова А.Е., Яговцев А.Е. Органы местного самоуправления — часть системы публичной власти в Российской Федерации // *International law journal*. 2020. № 3. Т. 3. С. 5—10.
- Grigoryan, L.A. (1965) *Councils — Bodies of Power and People's Self-Government*. Moscow, Politizdat Publ. (in Russian).
Григорян Л.А. Советы — органы власти и народного самоуправления. М.: Политиздат, 1965. 204 с.
- Gurvich, G.S. (1924) *The principles of autonomy and federalism in the Soviet system*. Moscow, Izdatelstvo sotsialisticheskoy akademii Publ. (in Russian).
Гурвич Г.С. Принципы автономизма и федерализма в советской системе. М.: Изд-во социал. академии, 1924. 76 с.
- Kashkarov, A.A. (2015) On the question about the definition of the Content of «Public Authority» in a modern democratic society. *Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. (9), 172—175. (in Russian).
Кашкаров А.А. К вопросу об определении содержания «публичная власть» в современном демократическом обществе // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 172—175.
- Kavelin, K.D. (1904) *Collected works: in 4 volumes: Ethnography and jurisprudence*. Saint Petersburg, Izdaniye N. Glagoleva; tipografiya M.M. Stasyulevicha Publ. (in Russian).
Кавелин К.Д. Собрание сочинений: в 4 т.: Этнография и правоведение. СПб.: Издание Н. Глаголева; тип. М.М. Стасюлевича, 1904. Т. 4. 1348 с.
- Khimich, T.M. (2019) Formation and Evolution of Local Governments in Russia Before the XIX century. *Agrarian and land law*. 10 (178), 37—39. (in Russian).
Химич Т.М. Становление и эволюция органов местного самоуправления в России до начала XIX в. // Аграрное и земельное право. 2019. № 10 (178). С. 37—39.
- Kim, A.I. (1975) *State power and people's representation in the USSR* Tomsk, Tomsk State University Publishing House. (in Russian).
Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1975. 216 с.
- Klishas, A.A. (ed.) (2019) *Theory of State and Law: Textbook*. Moscow, Statut Publ. (in Russian).
Теория государства и права: учебник / под ред. д.ю.н., проф. А.А. Клишаса. М.: Статут, 2019. 512 с.
- Komarov, S.A. (2005) *General theory of state and law*. Saint Petersburg, Piter Publ. (in Russian).
Комаров С.А. Общая теория государства и права. СПб.: Изд-во «Питер», 2005. 512 с.
- Kovalevsky, M.M. (1899) *The origin of modern democracy. Edition 2*. Vol. 1, Part 3—4. Moscow, Izdanie K.T. Soldatenkova; Tipo-litografiya V. Rikhtera Publ. (in Russian).
Ковалевский М.М. Происхождение современной демократии. Изд. 2-е. Т. 1, ч. 3—4. М.: Издание К.Т. Солдатенкова; Типо-литография В. Рихтера, 1899. 589 с.
- Maliavkina, N.V. (2011) Theoretical and legal aspects of public authority in the Russian Federation. *Central Russian Journal of Social Sciences*. (4), 124—130. (in Russian).
Малявкина Н.В. Теоретико-правовые аспекты органа публичной власти в Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 4. С. 124—130.
- Maltsev, N.L. (2009) About the Notion of the «Function of the Public Authority». *Perm University Herald. Yuridical sciences*. 1 (3), 25—33. (in Russian).

- Мальцев Н.Л. К вопросу о понятии «функции публичной власти» // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2009. Вып. 1 (3). С. 25—33.
- Nemirovsky, E.Ya. (1924) *Soviet criminal law: a guide. The part is general and special*. Odessa, Vtoraya gosudarstvennaya tipografiya imeni tovarischa Lenina Publ. (in Russian).
- Немировский Э.Я. Советское уголовное право: пособие. Часть общая и особенная. Одесса: Вторая гос. тип. им. т. Ленина, 1924. 295 с.
- Raisky, L.G. (1930) *Recent history of the North American United States*. Leningrad, Priboy Publ. (in Russian).
- Райский Л.Г. Новейшая история Северо-Американских Соединенных Штатов. Л.: Прибой, 1930. 246 с.
- Shugrina, Ye.S. (2016) Organization of the Public Power in the Constitutional State. *Legal Education and Science*. (3), 166—171. (in Russian).
- Шугрина Е. С. Организация публичной власти в конституционном государстве // Юридическое образование и наука. 2016. № 3. С. 166—171.
- Sovetov, I.K. (2020) Public authority in Russia under the 2020 Constitution. *Bulletin of Prikamsky Social Institute*. 3 (87), 43—52. (in Russian).
- Советов И.К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87). С. 43—52.
- Suslin, E.V. & Rybin, D.V. (2018) *Theory of State and Law: Textbook*. Saint Petersburg, Saint Petersburg Law Academy Publ. (in Russian).
- Суслин Э.В., Рыбин Д.В. Теория государства и права: Учебное пособие. СПб.: Изд-во Санкт-Петербург. юрид. академии, 2018. 244 с.
- Talberg, D.G. (1880) *Violent theft of property under Russian law. Historical and dogmatic research*. Saint Petersburg, Tipografiya V. S. Balasheva Publ. (in Russian)
- Тальберг Д.Г. Насильственное похищение имущества по русскому праву. Историко-догматическое исследование. СПб.: Тип. В.С. Балашева, 1880. 200 с.
- Tarasova, E.P. (2010) Correlation of Definitions: Politician authority and State authority. *Sociology of power*. (5), 164—172. (in Russian).
- Тарасова Е.П. Соотношение понятий «политическая власть» и «государственная власть» // Социология власти. 2010. № 5. С. 164—172.
- Vasiliev, V.I. (2019) Local Self-Government and the Constitution of the Russian Federation. *Journal of Russian Law*. (6), 28—35. <https://doi.org/10.12737/jrl.2019.6.3> (in Russian).
- Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28—35. <https://doi.org/10.12737/jrl.2019.6.3>
- Vlasenko, N.A. (2011) *Theory of State and Law: Textbook*. 2nd edition. Moscow, Prospekt Publ.
- Власенко Н.А. Теория государства и права: учебник / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2-е изд. М.: Проспект, 2011. 413 с.
- Yeremyan, V.V. & Fedorov, M.V. (1998) *Local government in Russia (XII — early XX centuries): textbook*. Moscow, New Lawyer Publ. (in Russian).
- Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII — начало XX вв.): учебное пособие. М.: Новый Юрист, 1998. 174 с.

About the authors:

Chikhladze Leván Teimurazovich — Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Head of the Department of Municipal Law, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-8807-2572; SPIN-code: 3018-2946

e-mail: chikhladze_lt@rudn.university

Ganina Olga Yurievna — Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law, Orenburg Institute (branch), Moscow State University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy); 50 Komsomolskaya str., Orenburg, 460000, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0003-4334-6282; SPIN-code: 4808-4610

e-mail: ogau2007@mail.ru

Об авторах:

Чихладзе Леван Теймуразович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права, Юридический институт, Российский университет дружбы народов (РУДН); 117198, Российская Федерация, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ORCID ID: 0000-0002-8807-2572; SPIN-код: 3018-2946

e-mail: chikhladze_lt@rudn.university

Ганина Ольга Юрьевна — кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права, Оренбургский институт (филиал), Московский государственный университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); 460000, Российская Федерация, г. Оренбург, ул. Комсомольская, д. 50

ORCID ID: 0000-0003-4334-6282; SPIN-code: 4808-4610

e-mail: ogau2007@mail.ru

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW


АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-768-790

Research Article

Administrative regulations as a type of public administration acts

Yuriy G. Arzamasov , Varvara A. Nazaykinskaya  

National Research University Higher School of Economics, *Moscow, Russian Federation*
 vary07@bk.ru

Abstract. The article examines a relatively new type of public administration acts for the Russian legal system — administrative regulations. Despite the widespread use of this type of act, its legal nature, features of the legal structure, and classification remain insufficiently studied, which determines the relevance of this study. The purpose of the study is to identify the specific characteristics of administrative regulations, allowing to classify them as a special tool for realisation of various public administration forms. Achieving this goal suggests analysis of regulatory legal acts, both Russian and foreign, as well as certain approaches to legal doctrine to determine the essence of administrative regulations, various public administration forms, and acts of public administration. Based on the analysis of theoretical and empirical data, the authors offer their definitions of acts of public administration, administrative regulations, and tools for realisation of public administration forms. In the process of research, the authors used a formal legal method that allows characterising the legal nature of administrative regulations, their role, and place in the system of acts of public administration, a comparative legal method to identify the general and the special when comparing domestic and foreign experience and general logical methods (analysis, synthesis, analogy).

Key words: administrative regulations, administrative procedure, departmental rulemaking, public administration, acts of public administration, public administration forms, tools for realization of public administration forms

Conflict of interest. The authors declare no conflict of interest.

The participation of the authors: *Arzamasov Y.G.* — parts of the article devoted to the forms of public administration and acts of public administration; *Nazaykinskaya V.A.* — introduction, part of the article devoted to administrative regulations, and conclusion.

Article received 14th March 2021

Article accepted 15th October 2021

© Arzamasov Y.G., Nazaykinskaya V.A., 2021



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

For citation:

Arzamasov, Y.G., Nazaykinskaya, V.A. (2021) Administrative regulations as a type of public administration acts. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 768—790. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-768-790

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-768-790

Научная статья

Административные регламенты как вид актов государственного управления

Ю.Г. Арзамасов^{ID}, **В.А. Назайкинская**^{ID}✉

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
г. Москва, Российская Федерация
✉ vary07@bk.ru

Аннотация. Исследуется такой вид актов государственного управления, как административные регламенты. Несмотря на широкое применение данного вида актов управления, их правовая природа, особенности правовой конструкции, классификаций остаются недостаточно изученными, что и обуславливает актуальность настоящего исследования. В статье выявляются специфические признаки административных регламентов, характеризующих их в качестве особого инструмента реализации различных форм государственного управления. Достижение поставленной цели обеспечивает анализ нормативных правовых актов, как российских, так и зарубежных, а также сформировавшихся в правовой доктрине подходов к определению сущности административных регламентов, различных форм государственного управления и актов государственного управления. На основе анализа теоретических и эмпирических данных авторы предлагают собственные дефиниции актов государственного управления, административных регламентов и инструментов реализации форм государственного управления. В процессе исследования авторами применялся формально-юридический метод, позволяющий охарактеризовать правовую природу административных регламентов, их роль и место в системе актов государственного управления; сравнительно-правовой метод, для выявления общего и особенного при сравнении отечественного и зарубежного опыта регламентного регулирования; общие методы исследования (анализ и синтез, аналогия и др.).

Ключевые слова: административные регламенты, административная процедура, ведомственное нормотворчество, государственное управление, акты государственного управления, формы государственного управления, инструменты реализации форм государственного управления

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Информация о вкладе авторов: *Арзамасов Ю.Г.* — разделы, посвященные формам государственного управления и актам государственного управления; *Назайкинская В.А.* — введение, раздел, посвященный административным регламентам, заключение.

Дата поступления в редакцию: 14 марта 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:

Арзамасов Ю.Г., Назайкинская В.А. Административные регламенты как вид актов государственного управления // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 4. С. 768—790. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-768-790

Introduction

Public administration, including its varied forms, are among the important theoretical and empirical issues of administrative law. There are also several scientific works looking at this issue from the position of the general theory of law and state (Arzamasov, 2007; Arzamasov, 2013:249—274). This multifaceted issue is of many dimensions; therefore, it needs to be studied in various legal branches (constitutional, municipal, labour law, etc.).

The administration itself is a special kind of human activity. Apart of legal component it also includes organisational activity, control, and others, manifested in a whole complex of functions and subfunctions inherent in almost any modern state. Administration, if it is properly organised and relies on a powerful resource base, allows ensuring and protecting state interests, realising relative public authorities and officials' competences, and rights and freedoms of citizens and their associations.

In the context of global coronavirus epidemic, difficult international situation associated with introduction of new economic sanctions against Russia, digitalisation of economy and other spheres of human life and activities, theoretical and practical significance of the designated problems gain relevance with renewed vigour.

The analysis showed that one of the most common types of acts of public administration is administrative regulations, which are a relatively new type of regulatory legal acts for the Russian legal system. Their emergence is associated with one of the stages of the administrative reform, which began in the first decade of the XXI century¹. Almost all the variety of administrative procedures is currently mediated with the help of administrative regulations.

Despite the significant prevalence of administrative regulations in rulemaking and law enforcement practice today, many issues related to this type of act are not fully investigated, which gives rise to various empirical and theoretical problems in a conceptual plan. For example, there is no legal definition of administrative regulations, the system of existing administrative regulations is not clearly presented, and their role in realisation of public administration forms is not well defined.

Given the expansion and application of administrative regulations, issues related to legal and technical aspects of preparing and adopting administrative laws and unification of legal structures under study come into focus.

¹ The following articles are devoted to these issues: (Dobrolyubova, Yuzhakov & Aleksandrov, 2014; Yuzhakov, 2016; Sungurov & Tinyakov, 2016).

Public administration forms and their effectiveness

Today, Russian legislation has no definition to reveal the concept of «public administration form». In this regard, at different times, Russian scientists offered to scientific community, students, and practitioners their interpretations of this concept.

The most popular was the concept proposed by professor Y.M. Kozlov; it was within the so called “narrow” approach to the issue when public administration was associated only with the activities of the executive authorities and officials of such bodies. In his opinion, the form of administration should be understood as an externally expressed action of the executive body (official), carried out within its competence and causing certain consequences (Alekhin, Karmolickiy & Kozlov, 1996:221).

However, considering that not only state executive bodies, but also local self-government bodies and municipal employees can take various acts of administration to manage various social processes, it is necessary to pay attention to the definition that reflects a broader interpretation of the essence of public administration. Such a definition was proposed by professor Y.N. Starilov, who suggested that the form of administration should be understood as an external expression of the content of administration activities, the limits of specific administration actions that are performed by certain state and local self-government bodies (Starilov, 2001:11).

M.V. Puchkova proposed a broader list of actors that adopt administration acts. In her opinion, the subjects of public administration are not only the executive authorities but also public institutions such as the Accounts Chamber, the Central Bank and the Pension Fund of the Russian Federation, which are state executive bodies endowed with the appropriate legal powers (Puchkova, 2015:21). It is also important to note that M.V. Puchkova drew attention to the presence of an intra-administrative component in the activities of executive bodies whose purpose is to ensure functioning of the apparatus of these bodies, to achieve their fundamental goals and objectives (Puchkova, 2015:21).

Each type of state activity, including the administration activity under study, has its own most characteristic organisational and legal forms². The basis for the paradigm of the forms of public administration classification was the monograph «Methods and forms of public administration» edited by professor A.E. Lunev. He proposed to subdivide the forms of public administration into legal (establishment of the rule of law and its application) and non-legal (implementation of organisational actions and performance of material and technical operations) (Lunev, 1977:31—37). Many scientists have expressed a similar point of view³. This classification is still relevant. For example, N.V. Makareiko in section «12.1. The concept, general

² One of the first to investigate the problems of legal forms of public administration was I.I. Evtihiev, for details see: (Evtihiev, 1948).

³ For details see: (Alekhin, Karmolickiy & Kozlov, 1996; Bahrah, 1997; Kovaleva, 2004).

features, types, and classification of public administration forms» of his coursebook highlighted the legal and non-legal forms of public administration (Makareiko, 2014).

According to professors R.F. Vasiliev and Y.M. Kozlov, the forms of executive and administrative (managerial) activity are creation of legal norms, application of legal norms, organisational activities, material and technical actions⁴. The first two elements relate to legal forms of public administration, and the last two — to non-legal ones.

Exploring various approaches to classify the forms of public administration, V.M. Bezdenezhnykh notes that «an unambiguous classification of the forms of administration activity is difficult due to their wide variety» (Popov (ed.), 2000:205—206).

Thus, summarising the issue related to classification of forms of public administration, we consider it necessary to note that it should be based on various criteria such as:

- Types of legal activities. According to this criterion, it is possible to distinguish rulemaking, law enforcement, control, and supervisory activities.
- Public administration consequences. As it was mentioned above, it is possible to distinguish legal and non-legal forms of public administration.
- Principle of separation of powers. According to this principle it is necessary to highlight the legislative, executive, and judicial forms of public administration. Also, following the ideas of professor V.E. Chirkin control forms of administration can also be distinguished (Chirkin, 1993).
- Means of expression. They involve written, electronic, oral, and conclusive forms of state activity.

It is important to indicate that correlation of goal and result is central in determining effectiveness of forms of almost any legal activity. A similar thought was expressed in the monograph by E.A. Mamai, who noted that «the positive value of effectiveness studies, ... should consist in assessing the achievement of legal and social goals when comparing them with the actual results achieved» (Mamai, 2012:95).

It should be noted that the administrative activities of the executive authorities are also characterised by a certain set of external attributes that differ both in their legal nature and requirements imposed on them, which, of course, need scientific interpretation.

The overall efficiency of administration process directly depends on the efficiency of work at each of the stages of administrative activities⁵. It follows from this that the overall efficiency of public administration forms depends on a whole set of determinants, and ideally, on a whole system of factors, including human resources

⁴ For details see: (Kozlov (ed.), 1969; Vasil'ev, 1987:4).

⁵ The first major scientific study devoted to the theory of effectiveness of administration activity was the collective study: (Tikhomirov (ed.), 1973).

and financial support, without which no project can be implemented today. This also concerns modern digitalisation and introduction of new computer programs into the administration process.

Changes in social relations as a result of legal regulation have both a quantitative and qualitative determinant, which is primarily understood as the goal of such regulation. It should be noted that the goals of legal regulation can be both specific, with established deadlines, tasks and plan of main and additional measures, and far-reaching, related to the establishment of legal order in society. Implementation of the body of these goals acts as a specific criterion for indicators of overall efficiency.

At the same time, identifying the role of administration in achieving the outcome is the task associated with certain methodological challenges. In this regard, one should agree with the opinion of M.V. Puchkova, who asserts that «the theory of forms of public administration is not sufficiently developed and needs to be improved» (Puchkova, 2015:21).

Nevertheless, Russian science has repeatedly attempted to determine the final overall efficiency. In fact, professor A.P. Shergin connects the possibility of final assessment of administration effectiveness with determining the reasons for established changes in the objects of administration (Shergin, 1979:129).

It follows from the foregoing that effectiveness of administration is expressed in manifestation of significant changes in the object of administration in various spheres of public life (transport, tourism, mass communications, agriculture, sports, education, etc.). This raises the question if effectiveness of administration is expressed only in positive changes occurring in the object of administration. An unequivocal affirmative answer to this question is only appropriate to target efficiency.

In fact, the effectiveness of administration is manifested not only in the presence of positive changes in the object of administration but also in the improvement of the very subject of administration activity, as well as the administration process itself. At the same time, the ongoing changes should, in our opinion, be verified by monitoring the goals and objectives' implementation of a certain type of administration activity⁶, as well as by legal analysis of the results of law enforcement activities⁷.

Based on the foregoing, it seems possible to speak about the existence of various types of efficiency, for example, organisational efficiency, resource efficiency, and others. The systemic efficiency of public administration activities consists of all the listed types of efficiency, that is, from their complex. Thus, it may be concluded that the efficiency concept is multifunctional and multidimensional.

⁶ On legal monitoring see: (Arzamasov & Nakonechnyj, 2009; Baranov & Mushinskij, 2011; Bachilo, 2009; Chernogor & Zaloilo, 2018).

⁷ On legal analytics see: (Isakov, 2014; Dankova, 2016).

The analysis of scientific and educational studies on the concept and types of legal forms of public administration made it possible to single out the following features:

- it is established by the source of law in the form of a regulatory legal act,
- it is an external expressed action of a government body or an official,
- the actions of the governing bodies are carried out in accordance with the legislation, functions of the governing body, and program documents.

Thus, the form of government is the outwardly expressed actions of state authorities and local self-government, aimed at implementing functions of such bodies, and realising themselves in corresponding legal consequences.

The concept and features of public administration acts

Acts of administration are of great importance in the forms of public administration realisation. Such acts are a widespread type of influence on various social relations. They are associated with activities of both legal entities and individuals. Every lawyer, financier, manager, regardless of the place of work (business structure, government body, local government, etc.) constantly deal with acts of administration. Not an exception is individuals who follow orders of federal and regional ministers at work or imperative orders of their immediate superiors and comply with prohibitions associated with the coronavirus pandemic or traffic rules, guided by traffic signals and/or traffic controller gestures.

In fact, *acts of administration are certain instruments to realise the forms of public administration activity; they are specific and recognised by the state legal working elements, contributing to carry out various types and forms of administration.* Law is, on the one hand, a certain instrument of legislative activity, and on the other, a certain result of legislative activity implementation. Orders and other acts of law application, adopted by the heads of executive bodies, by the collegium of federal ministries, act as a tool to realise the executive form of public administration. Sentences, rulings, court orders, and other acts of the judiciary are instruments of the judicial form of public administration. Acts adopted by public services, as well as acts of prosecutor's response (prosecutor's protests, warnings concerning inadmissibility of violating the law, etc.), can be attributed to supervising forms of public administration.

As for creation of legal norms, expressed in various forms of the law-making process, this activity is a distinctive feature of public authorities, mainly executive authorities, associated with implementation of various administrative functions; most regulatory legal acts are adopted by the executive authorities and officials, since concretisation of legislative norms provisions is carried out through departmental regulatory legal acts⁸. For example, the Federal Education and Science Supervisory

⁸ For details see: (Arzamasov, 2008; Vlasenko, 2015).

Service (Rosobrnadzor), in 2018 alone, adopted 30 orders of normative content, specifying legislative norms.

The study of the legal literature on the analysed problem has shown that there are issues that have been considered by legal scholars at different times and which constitute a general concept, in other words, the theory of administration acts.

These issues include:

- concept of the act of administration,
- classification of acts of administration types,
- requirements of legality that apply to acts of administration,
- procedure for issuing acts of administration,
- study of the course and results of the administrative reform being carried out in the Russian Federation (including implementation of anti-corruption expertise, adoption of administrative regulations, etc.).

Acts of administration are traditionally an important part of national legal systems related to the Romano-Germanic legal family. In this regard, it is worth mentioning that in «Pure Theory of Law» Hans Kelsen emphasised significance of by-laws and acts of law enforcement in the hierarchical system of legal acts⁹. In modern Russian legal system, acts of administration also play an extremely important role, which is emphasised by professor V.V. Chernikov (Chernikov, 1996:3).

A «narrow» approach to acts of administration understood them as acts adopted by officials and government bodies, or, as they were called before, — organs of governance. Within the framework of the «broad» approach, acts of administration mean not only acts-documents of state bodies but also various volitional lawful actions of administrative nature.

Resting on the analysis of legal literature, it is possible to single out four different approaches to understanding the acts of administration.

For example, professor V.I. Novoselov asserted that acts of administration should be understood as authoritative actions of the bodies of the Soviet government that are performed in the process of executive and administrative activities. The purpose of realisation of such actions is to create rules of conduct, and/or express the will of the authorities. Besides, these actions entailed emergence, termination, or change of certain relations of administrative and legal nature (Novoselov, 1968).

Of course, at the present stage of legal science development, it is necessary to somewhat update the presented definition since the acts of administration are characteristic not only of the socialist socio-economic formation. Abstracting from the ideological coloring it is more essential to talk about state bodies and officials.

The second approach defines acts of administration as state-power acts adopted on the basis and in pursuance of such regulatory legal acts as laws, presidential decrees, and regulatory legal acts of the Government.

However, similar proposals, as a result of the analysis, were made by professor R.F. Vasiliev back in 1987 (Vasil'ev, 1987:139—140). Thus, in this case, we are

⁹ For details see: (Lezov, 1988).

talking about acts-documents. Professor N.G. Aleksandrov noted that a written legal act is a document that objectifies the instructions of a governing body¹⁰.

In her dissertation research T.E. Kucherova tried to combine the two above-described approaches, defining the act of administration as «... a legal act containing the imperious expression of the will of the authorised subject of the executive power, adopted under the established procedure, and aimed at establishing administrative legal norms or the emergence, change or termination of legal relations to fulfil the tasks and functions of the executive power» (Kucherova, 2006:88—89).

In our opinion, the reference to the establishment of mere norms of administrative-legal nature is a bit too categorical. An act of public administration can establish not only public law norms but also norms of branches of law that are traditionally referred to as private law.

The third highlighted direction is associated with understanding of act of administration as a legal form of executive and administrative activities of state bodies, implemented in the manner prescribed by law, on the basis and in pursuance of laws and relevant competence of such bodies¹¹.

The fourth approach involves understanding the act of public administration as a kind of administrative decision. Professor A.P. Korenev, in this regard, pointed out that this administration regime reflects functions and methods of activity of the subjects of public administration, as well as their goals and objectives (Korenev, 2010:174).

Along with the term «act of administration», the concept of «administrative act» is also widely applied in Russian science today (Savostin, 2002:54). Often, the terms are used as synonyms.

D. N. Bakhrakh and S. D. Khazanov, in turn, used the concept of «act of state administration» as a synonym to «act of administration». Researchers have identified a number of characteristics of this type of acts: first of all, they emphasised the legal form of executive and administrative activity; these acts are of a subordinate nature and are adopted in the process of state administrative activities; the official nature of these acts is associated with publishing on behalf of the state body, expressing the will of the state, and emerging official consequences; based on a unilateral imperious expression of will, they allow to exercise power; when drawn up properly and adopted in the prescribed manner, these acts acquire a legal character; they are legal facts and create corresponding legal consequences (Bahrah & Hazanov, 1999:8—10).

The existing terminological variability should not diminish the significance of acts of administration, which today are an effective tool for law enforcement, a convenient instrument for realising the executive form of public administration. As a rule, this type of activity is within the competence of the executive authorities and officials within the powers granted to them. Nevertheless, there are situations

¹⁰ For details see: (Aleksandrov, 1963:430; Petrov, 1950:59).

¹¹ For details see: (Vlasov & Studenikin, 1959:124).

when the powers to apply certain laws are delegated to public bodies by the will of the state. As an example, we can cite the right of trade unions to participate in rule-making activities, represent employees, and protect their social and labour rights and interests, enshrined in Article 11 of the Russian Federal Law on Trade Unions. Obviously, within the framework of implementing the designated rights, trade unions also follow certain norms of labour legislation.

One of the main distinguishing features of law enforcement as one of the forms of law implementation is that in the field of public administration the main subject of implementation of legal norms is officials and authorities.

At the same time, acts of administration can be expressed not only in the written form of acts-documents (orders, instructions, etc.) but also in oral, verbal forms. As an example, we can cite the oral orders of the director, chief, manager, failure to comply with which may result in disciplinary measures. Thus, it is obvious that oral acts of management can also generate significant legal consequences.

Meanwhile, we must not forget that not every document issued by an authority is a legal act. For example, forms, passes, travel tickets are not legal acts.

Among other things, acts of administration are one of the forms of administrative activity and, therefore, state administrative policy. In turn, the administrative policy is a kind of legal policy, as well as politics in general¹². Professor A.V. Ma'lko gives the following definition: «Legal policy is a scientifically grounded, consistent and systematic activity of state bodies and civil society institutions to create an effective mechanism of legal regulation, to use legal means in a civilised way in achieving such goals as the most complete provision of rights and freedoms of man and citizen, formation of legal statehood and a high level of legal culture and legal life of society and individual» (Mal'ko, 2012:42). In our opinion, legal policy should be subdivided into law-making and law enforcement. We agree with another thought expressed by A.V. Mal'ko: the main goal of such policy should be qualitative improvement in the life of various subjects of legal relations.

Acts of public administration allow implementation of both internal and external government functions while exerting a legal impact on both legal entities and individuals. In general, we can say that political and legal regime of a state is determined by the content of acts of public administration, which are issued on legislative provisions.

Next, we will analyse characteristics that reflect specifics of acts of administration.

Acts of administration are imperious, and strong-willed. With the help of such acts, authorities exercise their powers related to both legal regulation and executive, administrative, and control powers. In most cases, acts of administration are issued by executive authorities or their officials.

¹² On formation of the administrative policy of the state, see: (Arzamasov, 2012; Vol'man & Kulman, 2017).

Acts of administration give rise to legal consequences that can be both positive and negative for the participants in certain legal relations. Acts of administration are of a legal nature. As noted above, not all documents issued by an authority are legal. Legal acts, in our opinion, are normative, interpretational, individual, as well as acts of mixed character.

In most cases, *acts of administration are by-laws*; they are adopted in execution, based on laws and cannot conflict with them, since they are lower in the hierarchical subordination¹³.

Acts of administration are created to regulate social relations; they are aimed at creating, changing, or cancelling certain relations in our society. It seems that today the «narrow» approach to the acts of administration is losing its relevance since they are associated with the emergence, change, and cancellation of social relations connected with the most diverse spheres of life. These include labour, financial, informational, and other relations. Acts of administration are not limited only to administrative and legal relations. It should also be noted that such relations, mediated by the power decisions of authorised bodies and officials, could be both abstract and specific.

Acts of administration are a kind of management decision.

It should be noted here that the above signs of acts of public administration are also characteristic of almost all legal acts (federal laws, presidential decrees, judicial precedents, if we are talking about the Anglo-Saxon legal family). All these testify to the insufficient degree of research on issues related to acts of administration. So, for example, the issue of departure from traditional understanding of the act of administration only as a by-law is still unclear. Although almost all scientists in the field of administration, the theory of law and state and administrative law recently agree with the idea that the highest form of government is law, act of administration in the old-fashioned way is called a by-law. One of the possible reasons for this state of affairs is that the concept of acts of administration and the doctrine were developed not in line with the general theory of law and the state, but within the branch of legal science — administrative law. In this regard, it seems appropriate to apply an interdisciplinary approach to the study of public administration issues, given the fact that this activity is associated with a variety of spheres of public life. At the same time, we are not at all agitating for jurisprudence, levelling the importance of applying an integrated approach. Undoubtedly, this kind of research should involve not only lawyers, but also sociologists, economists, political scientists, and representatives of other specialties.

Summing up this part of the study, let us designate the definition of an act of public administration, which, in our opinion, reflects the most important essential characteristics of this concept. *An act of public administration is an imperious volitional action of public authorities and officials, in most cases documented,*

¹³ On the hierarchy of departmental regulatory legal acts, see: (Arzamasov, 2013).

carried out for realisation and based on normative legal acts and orders of the highest bodies of state power, aimed at regulating public relations.

Features of administrative regulations as acts of public administration

The emergence of administrative regulations in the Russian legal system as sources of law is not so old and signifies, mainly, one of the stages of administrative reform. The legal basis for developing and adopting administrative regulations was formed by the Resolution of the Government of the Russian Federation No. 30 «On the Model Regulations for Interaction of Federal Executive Bodies»¹⁴ of January 19, 2005.

Referring to the etymology of the term «regulation» makes it possible to understand that this word has the following meanings: «routine», «rule», «control». The Legal Encyclopaedic Dictionary defines regulation as a normative legal act dedicated to the issues of the order of activity and the internal organisation of any body, as well as its divisions (Krutskih, 2004).

T.Ya. Khabrieva, A.F. Nozdrachev, and Y.A. Tikhomirov presented a short but capacious definition of administrative regulations: these are normative legal acts, whose content is represented by administrative procedures (Naryshkin & Habrieva, 2006:34).

Despite the attractive lapidary nature of this definition, it does not allow to identify the entire palette of specific features of administrative regulations that would help to reveal their legal nature and determine their place in the system of sources (forms) of Russian law.

It should be noted that an appeal to foreign legal orders allows to discover some forms of law that are similar to administrative regulations in the legal systems of other states. For example, Italy, Spain, and France employ the concept of «regulatory power», denoting the competence of the government in the field of issuing normative legal acts that are lower in the hierarchy than laws. At the same time, the designated acts are not by-laws in the classical general theoretical understanding, since, in most cases, they are adopted on issues that are not reflected in legislative acts. Moreover, within the French legal system, it is impossible to adopt laws on this range of issues (Marcou & Moderne, 2006). The French doctrine describes such acts as «autonomous acts of the executive branch» (Frier & Petit, 2014).

The Romano-Germanic legal family operates with the so called “administrative circulars”, which, although they have an outward resemblance to Russian administrative regulations, do not contain legal norms, and therefore do not meet the requirement of normativity. The essence of administrative circulars is to indicate the meaning given to certain legal norms by administration (Lochak, 2015).

Coming back to the Russian legal system, we must note that one of the fundamental characteristics of administrative regulations determining all their

¹⁴ Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 24.01.2005, (4), 305.

subsequent essential characteristics, is the normative nature of administrative regulations, since they enshrine certain rules of law, mainly of a procedural character. By their legal nature, these acts relate to a certain type of acts of administration that confirms their imperative nature, since from the point of view of legal regulation method they, in most cases, *consolidate binding norms*.

At the same time, *administrative regulations differ in a special legal structure* from other acts of administration. Following professor S.S. Alekseev, by legal structure, we understand one of the means of rule-making legal technique, expressed in a special structure of the normative material corresponding to one or another type of existing legal relations (Alekseev, 1973:145—146). The legal structure can be compared with a certain «scheme» or «model»; with its help the normative material acquires a certain form of administrative regulation.

Without going into details concerning classification of administrative regulations currently applied in Russia, we argue that these acts of administration can be divided into two groups: external and internal regulations. The first group regulates the issues of interaction of the bodies that have adopted such administrative regulations with other subjects of law, the second one regulates the issues of the internal organisation of the designated bodies. In turn, each of these blocks can be subdivided into different types of administrative regulations. To analyse the legal structure of administrative regulations, let us look at one of the varieties of the so called «external» regulations, namely, administrative regulations for the provision of public services.

In a generalised form, the structure of such an administrative regulation can be presented in the following form: 1) general provisions containing information on the subject of regulation of a specific administrative regulation, the range of individuals who may apply for a particular public service, requirements regarding the procedure for informing the applicant about the progress in providing this public service; 2) the standard of providing public services, enshrined in these administrative regulations, which presupposes the name of the public service, results and timing of its provision, regulatory framework and authorised bodies involved in providing this public service; 3) a set of administrative procedures that must be implemented as part of providing public services, sequence of actions, indicating specific terms and requirements. Due to the development of information technologies and communications, this section also often reflects peculiarities of performing certain administrative procedures in electronic form; 4) forms of control over the execution of administrative regulations used by authorised bodies; 5) indication of possibility of pre-trial (out-of-court) appeal against decisions, actions and omissions of actions by the state body and officials providing public services, as well as procedure for such appeal; 6) specifics of implementing administrative procedures in multifunctional centres for providing public and municipal services (MFC)¹⁵.

¹⁵ Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 30.05.2011, (22), 3169.

The foregoing confirms that *administrative regulations are acts of administration, characterised by a high degree of concretisation*, which allows ensuring maximum detail and accuracy of administrative procedures reflected in administrative regulations.

As mentioned earlier, administrative regulations are a means of securing administrative procedures, which implies that *administrative regulations are procedural acts*.

At the same time, administrative regulations ensure not only procedural but also substantive norms. As a rule, the latter represent determination of the legal status of the subjects involved in implementing a particular administrative procedure. However, due to the specifics of the legal nature, it should be concluded that most of the norms enshrined in administrative regulations are of a *procedural nature*.

Moreover, it should be noted that *administrative regulations are codified normative legal acts*, which adds specificity to legal norms presentation and structure.

Codification is one of the ways to systematise the existing normative material; it acts as a type of systematising legal norms characteristic of the Romano-Germanic legal family.

Due to codification, instead of a huge set of normative legal acts, a single codified act makes it possible to ensure the unity of legal regulation in a particular area of public relations, overcome the multiplicity of normative legal acts, and avoid legal conflicts, gaps, and duplication of existing normative material.

The clarity of the structure and specificity of the legal structure of administrative regulations, which were considered above, are also closely related to the codified nature of this type of act of administration.

A characteristic feature of administrative regulations is the copying of individual provisions contained in departmental acts that governed similar social relations before adopting the analyzed regulations.

It is necessary to emphasise that *administrative regulations are certain modern legal types among the variety of management decisions*. In this case, codified legal acts of administration are aimed at solving important problems through legal regulation of specific social relations.

From the standpoint of the general theory of decision-making, L.A. Trofimova defines a managerial decision as «a choice from a set of the most preferable alternatives» (Trofimova, 2011:6). At the same time, the choice of the management decision through adopting a departmental regulatory legal act as an administrative regulation, as opposed to publication of law application acts, is explained, firstly, by legal nature of administrative regulation, and its greater legal force in comparison with a decree and/or individual order, secondly, by a permanent clearly established legal regulation, thirdly, by a special legal structure that regulates legal procedures related to implementation of state functions in providing public services to legal entities and individuals, etc.

It is also necessary to note the peculiarity of administrative regulations, which, in our opinion, has a distinctive negative character. We are speaking about *the practice of approving administrative regulations by orders*, which is a legacy of the Soviet legal tradition.

In our opinion, it is necessary to change the existing state of affairs by eliminating legal archaism and preventing approval of codified departmental acts (administrative regulations) by simple departmental acts.

Currently, administrative regulations are not subject to regulatory impact assessment (hereinafter — RIA). This fact cannot be considered satisfactory either, given that RIA is a kind of core of regulatory policy. At the stage of drafting regulatory legal acts, this procedure allows to identify the excessive duties, restrictions, and prohibitions, which is extremely important for administrative regulations due to their functions in the mechanism of legal regulation.

The foregoing testifies to the existing shortcomings of the rule-making legal technique of administrative regulations, which require attention, research and elimination of defects.

The significant *anti-corruption potential of administrative regulations* is also worth mentioning; by fixing deadlines, a clear order of terms, and actions within the framework of implementing administrative procedures, these acts practically leave no room for various kinds of illegal acts. Clarity and detailing all actions and administrative procedures necessary for providing a particular state and/or municipal service, implementation of a specific public-power function actually makes it impossible to impose on citizens any additional duties and burdens not provided for in the text of administrative regulations by the public authorities and officials. It is also difficult to make unreasonable decisions because all stages, terms, list of applicants, necessary documents, and results of specific actions are also reflected in the administrative regulations.

In the previous part of this study, it was concluded that *act of administration is one of the forms of public policy manifestation*. Administrative regulations in this case are no exception. Under the provisions of the Decree of the President of the Russian Federation «On the system and structure of federal executive bodies»¹⁶, federal ministries are engaged in law-making activities and, thus, form state policy within the spheres of social life regulated by them.

Besides, *administrative regulations are one of the instruments of the administrative reform, which is under way in Russia*. Thus, in the Concept of Administrative Reform, approved by the Order of the Government of the Russian Federation No. 1789-r¹⁷ of October 25, 2005, the development, adoption, and implementation of administrative regulations in the Russian legal system are designated as an independent task of the ongoing administrative reform. The purpose

¹⁶ Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 15.03.2004, (11), 945.

¹⁷ Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 14.11.2005, (46), 4720.

of these activities is to improve efficiency of administrative processes in the field of administration activities.

Speaking about essential features of administrative regulations, it should be noted that they are *integral tools for realisation of various forms of public administration*. For the most part, administrative regulations implement executive forms of government, if we take classification by branches of government as a basis. A good example of this is the Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. 428 of April 27, 2015 «On approval of Administrative Regulations of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation to provide public services to issue at the request of educational institutions of higher education, educational organisations of additional vocational education and scientific organisations permits for creating on their basis councils for the defence of dissertations for the degree of candidate of science, for the degree of doctor of science, for determining and changing the composition of these councils, for determining the list of scientific specialties for which these councils are granted the right to accept dissertations for defence»¹⁸.

Considering that administrative regulations are of a normative nature, *they are one of the varieties of legal forms of public administration*.

For a comprehensive study of administrative regulations as types of acts of public administration, it is important to look at them from the point of view of the concept of public administration forms. Applying the provisions of this theory and employing various criteria specified in the first section of this article, we can highlight the main features of administrative regulations as forms of public administration.

1. In terms of legal consequences, administrative regulations refer only to *legal forms of public administration*, and it would be difficult to imagine existence of any regulations of a criminal group. Administrative regulation, adopted in any form, is, first of all, a legal document that ensures norms of law different in their focus; thus, it has certain legal force, which determines its regulatory capabilities.

2. From the point of view of legal typology, administrative regulations should be attributed to *the results of rule-making activities*, mainly of federal executive bodies, their structural and regional divisions, as well as local government authorities.

3. In terms of their functional focus, administrative regulations *are subordinate normative legal acts* aimed at specifying legislative, executive and governmental regulations.

4. Based on such criterion as the principle of separation of powers, administrative regulations for the most part refer to the *executive forms* of public administration. However, analysis of the system of normative legal acts of the Russian Federation shows that there are regulations that, in terms of their content, can be attributed to other forms of public administration. Quite often, administrative regulations also act as tools for exercising *control powers*. A striking example is the Order of the Ministry of Economic Development of Russia No. 33 dated January 22,

¹⁸ Rossiiskaya Gazeta. 15.06. 2015. (127).

2020, which approved the Administrative Regulations for the implementation by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation of state control (supervision) over the activities of self-regulatory organisations in the field of energy inspection¹⁹.

However, *judicial forms of public administration* can be implemented through adopting administrative regulations. For example, based on the norms of the Commercial Procedure Code of the Russian Federation and clarifications of the Resolution of the Plenum of the Supreme Commercial Court of the Russian Federation No. 12 dated February 17, 2011 «On some issues of the application of the Commercial Procedure Code of the Russian Federation as amended on July 27, 2010 (No. 228-FZ)» to fully implement the possibility of participating in a court session of a commercial court through videoconferencing systems, commercial courts of the constituent entities of the Russian Federation adopt regulations for preparing and conducting court sessions using videoconferencing systems²⁰.

5. By way of expression, administrative regulations are of two types — *written* and *electronic*. Today, in federal executive bodies, administrative regulations are drawn up, both in electronic and written forms, to protect information from hacker attacks, which have become more frequent recently, both in Russia and in other states. However, with introduction of the blockchain system into management activities of public authorities, there has been a gradual transition to electronic forms of creating, processing, systematizing and storing legal information.

Based on the foregoing, we propose the following definition of administrative regulations: these are *codified normative legal acts, the special legal structure of which enshrines administrative procedures and standards aimed at implementing certain forms of public administration to implement legal policy of the state*.

The role of administrative regulations is also being updated within the framework of a large-scale reform of Russian legislation, caused by the need to adopt, amend, and abolish a wide range of laws and other regulatory legal acts as a result adopting numerous amendments to the Constitution of the Russian Federation. Generally, the constitutional and legal inclusion of local self-government bodies in the «unified system of public power» should be reflected in the administrative regulations on the issues of external interaction of public authorities and various aspects of their relationship. Also, in connection with adopting a number of amendments to the Constitution related to the social sphere of public life (guarantees of wages of at least at the subsistence minimum, the need to index pensions at least once a year, obligation of social insurance and indexation of social payments), it will be necessary to adjust the provisions of administrative regulations governing the types of relations under study.

¹⁹ Official Internet portal of legal information. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003250006> [Accessed 06 March 2021].

²⁰ The Arbitration Court of the Republic of Adygea. Available at: <https://adyg.arbitr.ru/node/13043> [Accessed 06 March 2021].

Prospects for the development of administrative regulations as acts of public administration are seen in the widespread use of information and communication technologies, and digitalization, which is especially important in the context of the pandemic of a new coronavirus infection. Introduction and employment of electronic administrative regulations will raise efficiency of interaction between citizens and governmental officials.

In conclusion, we note that today administrative regulations are in the process of realising their goals. Despite many positive aspects, certain circumstances complicate this process. Among these circumstances, one should mention lack of a legal definition that would consolidate all the essential characteristics of administrative regulations and lack of a clearly built system of administrative regulations that allows them to be properly differentiated depending on typical features.

Conclusion

Administrative regulations are an integral part of the modern legal system of the Russian Federation. Administrative regulations are special acts of public administration, which have become one of the most important instruments of the ongoing administrative reform. Development and adoption of a significant number of administrative regulations make the activities of executive authorities and their officials more transparent.

The study of foreign experience allows us to speak about the special nature of the administrative regulations in the Russian legal system. Investigation of features of this type of public administration acts allowed the authors to offer a definition to administrative regulations.

In our opinion, administrative regulations have significant anti-corruption potential, contributing to minimising the number of cases of unreasonable discretion of government officials, arbitrariness of unscrupulous officials, state, and municipal employees.

Moreover, administrative regulations are integral tools for realisation of various forms of public administration, mainly the executive form of public administration, as well as specific types of management decisions.

Conclusions and recommendations presented in this article can be used to study various types of administrative regulations.

References / Список литературы

- Alekseev, S.S. (1973) *Issues of the theory of law: Course of lectures*. Т. 2. Sverdlovsk, Sverdlovsk Law Institute. (in Russian).
Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Т. 2. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1973. 401 с.
- Alekhin, A.P., Karmolickiy, A.A. & Kozlov, Y.M. (1996) *Administrative law of the Russian Federation*. Moscow, Zertsalo-M Publ. (in Russian).

- Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: «Зерцало-М», 640 с.
- Aleksandrov, N.G. (1963) *Fundamentals of the theory of state and law*. Moscow, Gosurizdat Publ. (in Russian).
- Александров Н.Г. Основы теории государства и права. М.: Госюриздат, 1963, 563 с.
- Arzamasov, Y.G. (2012) Federal ministries as subjects of public policy formation of modern Russia. *RUDN Journal of Law*. (4), 75—84. (in Russian).
- Арзамасов Ю. Г. Федеральные министерства как субъекты формирования публичной политики современной России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2012. № 4. С. 75—84.
- Arzamasov, Y.G. (2007) On the legal nature of acts of public administration. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. (5), 3—9. (in Russian).
- Арзамасов Ю.Г. О правовой природе актов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 3—9.
- Arzamasov, Y.G. (2008) Specification of federal legislation by regulatory acts of executive bodies of state power. In: *Collection of scientific articles «Concretization of legislation as a technical and legal method of normative, interpretative, law enforcement practice»*. Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of the Interior of Russia. Pp. 748—765. (in Russian).
- Арзамасов Ю.Г. Конкретизация федерального законодательства нормативными актами исполнительных органов государственной власти // Сборник научных статей «Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики». Н. Новгород: Нижегородская академия МВД РФ, 2008. С. 748—765.
- Arzamasov, Y.G. (2013) *Theory and practice of departmental rulemaking process*. Moscow, Iurlitinform Publ. (in Russian).
- Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М.: Юрлитинформ, 2013. 477 с.
- Arzamasov, Y.G. & Nakonechnyj, Y.E. (2009) *Monitoring in the law-creation: theory and methodology*. Moscow, BMSTU Publ. (in Russian).
- Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009, 160 с.
- Bachilo, I.L. (2009) Legal monitoring is an information resource for improving lawmaking. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*. (5), 185—204. (in Russian).
- Бачило И.Л. Правовой мониторинг — информационный ресурс для оздоровления законодательства // Труды Института государства и права РАН. 2009. №5. С. 185—204.
- Bahrah, D.N. (1997) *Administrative law: Textbook*. Moscow, Norma Publ. (in Russian).
- Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М.: Норма, 1997. 640 с.
- Bahrah, D.N., Hazanov, S.D. (1999) *Forms and methods of public administration activities*. Ekaterinburg, Ural Federal University Press Publ. (in Russian)
- Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1999. 448 с.
- Baranov, V.M., Mushinskij, M.A. (2011) Monitoring of drawbacks in legislative acts. *Legal Science and practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. (1), 79—88. (in Russian)
- Баранов В.М., Мушинский М.А. Мониторинг дефектности нормативных правовых актов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1. С. 79—88.

- Chernikov, V.V. (1996) *Normative acts of the internal affairs bodies in the system of legal acts of administration: Lecture*. Moscow, MYUI MVD Rossii Publ. (in Russian).
Черников В.В. Нормативные акты органов внутренних дел в системе правовых актов управления: Лекция. М.: МЮИ МВД России, 1996, 23 с.
- Chernogor, N.N. & Zaloilo, M.V. (2018) Legal monitoring: instrumental value and vectors of development. *Bulletin of the Moscow Region State University*. (3), 8—21. (in Russian).
Черногор Н.Н., Залоило М.В. Правовой мониторинг: инструментальная ценность и векторы развития // Вестник Московского государственного областного университета. 2018. № 3. С. 8—21.
- Chirkin, V.E. (1993) Control power. *State and Law*. (4), 10—18. (in Russian).
Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10—18.
- Dankova, Zh. Y. (2016) Analytical activity problematization in the public administration sector. *Vlast'*. 24 (6), 15—22. (in Russian).
Данкова Ж. Ю. Проблематизация аналитической деятельности в сфере государственного управления // Власть. 2016. Т. 24. № 6. С. 15—22.
- Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N. & Aleksandrov, O.V. (2014) Implementation of the performance management as a part of administrative reform in Russia: towards the creation of a new model of public administration. *Public Administration issues*. (2), 28—46. (in Russian).
Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В. Внедрение управления по результатам в рамках реализации Административной реформы: на пути к созданию новой модели государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 28—46.
- Evtihiev, I.I. (1948) *Types and forms of administrative activity*. Diss. ... Doctor of Legal Sciences. Moscow, VIYuN Publ. (in Russian).
Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности: дисс. ... д-ра юрид. наук. М: ВИЮН, 1948. 430 с.
- Frier, P. L & Petit, J. (2014) *Droit administratif*. Paris, L.G.D.J (in French).
- Isakov, V.B. (2014) *Legal analytics. A textbook for senior students and graduate students. 4th edition*. Moscow, HSE University. (in Russian).
Исаков В.Б. Правовая аналитика: учебное пособие для студентов старших курсов и слушателей магистратуры. 4-е изд. М.: НИУ ВШЭ, 2014. 252 с.
- Korenev, A.P. (2010) *Administrative law of Russia. Textbook*. Moscow, Yurait Publ. (in Russian).
Корнев А.П. Административное право России: учебник. М.: Юрайт, 2010, 268 с.
- Kovaleva, N.N. (2004) Problems of organization of training of undergraduates. *Saratov State Law Academy*. (3), 23—25. (in Russian).
Ковалева Н.Н. Проблемы организации обучения студентов-магистрантов // Вестник Саратовской государственной академии права. 2004. № 3. С. 23—25.
- Kozlov, Y. M. (ed.). (1969) *Soviet Administrative Law: Textbook for Law schools*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ. (in Russian).
 Советское административное право: учебник для юридических вузов / под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юрид. лит., 1969. 542 с.
- Krutskih, V. E. (ed.) (2004) *Legal encyclopedic dictionary*. Moscow, Infra-M Publ. (in Russian).
 Юридический энциклопедический словарь / Под ред. В.Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2004. 558 с.
- Kucherova, T.E. (2006) *Normative acts of federal executive bodies (questions of general theory)*. Diss...Candidate Legal of sciences. Moscow, The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. (in Russian).
Кучерова Т.Е. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории): дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2006. 203 с.

- Lezov, S.V. (ed.). (1988) *Pure Theory of Law by Hans Kelsen. Collection of translations*. Moscow, INION RAN Publ. (in Russian).
Чистое учение о праве Ганса Кельзена. Сборник переводов. Вып. 2 / Отв. ред. Кудрявцев В.Н., Разумович Н.Н.; пер. Лезов С.В. М.: ИНИОН РАН, 1988. 213 с.
- Lunev, A.E. (ed.) (1977) *Methods and forms of government*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ. (in Russian).
Методы и формы государственного управления. Под редакцией А.Е. Лунева. М.: Юрид. лит., 1977. 336 с.
- Lochak, D. (2015) *La grammaire juridique des circulaires administratives*. Geneviève Koubi. La littérature grise de l'administration, Berger-Levrault, 2015. Available at: <https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr/hal-01729952/document> [Accessed 7 March 2021]. (in French).
- Makareiko, N.V. (2014) *Administrative law. Lecture notes*. 8th ed., Rev. and add. Moscow, Yurait Publ. (in Russian).
Административное право: краткий курс лекций / Н. В. Макарейко. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2014. 212 с.
- Mal'ko, A.V. (2012) *Theory of legal policy: monograph*. Moscow, Iurlitinform Publ. (in Russian).
Малько А.В. Теория правовой политики: монография. М.: Юрлитинформ, 2012. 328 с.
- Mamai, E.A. (2012) The effectiveness of law enforcement procedures (theory, practice, technique). Tolstik V.A. (ed.). Moscow, Iurlitinform Publ. (in Russian).
Мамай Е.А. Эффективность правоприменительных процедур (теория, практика, техника): монография / под ред. В.А. Толстика. М.: Юрлитинформ, 2012. 221 с.
- Marcou, G. & Moderne, F. (2006) *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*. Vol. 2. Paris, Logiques Juridiques. (in French).
- Naryshkin, S.E. & Habrieva, T. Ya. (eds.). (2006) *Administrative reform in Russia. Scientific and practical guide*. Moscow, INFRA-M. (in Russian).
Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М: Инфра-М, 2006. 352 с.
- Novoselov, V.I. (1968) *Legality of acts of management*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ. (in Russian).
Новоселов В.И. Законность актов управления. М.: Юрид. лит., 1968. 108 с.
- Petrov, G.I. (1950) Questions of the theory of Soviet administrative law. *Soviet state and law*. (12), 59—70. (in Russian).
Петров Г.И. Вопросы теории советского административного права // Сов. гос. и право. 1950. № 12. С. 59—70.
- Popov, V.I. (ed.). (2000) *Administrative activities of the internal affairs bodies. General part: Textbook*. Moscow, Moskovskiy institut MVD Rossii. (in Russian).
Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: учебник / под ред. В.И. Попова. М.: Московский институт МВД России, 2000. 379 с.
- Puchkova, M.V. (2015) Forms of public administration: concept and their general features. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*. (4), 17—35. (in Russian)
Пучкова М.В. Формы государственного управления: понятие и их общие признаки // Труды Института государства и права РАН. 2015. № 4. С. 17—35.
- Savostin, A.A. (2002) Characteristics of administrative act as a form of expressing the method of public relations regulation. *Yurist*. (2), 53—56. (in Russian).
Савостин А.А. Характеристика административно-правового акта как формы выражения метода регулирования общественных отношений // Юрист. 2002. № 2. С. 53—56.
- Shergin, A.P. (1979) *Administrative jurisdiction*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ. (in Russian).
Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. 143 с.

- Starilov, Y.N. (2001) *Administrative law: Forms and methods of management actions. Legal acts of management. Administrative contract. Administrative justice*. Vol 2. Voronezh, Voronezh State University Publ. (in Russian).
Стариков Ю.Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2001. 430 с.
- Sungurov, A.Yu. & Tinyakov, A.R. (2016) Administrative reform and its projects in modern Russia: were there advocacy coalitions? *ONS*. (2), 39—45. (in Russian).
Сунгуров А.Ю., Тиняков А.Р. Административная реформа и ее проекты в современной России: сложилась ли коалиция поддержки? // ОНС. 2016. № 2. С. 39—45.
- Tikhomirov, Y.A. (ed.). (1973) *Problems of efficiency of management bodies*. Moscow, Nauka Publ. (in Russian).
Проблемы эффективности работы управленческих органов / под ред. Ю.А. Тихомирова. М: Наука, 1973. 437 с.
- Trofimova, L.A. (2011) *Case study on the disciplines of «Fundamentals of Management» and «Management» on training module No. 3 «Development of management decisions»*. Saint Petersburg, SPbGUEF Publ. (in Russian)
Трофимова Л.А. Практикум по дисциплинам «Основы менеджмента», «Менеджмент» по учебному модулю № 3 «Разработка управленческих решений» / Л.А. Трофимова, В.И. Пилипенко. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2011. 99 с.
- Vasil'ev, R. F. (1987) *Acts of administration*. Moscow, Moscow University Press Publ. (in Russian).
Васильев Р. Ф. Акты управления. М.: Изд-во МГУ, 1987. 140 с.
- Vlasenko, N.A. (2015) Concretization in law: methodological basics of research. *Materials of the IX International Scientific and Practical Conference*. Moscow, RGUP. Pp. 70—88. (in Russian).
Власенко Н.А. Методологические основы исследования конкретизации в праве / Н.А. Власенко // Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: материалы IX Международной научно-практической конференции. М.: РГУП, 2015. С. 70—88.
- Vlasov, V.A. & Studenikin, S.S. (1959) *Soviet Administrative Law: Textbook for Law schools*. Moscow, Gosurizdat Publ. (in Russian).
Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право: Учебник для юридических вузов. М.: Госюриздат, 1959. 535 с.
- Vol'man, H. & Kulman, S. (2017) Administrative policy and administrative reforms. *Administrative consulting*. (12), 226-237. (in Russian)
Вольман Х., Кулман С. Административная политика и административные реформы // Управленческое консультирование. 2017. № 12. С. 226—237.
- Yuzhakov, V.N. (2016) Result-based public management: the Russian model. *Public Administration issues*. (2), 129—146. (in Russian).
Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 129—146.

About the authors:

Yuriy G. Arzamasov — Doctor of Legal Sciences, Full professor, National Research University «Higher School of Economics»; bld. 3, Bolshoy Trekhsvyatitelskiy by-street, Moscow, 109028, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-4459-2920

e-mail: uarzamasov@hse.ru

Varvara A. Nazaykinskaya — Lecturer, National Research University «Higher School of Economics»; bld. 3, Bolshoy Trekhsvyatitelskiy by-street, Moscow, 109028, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0001-8913-9903

e-mail: vary07@bk.ru

Об авторах:

Арзамасов Юрий Геннадьевич — доктор юридических наук, профессор, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 109028, г. Москва, Большой Трёхсвятительский пер., д. 3

ORCID ID: 0000-0002-4459-2920

e-mail: uarzamasov@hse.ru

Назайкинская Варвара Алексеевна — преподаватель, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 109028, г. Москва, Большой Трёхсвятительский пер., д. 3

ORCID ID: 0000-0001-8913-9903

e-mail: vary07@bk.ru

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-791-813

Научная статья

Категория срока в административно-процессуальном праве

Е.В. Белякович  

Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация
[✉beliakovich_ev@mail.ru](mailto:beliakovich_ev@mail.ru)

Аннотация. Административно-процессуальное право наполнено многочисленными и разнообразными процессуальными сроками, которые как временные категории определяют темпоральные границы административного процесса и способны быть эффективным регулятором административно-процессуальных правоотношений. Исследуется концепт срока в административно-процессуальном праве с позиций интегративности. Отмечена незначительная научная разработанность исследуемого вопроса, что, как представляется, обусловлено «молодостью» отрасли административного процессуального права. Выделены существенные признаки административно-процессуального срока. Раскрыто темпоральное содержание срока в административно-процессуальном праве. Сделан вывод, что административно-процессуальный срок является результатом воздействия темпоральных категорий на сферу административно-процессуального правового регулирования при разрешении органом публичной администрации и судом административных дел. Административно-процессуальный срок признан средством темпорализации административного процесса, а также направленным на обеспечение динамичности административно-процессуальной деятельности посредством длительности, скорости, ритмичности, цикличности. Выявлена тенденция законодательной детализации административно-процессуальных сроков. Присущие административно-процессуальному сроку признаки демонстрируют многогранность и богатое внутреннее содержание концепта срока в административно-процессуальном праве в интегративном понимании, что является следствием правового синтеза темпоральности и властной процессуальной деятельности органов публичной администрации и судов по разрешению административных дел. Предложены дефиниции категории «срок в административном процессуальном праве» в узком и широком смысле, а также с акцентом на темпоральную сторону рассматриваемой категории.

Ключевые слова: процессуальный срок, темпоральность, административный процесс, интегративность, суд, орган публичной администрации

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 01 июня 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:


Белякович Е.В. Категория срока в административно-процессуальном праве // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 4. С. 791—813. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-791-813

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-791-813

Research Article

Category of time limit in administrative procedural law

Elena V. Beliakovich  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), *Moscow, Russian Federation*
beliakovich_ev@mail.ru

Abstract. Administrative procedural law is full of numerous and varied procedural time limits which, as time-related categories, define the temporal boundaries of the administrative process and can act as an effective regulator of administrative procedural legal relations. The article examines the concept of time limit in administrative procedural law from the standpoint of integrativeness. It notes that the studied issue was not thoroughly elaborated in science, which appears to result from the «young age» of administrative procedural law as a separate branch. The research identifies substantial characteristics of the administrative procedural time limit. It reveals the temporal content of time limit in administrative procedural law. A conclusion is reached that the administrative procedural time limit results from the impact of temporal categories on the administrative procedural legal regulation when administrative cases are settled by a public administrative authority and a court. The administrative procedural time limit is recognised as a tool used for temporalizing the administrative process and aimed at ensuring the dynamism of administrative procedural activities through duration, speed, rhythm and cyclicity. The article identified the trend towards the legislative refinement of the administrative procedural time limits. In an integrative sense, the attributes inherent to the administrative procedural time limit reveal the versatility and rich inner content of the concept of time limit in administrative procedural law, which results from the legal synthesis of temporality and authoritative procedural activities of public administrative authorities and courts in settling administrative cases. The article proposed the definitions for the category of «time limit in administrative procedural law» both in a narrow and broad sense, as well as with an emphasis on the temporal side of the examined category.

Key words: procedural time limit, temporality, administrative process, integrativeness, court, public administrative authority

Conflict of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 01th June 2021

Article accepted 15th October 2021

For citation:

Beliakovich, E.V. (2021) Category of time limit in administrative procedural law. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 791—813. (in Russian). DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-791-813

Введение

Административное процессуальное право содержит множество правовых норм темпорального свойства, закрепляющих различные сроки с широким диапазоном длительности. Предусмотренные административно-процессуальным

законодательством сроки отличаются многообразием временной продолжительности и способов их исчисления.

Несмотря на то, что административно-процессуальное право пронизано сроками как временными категориями, определяющими темпоральные границы и скорость осуществления административного процесса, а также содержит целые блоки правовых норм, посвященные процессуальным срокам (например, глава 8 КАС РФ «Процессуальные сроки», глава 10 АПК РФ «Процессуальные сроки», статья 4.8 КоАП РФ «Исчисление сроков»), тем не менее дефиниция административно-процессуального срока нормативно не закреплена.

В доктрине вопрос о процессуальном сроке в административном процессуальном праве в ракурсе интегративной концепции также не был предметом самостоятельного фундаментального исследования. Полагаем, что этому есть вполне логичное объяснение: сама отрасль административного процессуального права относительно новая в масштабах юриспруденции, активно начала развиваться в 1960-х гг., а интегративное понимание административного процессуального права как совокупности правовых норм, регламентирующих деятельность органов публичной администрации и судов в ходе разрешения подведомственных административных дел как спорного, так и бесспорного характера, предложено наукой еще позже, уже в 2010-х гг.

В юридической науке современного периода активно разрабатывается в целом концепция интегративного правопонимания, в основу которой, как видится, положен принцип единства в многообразии. Правовая действительность объективно разнородна и многогранна, что однако не свидетельствует о необходимости исследования правовых явлений исключительно методом противопоставления. Напротив, более глубокому и всестороннему видению правовых категорий, пониманию общности правовых процессов, формированию целостного, сбалансированного и гармоничного подхода к постижению сущности права, эффективной правовой регламентации способствует именно интегративная теория правопонимания как действительно прогрессивный тип правового мышления.

В России интегративные концепции права, изначально именовавшиеся как «синтезированные», «синтетические», впервые начали формулироваться в конце XIX в. в работах П.Г. Виноградова, Б.А. Кистяковского, А.С. Яценко. Хотя сам термин «интегративное правопонимание» изначально ввел в научный оборот в 1947 г. американский профессор Дж. Холл (Hall, 1947). В российской правовой доктрине теория интегративного правопонимания получила широкое развитие и представлена в трудах таких ученых, как П. Сорокин, В.Г. Графский, В.В. Ершов, В.Н. Карташов, В.В. Лазарев, Р.З. Лившиц, Р.Р. Палеха, Р.А. Ромашов, В.А. Сапун.

Следует отметить терминологическое разнообразие обозначения одного и того же явления: «синтезированное», «синтезаторское», «интегративное», «интегральное», «интегрированное» правопонимание, используемые как синонимичные. Тем не менее, по нашему мнению, в рассматриваемом контексте более точным является термин «интегративное» (от лат. *integratio* — процесс объединения частей в целое).

Раскрывая концепцию интегративного понимания права, ученые предлагают видение сущности данной теории с различных аспектов, но фактически

сводящееся к стремлению объединить существующие подходы в нечто цельное и единое. Так, по утверждению Гарольда Дж. Бермана, интегративная юриспруденция объединяет в себе три классические школы: позитивизм, теорию естественного права и историческую школу (1988). В аналогичном направлении рассуждает В.В. Ершов: «необходимо выработать интегральное правопонимание на основе различных типов правопонимания (например, социологического, легистского, естественно-правового и либертарного), содержащее в себе только устоявшиеся веками выводы и предложения, подтвержденные долголетней, стабильной и эффективной правореализационной практикой» (Ershov, 2010:4). Как полагает Ромашов Р.А., интегративное правопонимание отражает складывающуюся в современной науке тенденцию, в соответствии с которой при исследовании и объяснении феномена «право» используется методология, выработанная в контексте иных, самых разных концепций правопонимания (Romashov & Salnikov (ed.), 2010:49). Обращено внимание, что под интегративным типом правопонимания понимается не «обновленный» или дополненный элементами из других теорий, а принципиально новый тип понимания права, основанный на объединении традиционных вариантов правопонимания с целью выработать более концентрированное определение права (Evdeeva & Perov, 2015:45). В.Г. Графский утверждает, что «с точки зрения концепции интегральной юриспруденции право должно восприниматься сложно организованным и многофакторным объектом познания, находящимся в состоянии динамики и постоянного обмена познавательными ракурсами и обобщениями между различными правоведческими подходами. С точки зрения главного смысла и значения право выступает одновременно областью сосуществования разноустремленных комплексных семиотических образований, находящихся в состоянии взаимного обмена идеями и аспектами и одновременно в состоянии некой оправданной целостности и согласованной взаимной связи и поддержки» (Grafsky, 2010:10). По мнению Р.Р. Палеха, «интегративная концепция правопонимания несет в себе мощное примиряющее начало, вызывающее конвергенцию различных направлений понимания права и ведущее к обнаружению нового «качества» права, возможного только в условиях его целостного восприятия. Никакая другая концепция правопонимания не способна обнаружить это новое «качество» права, в котором и заключена сущность этого уникального социального феномена. Но в то же время игнорирование хотя бы одного из направлений понимания права не позволит выложить сложный узор правовой мозаики и картина окажется незавершенной, чего допустить никак нельзя» (Paleha, 2010:70). В развитие данного направления С.И. Захарцевым и В.П. Сальниковым предложена компрехендная теория познания права (от лат. *comprehendo* — всеохватывающий), смысл которой заключается «в строго объективном, реальном, деидеализированном, деидеологизированном познании права, не допуская господства какой-либо концепции» (Zakhartsev & Salnikov, 2021:174).

Интегративная концепция административно-процессуального права как самостоятельная отрасль российского права воплотилась в работах А.Б. Зеленцова, П.И. Кононова, А.И. Стахова. Авторами данной теории административно-процессуальное право понимается как «совокупность правовых норм, регламентирующих в рамках юридического разрешения административных или

судебно-административных дел цикличность, целенаправленность, вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность (срочность) и порядок документального оформления взаимосвязанных действий и решений административно-публичных органов и судов (судей) по применению исполнительных и судебных административно-правовых мер, а также взаимное процессуальное положение указанных органов, их должностных лиц, физических лиц и организаций, являющихся участниками названных дел» (Zelentsov & Kononov, 2018, IX:515). При таком подходе в структуре административного процессуального права предложено выделять две подотрасли: исполнительное административно-процессуальное право и судебное административное право. В свою очередь, административные дела представлены следующей триадой: индивидуальные административные дела бесспорного, неконфликтного характера (разрешаются органами публичной администрации); дела по административным спорам (разрешаются органами публичной администрации и судами); дела, связанные с административными правонарушениями (разрешаются органами публичной администрации и судами).

Научная разработанность исследуемого вопроса

В научных областях, составляющих сферу административного процесса в интегративном правовом понимании, имеются исследования, посвященные процессуальным срокам: в рамках производства по делам об административных правонарушениях вопросы процессуальных сроков рассматривались учеными Дугенец А.С. (Dugenets, 1995; Dugenets, 2002), Мещеряковой Т.Р. (Meshcheryakova, 2011), Косаревой Н.В. (2013), Зуевой Л.Ю. (2014), Дружковой Е.В. (2015), по проблемам процедурно-процессуальных сроков в налоговом праве высказывалась Мардасова М.Е. (Mardasova, 2014). Некоторые аспекты процессуальных сроков затрагивали в своих работах Коваль Л.В. (Koval', 1979), Телегин А.С. (1983), Бахрах Д.Н. (Bakhrakh & Renov, 1989; Bakhrakh, 1993), Панова И.В. (Panova, 2000), Женетль С.З. (Zhenetl, 2005), Гараев А.А. (Garaev, 2010), Цуканов Н.Н. (Tsukanov, 2010), Зеленцов А.Б. и Ястребов О.А. (Zelentsov & Yastrebov, 2017).

Учеными предлагались следующие дефиниции процессуальных сроков по делам об административных правонарушениях: «предусмотренные административно-процессуальными нормами временные границы, в пределах которых субъектам производства необходимо либо целесообразно воздержаться от совершения либо совершить определенные юридические действия, направленные на процессуальное обеспечение реализации принципов, целей и задач административной ответственности» (Druzhkova, 2015:49); «урегулированные административно-процессуальными нормами законодательством и направленные на реализацию задач производства по делам об административных правонарушениях временные промежутки, в пределах которых должны быть совершены в строго определенной последовательности соответствующие процессуальные действия» (Dugenets, 2002:18); «урегулированный административно-процессуальными нормами отрезок или момент времени, определяющий временные пределы осуществления сторонами юрисдикционных отношений своих субъективных прав и обязанностей в ходе совершения процессуальных действий, состоящих в выявлении

правонарушений, применении мер административно-правового обеспечения производства, рассмотрении дел об административных правонарушениях, вынесении по ним постановлений, а также исполнении постановлений о назначении административных наказаний» (Kosareva, 2013:11); установленные КоАП РФ промежутки времени «совершения процессуальных действий либо принятия процессуальных решений, соблюдение которых упорядочивает процессуальную деятельность, обеспечивает ее динамизм, гарантирует достижение юридического результата» (Zueva, 2014:46); «определенный нормативным актом отрезок времени, исчисляемый по заранее установленным правилам» (Bakhrakh, 1993:242). Под процессуальным сроком в административном судопроизводстве предлагается понимать «установленный законом или назначенный судом и исчисляемый в определенных единицах времени период, в течение которого суд или иные участники процесса вправе либо обязаны совершить определенное процессуальное действие или совокупность таких действий» (Zelentsov & Yastrebov, 2017:241).

Нормативное закрепление административно-процессуального срока

Несмотря на достаточно обширную нормативную базу административно-процессуального права на законодательном уровне общие положения о процессуальных сроках содержатся в незначительном количестве нормативных правовых актов, регламентирующих административно-процессуальную деятельность.

Так, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации¹ (далее — КАС РФ), Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации² (далее — АПК РФ) и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях³ (далее — КоАП РФ) содержат следующие положения. Частью 1 статьи 92 КАС РФ предусмотрено, что процессуальные действия совершаются в процессуальные сроки, установленные названным Кодексом; если указанные сроки не установлены законом, суд их назначает с учетом принципа разумности. Идентичное требование закреплено законодателем частью 1 статьи 113 АПК РФ. Согласно законоположениям части 2 статьи 92 КАС РФ, части 2 статьи 113 АПК РФ процессуальный срок определяется датой, указанием на событие, которое должно неизбежно наступить, или периодом. Кроме того, указанные кодексы содержат нормы права, регламентирующие правила исчисления длительности, начала и окончания процессуальных сроков (статья 93 КАС РФ, статья 114 АПК РФ), приостановления и продления указанных сроков (статьи 94.1, 94.2 КАС РФ, статья 116, 118 АПК РФ), а также правовые последствия пропуска процессуального срока и правовые основания для его восстановления (статьи 94, 95 КАС РФ, статьи 115, 117 АПК РФ). В гораздо меньшей степени общие положения о процессуальных сроках регламентированы в КоАП РФ: посвящена лишь статья 4.8 «Исчисление сроков».

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ (дата обращения: 08.06.2021).

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37800/ (дата обращения: 08.06.2021).

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 08.06.2021).

Среди иных федеральных законов, содержащих общие положения о процессуальных сроках, можно выделить следующие:

— посвященная срокам в исполнительном производстве глава 3 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁴ включает нормы, предусматривающие правила установления и исчисления сроков (статья 15), окончания сроков (статья 16), последствия пропуска сроков (статья 17), восстановления припущенных сроков (статья 18), приостановление сроков (статья 19), продление сроков (статья 20), перерыв срока (статья 22),

— статья 7.1 Федерального закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ регламентирует порядок исчисления сроков, которые установлены законодательством о таможенном регулировании,

— глава 15 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁶, поименованная как «Сроки» и состоящая лишь из одной статьи 86 «Исчисление сроков», содержит в целом общие положения о правилах установления сроков и их календарного исчисления.

Вышеизложенное демонстрирует, что на законодательном уровне при наличии огромного массива нормативного закрепления административно-процессуальных сроков, как таковых единых общих положений о сроке в административно-процессуальном праве не имеется. Отсутствует также и целостное доктринальное построение концепта «срок в административно-процессуальном праве».

Существенные признаки срока в административно-процессуальном праве

Природа категории административно-процессуального срока отражает взаимопроникновение и гармоничное сочетание разносферных явлений: времени как исконно физической субстанции и административного процесса как динамичного публично-правового института. Исследование срока в административно-процессуальном праве сквозь призму концепции интегративного правового понимания соответствует современной правовой реальности и вектору развития правовой мысли, а также позволяет раскрыть многогранность административно-процессуального срока, объединяя в себе свойства физических, психологических, социальных и юридических категорий в одно единое понятие. Более того, структурная насыщенность административно-процессуального права в понимании интегративной теории вводит дополнительные характеризующие элементы в специфику административно-процессуального срока. Именно

⁴ Федеральный закон «Об исполнительном производстве» от 02.10.2007 № 229-ФЗ. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71450/ (дата обращения: 08.06.2021).

⁵ Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304093/ (дата обращения: 08.06.2021).

⁶ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (дата обращения: 08.06.2021).

поэтому применение методов интегративного правопонимания при исследовании такого комплексного правового понятия, как административно-процессуальный срок, видится единственным путем качественного, глубокого и всестороннего его изучения и обеспечения эффективности соответствующего правового регулирования.

Проанализировав имманентные свойства и природу времени, правового времени, правового срока, процессуального срока, юридического процесса и административного процесса, а также учитывая содержание интегративной концепции административно-процессуального права, представляется возможным выделить следующие существенные признаки содержащейся в административном процессуальном праве категории срока:

1) Административно-процессуальный срок — это *конкретные моменты или периоды времени* в административно-процессуальной деятельности.

Административно-процессуальный срок в первую очередь является темпоральной категорией, проявляющейся на оси административного процесса в виде точки как минимальная единица момента времени (длени) и временного отрезка, который фиксируется посредством моментов, как дление (период времени).

Измерение административно-процессуального срока осуществляется с использованием единиц физического времени (час, день, месяц) и условно-оценочных показателей (своевременно, незамедлительно, сразу после).

Многообразие форм фиксации срока в административно-процессуальном праве проявляется в использовании законодателем следующих темпоральных параметров:

— *немедленно* (*немедленное* исполнение решения арбитражного суда по делу об оспаривании действий должностных лиц⁷);

— *секунда* (прекращение проведения экзамена на право управления транспортным средством, если в течение *30 секунд* с момента команды о начале испытательного упражнения кандидат в водители не приступил к его выполнению⁸);

— *минута* (в срок не более *10 минут* сотрудник, ответственный за прием и регистрацию заявления о выдаче иностранным гражданам вида на жительство, проверяет наличие оснований отказа в приеме заявления и документов⁹);

— *час* (административное задержание допустимо на срок не более *3 часов*¹⁰);

⁷ Часть 7 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37800/ (дата обращения: 08.06.2021).

⁸ Пункт 113.1 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, утвержденного Приказом МВД России от 20.10.2015 № 995. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195687/ (дата обращения: 08.06.2021).

⁹ Пункт 109 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство, замене иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, утвержденного Приказом МВД России от 11.06.2020 № 417. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_356743/ (дата обращения: 08.06.2021).

¹⁰ Статья 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 08.06.2021).

— *сутки* (действие лицензии приостанавливается в течение суток со дня вступления в законную силу судебного акта об административном приостановлении деятельности лицензиата¹¹);

— *календарный день* (срок принятия решения о классификации товара — не более 90 календарных дней¹²);

— *рабочий день* (государственный кадастровый учет осуществляется в срок не более 7 рабочих дней¹³);

— *неделя* (в течение 2 недель с даты поступления заявки о регистрации географического указания осуществляется проверка факта уплаты пошлины¹⁴);

— *месяц* (выданный охотничий билет в течение месяца регистрируется в государственном охотхозяйственном реестре¹⁵);

— *год* (проведение не более одного планового контрольного мероприятия в 2 года допустимо для объектов контроля категории значительного риска¹⁶);

— *конкретная календарная дата* (решение о проведении налогового мониторинга должно быть принято до 1 ноября года, в котором представлено соответствующее заявление¹⁷);

— *указание на событие* (в срок не позднее дня, предшествующего дню проведения публичного мероприятия, суд должен рассмотреть апелляционную жалобу на решение суда по вопросу о согласовании места и времени проведения публичного мероприятия¹⁸);

— *разумный срок* (в исполнительном производстве пропущенный срок подачи жалобы может быть восстановлен при условии обращения с соответствующим ходатайством в разумный срок¹⁹).

¹¹ Часть 3 статьи 20 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658/ (дата обращения: 08.06.2021).

¹² Часть 21 статьи 16 Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304093/ (дата обращения: 08.06.2021).

¹³ Пункт 1 части 1 статьи 16 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/ (дата обращения: 08.06.2021).

¹⁴ Пункт 67 Административного регламента предоставления Федеральной службой по интеллектуальной собственности государственной услуги по государственной регистрации географического указания и (или) предоставлению исключительного права на такое географическое указание и государственной регистрации наименования места происхождения товара и (или) предоставлению исключительного права на такое наименование, а также выдаче свидетельства об исключительном праве на географическое указание, наименование места происхождения товара, его дубликата, утвержденного Приказом Роспатента от 22.07.2020 № 101. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_362298/ (дата обращения: 08.06.2021).

¹⁵ Часть 5 статьи 21 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89923/ (дата обращения: 08.06.2021).

¹⁶ Часть 3 статьи 25 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (дата обращения: 08.06.2021).

¹⁷ Часть 4 статьи 105.27 Налогового кодекса Российской Федерации. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (дата обращения: 08.06.2021).

¹⁸ Часть 3 статьи 305 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ (дата обращения: 08.06.2021).

¹⁹ Статья 18 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71450/ (дата обращения: 08.06.2021).

Административно-процессуальный срок следует признать результатом воздействия темпоральных категорий на сферу административно-процессуального правового регулирования при разрешении органом публичной администрации и судом административных дел.

2) Административно-процессуальный срок *устанавливается нормами административно-процессуального права либо органом публичной администрации и судом.*

Основной формой установления административно-процессуального срока является нормативное закрепление, а также акты толкования административно-процессуального права, в числе которых:

— постановления Конституционного Суда Российской Федерации (в качестве примера можно привести постановление № 3-П от 15.01.2019, изменившее судебную практику относительно срока давности привлечения к административной ответственности по части 3 статьи 14.1 КоАП РФ, — сделаны выводы об общем сроке давности, хотя ранее суды исходили из годового срока),

— разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации (Постановление от 26.11.2019 № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза»²⁰, содержащее разъяснения о сроках проведения ведомственного контроля, об обстоятельствах, которые не могут быть расценены как уважительные причины пропуска срока, об исчислении срока обращения в суд при реализации административного способа обжалования, о сроке рассмотрения таможенным органом обращения об изменении заявленных в декларации на товары сведений о размере таможенных платежей; постановление от 26.06.2018 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях»²¹, в котором обращено внимание на наличие особенностей рассмотрения административных дел об оспаривании отказа в согласовании проведения публичного мероприятия в виде установления законодателем ряда сокращенных процессуальных сроков; постановление от 29.03.2016 № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»²², содержащее разъяснения по вопросам рассмотрения дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на

²⁰ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза» от 26.11.2019 № 49. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_338711/ (дата обращения: 08.06.2021).

²¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.06.2018 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_301031/ (дата обращения: 08.06.2021).

²² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.03.2016 № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195918/ (дата обращения: 08.06.2021).

исполнение судебного акта в разумный срок по административным делам; постановление от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»²³, разъясняющее положения о сроке рассмотрения заявления о приостановлении исполнительного производства, об обстоятельствах, которые не могут рассматриваться как основания, оправдывающие превышение сроков исполнения исполнительных документов, о бремени доказывания наличия уважительных причин неисполнения исполнительного документа в установленный срок; постановление от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»²⁴, содержащее разъяснения о последствиях нарушения сроков составления протокола об административном правонарушении, о правилах исчисления срока давности привлечения к административной ответственности.

— определения Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, в связи с закреплением в процессуальном законодательстве необходимости единообразного применения и толкования норм права (например, Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации в определении от 28.02.2020 № 306-ЭС19-19540 по делу № А65-29996/2018²⁵ изложен правовой подход, согласно которому ограничение периода проверки по Федеральному закону № 294-ФЗ²⁶ в 60 рабочих дней распространяется на юридическое лицо в целом, включая филиалы, представительства и обособленные подразделения, а не на определенную территорию деятельности юридического лица; кроме того, отмечено, что трехлетний срок, устанавливающий регулярность проводимых проверок, необходимо исчислять именно с момента учреждения юридического лица, а не с даты создания филиалов и представительств).

В случае отсутствия законодательного закрепления срока в необходимых случаях волевыми действиями органа публичной администрации и суда устанавливается административно-процессуальный срок. Основным ориентиром для его установления служит категория разумности, через призму которой правоприменитель определяет количество времени, объективно необходимое для совершения конкретного процессуального действия (согласно пункту 3 части 4 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции²⁷ предупреждение должно содержать

²³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189010/ (дата обращения: 08.06.2021).

²⁴ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52681/ (дата обращения: 08.06.2021).

²⁵ Определение Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 28.02.2020 № 306-ЭС19-19540 по делу № А65-29996/2018. Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/c53eeb1c-542a-4ea8-935b-c8e7f7c04e57> (дата обращения: 08.06.2021).

²⁶ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 08.06.2021).

²⁷ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (дата обращения: 08.06.2021).

разумный срок выполнения действий, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства).

Установленные в административно-процессуальном правовые сроки, равно как и достаточность и разумность индивидуального регулирования при определении административно-процессуального срока органом публичной администрации или судом, является показателем развитости общества, государства, степени гарантированности прав физических и юридических лиц.

3) Двойственная *объективно-субъективная природа* административно-процессуального срока.

Административно-процессуальный срок гармонично сочетает в себе объективность (неподвластность изменения объективного течения времени в административном процессе) и субъективность (нормативная регламентация измерения и исчисления срока, а также возможность изменения органами публичной администрации и судом правовой оценки юридических фактов, например, посредством приостановления течения срока либо восстановления пропущенного срока).

4) Административно-процессуальный срок *адресован определенному кругу субъектов*: участникам административно-процессуальных правоотношений, органам публичной администрации, суду, а также в некоторых случаях не участвующим в административном процессе лицам.

5) С административно-процессуальным сроком нормы административно-процессуального законодательства связывают *совершение отдельных административно-процессуальных действий, воздержание от их совершения или наступление определенных юридических последствий*.

Административно-процессуальный срок, признаваемый в качестве юридического факта, имеет правовое и фактическое значение не сам по себе, а исключительно как темпоральное ограничение для действий, воздержания от действий, наступления определенных правовых последствий.

В административно-процессуальном праве процессуальный срок ограничивает во времени определенные действия участников административного процесса, совершение которых является либо *правом* (например, предусмотренное частью 4 статьи 198 АПК РФ право обжаловать решения органа публичной администрации в трехмесячный срок), либо *обязанностью* (например, в силу части 1 статьи 57.7 Закона о воинской обязанности резервист обязан явиться в воинскую часть в срок, указанный в мобилизационном предписании; в силу части 5 Закона о защите конкуренции предупреждение антимонопольного органа подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в установленный срок). Таким образом, посредством конкретизации формы веления и нормативно-волевого содержания административно-процессуальный срок взаимосвязан с совершением участниками административно-процессуальных правоотношений процессуальных действий, направленных на реализацию субъективных прав и юридических обязанностей.

Административно-процессуальное законодательство в отдельных случаях предусматривает административно-процессуальный срок, регламентирующий воздержание от совершения процессуальных действий (например, в силу части 2

статьи 68 Закона об исполнительном производстве в течение срока для добровольного исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе, судебный пристав не вправе применять меры принудительного исполнения), а также наступления определенных юридических последствий (например, в силу части 12 статьи 27.10 КоАП РФ алкогольная продукция, которая была изъята, передается на уничтожение в установленном законом порядке после вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении).

6) Административно-процессуальный срок является *юридическим фактом*.

В зависимости от конкретных обстоятельств дела административно-процессуальный срок может считаться юридическим фактом и повлечь возникновение, изменение или прекращение административно-процессуальных правоотношений в случаях: 1) наличия срока в форме момента либо периода, 2) длительности срока с фиксацией начала, окончания и его истечения, 3) процесса течения срока.

7) Административно-процессуальный срок является *элементом механизма административно-процессуального правового регулирования и эффективным средством упорядочения административного процесса*.

Административно-процессуальный срок в механизме правового регулирования представляет собой темпоральное средство правового воздействия на правоотношения в сфере осуществления органами публичной администрации и судом властной деятельности по разрешению административных дел бесспорного и спорного характера. Институт срока в административном процессуальном праве обеспечивает возникновение темпоральных связей в административно-процессуальных правоотношениях, а также направлен на ценностно-временное измерение административно-процессуальной правовой реальности.

Административно-процессуальные сроки являются процессуальными средствами нормативного характера, которым свойственна властно-регулятивная юридическая природа.

Посредством воздействия темпоральных юридических средств на административный процесс срок в административном процессуальном праве упорядочивает административно-процессуальную деятельность, обеспечивая ее стабильность, определенность и устойчивость правовых связей, организованность, внутреннюю согласованность, системности, структурированность, предсказуемость и последовательность процессуальных действий.

8) Административно-процессуальный срок объединяет в себе *материально-правовые и процессуально-правовые качества*.

Материально-правовое существо проявляется в обеспечении устойчивости административно-правовых отношений и стабильности, определенности государственно-публичного управления (например, срок давности как пресекательный срок в административном процессе).

Процессуально-правовая природа проявляется во внесении упорядоченности в административно-процессуальные правоотношения и гарантированности оперативности административного процесса, совершения административно-процессуальных действий.

9) Административно-процессуальный срок — это *средство темпорализации административного процесса*.

Суть темпорализации административного процесса заключается во временном структурировании и организации административно-процессуальной деятельности, а также в контроле за темпоральным движением административного процесса.

Административный процесс, являясь длящейся во времени властной деятельностью уполномоченных органов по рассмотрению административных дел и особо ярко проявляясь как развернутая во времени сторона права, в силу своей сущности уже сам по себе «окрашен» темпорально, отражает протяженность во времени.

В свою очередь, срок в административно-процессуальном праве как нормативная модель юридической объективации концепта «время» усиливает темпоральные свойства административного процесса, повышает концентрацию и насыщенность темпоральности в административно-процессуальном правовом регулировании.

Административно-процессуальное действие, являющееся структурной единицей административного процесса, и административно-процессуальные сроки, представляющие собой составную часть правового времени, переплетены и тесно взаимосвязаны между собой. Срок в административно-процессуальном праве отражает темпоральные пределы административно-процессуальных действий, темпоральные границы действия административно-процессуального права. Так, административно-процессуальные сроки ограничивают как общую временную протяженность административного процесса и его отдельных стадий, так и темпоральную длительность разрешения административного дела и время совершения лицами, участвующими в деле, определенных процессуальных действий.

Административно-процессуальный срок объединяет в себе темпоральные свойства административного процесса и природу категории времени, что приводит к темпоральной содержательной концентрированности концепта срока в административно-процессуальном праве, который благодаря такой сущности способен организовать и структурировать во времени административный процесс, ведь расточительное и нерациональное использование ресурса времени в административном процессе является тормозом в развитии государства и общества.

10) Административно-процессуальный срок обеспечивает *динамичность административного процесса*.

Срок в административно-процессуальном праве регулирует темпоральные параметры властной деятельности органов публичной администрации и судов по разрешению административных дел: длительность, скорость, ритмичность, цикличность, в целом придавая ей динамизм.

Административно-процессуальные сроки пронизывают всю административно-процессуальную деятельность, и вследствие взаимопроникновения процессуальных действий и временных точек или периодов на условной шкале административного процесса придают ему состояние подвижности, способствуют правовой определенности, устойчивости и предсказуемости процессуальных связей, а также обеспечивают динамизм правоотношений в административно-процессуальном праве.

Административно-процессуальным срокам характерно такое темпоральное свойство как темпизация, определяющая скорость протекания административно-процессуальной деятельности.

Административно-процессуальные сроки, обладая свойствами организационного характера, задают темп административно-процессуальной деятельности, который должен находиться в балансе с управляемыми правоотношениями, гармонично сочетая в себе оптимальную скорость и высокое качество, соответствовать критерию разумности, отвечать в целом темпу общественной жизни. Именно в этих целях, на наш взгляд, законодатель, обеспечивая динамизм административного процесса, вводит новые процессуальные сроки и корректирует диапазон ранее установленных. Так, изначально при введении в действие КоАП РФ в 2002 г. статьей 29.6 названного Кодекса было предусмотрено лишь три срока рассмотрения дел об административных правонарушениях:

- *15 дней* (общий срок);
- *не позднее 48 часов* (по делам в отношении лица, подвергнутого административному задержанию);
- *в день получения протокола об административном правонарушении* (по делам об административном правонарушении, за совершение которого установлен административный арест).

Редакция статьи 29.6 КоАП РФ, действующая по состоянию на 2020 г., предусматривает уже семь соответствующих сроков (далее приведены в порядке темпорального убывания):

- *2 месяца* (общий срок для суда);
- *15 дней* (общий срок для административного органа);
- *10 дней* (по правонарушениям в отношении входных билетов на матчи чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 г. — статьи 14.15.2 и 14.15.3 КоАП РФ);
- *7 суток* (по делам об административном правонарушении, за совершение которого предусмотрено административное приостановление деятельности и допустимо применение временного запрета деятельности);
- *5 дней* (по правонарушениям в сфере избирательного права — статьи 5.1 — 5.25, 5.45 — 5.52, 5.56, 5.58, 5.69 КоАП РФ);
- *48 часов* (по делам в отношении лица, подвергнутого административному задержанию);
- *в день получения протокола об административном правонарушении* (по делам об административном правонарушении, за совершение которого установлен административный арест).

Более разнообразными со временем стали и сроки давности (статья 4.5 КоАП РФ): на момент вступления КоАП РФ в силу существовало два срока — 2 месяца и 1 года, а в 2020 г. уже шесть — 2 месяца, 3 месяца, 1 год, 2 года, 3 года, 6 лет.

Как представляется, в настоящее время на увеличение скорости административно-процессуальной деятельности влияют также происходящие в обществе процессы цифровизации.

Срок в административно-процессуальном праве обеспечивает ритмичность административно-процессуальной деятельности путем последовательного чередования административно-процессуальных сроков на различных стадиях административного процесса.

Например, в рамках арбитражного судопроизводства законодателем установлены следующие сроки, регламентирующие темпоральную составляющую

процесса проверки арбитражным судом законности принятых административным органом решений о привлечении к административной ответственности: *10 дней* (для обращения в суд с соответствующим заявлением, часть 2 статьи 207 АПК РФ), *5 дней* (для рассмотрения судом вопроса о принятии данного заявления к производству суда, часть 1 статьи 207, часть 1 статьи 127 АПК РФ), *установленный судом срок* для представления отзыва на заявления и материалов административного дела (статья 131 АПК РФ), *2 месяца* (для рассмотрения дела, часть 1 статьи 210 АПК РФ), *5 дней* (для изготовления решения суда в полном объеме, часть 2 статьи 176 АПК РФ), *3 дня* (для направления лицам, участвующим в деле, принятого по делу решения суда, часть 6 статьи 211 АПК РФ), *10 дней* (для вступления в законную силу решения суда, часть 5 статьи 211 АПК РФ).

По нашему мнению, темпоральная ритмизация административного процесса создается именно совокупностью административно-процессуальных сроков в их определенной последовательности и чередовании, которые, как следствие, и задают ритм организации административно-процессуальной деятельности.

Административно-процессуальные сроки благодаря имманентной темпоральной природе способствуют обеспечению цикличности административного процесса посредством использования определенных периодов времени.

В целом, административно-процессуальный срок, придавая динамике реализации норм как административно-процессуального, так и административного (материального) права, по отношению к происходящим административно-правовым процессам является не внешней формой, а проистекает из существа административно-процессуальной деятельности, проявляя присущие темпоральные свойства.

11) Административно-процессуальный срок является *условием обеспечения оптимального баланса темпоральной продолжительности и качества рассмотрения административного дел.*

Профессор А. Цукерман (Zuckerman, 1999:41-42) выделяет три фактора измерения правосудия, между которыми в любой судебной системе устанавливается компромисс: поиск правильного решения (истина), продолжительность судебного разбирательства и его стоимость. Представляется, что указанные факторы применимы и к административному процессу.

Сбалансированное соотношение продолжительности и качества рассмотрения административного дела свидетельствует об эффективности государственного управления. Скорость и качество разрешения административных дел в административном процессе являются, своего рода, индикаторами государственного реагирования в сфере административно-процессуального права, а их оптимальное соотношение — показателем уровня развития государства. Совершенно справедливо замечено, что оптимальность срока обеспечивается существованием такого темпа, при котором «быстрота достигается не в ущерб качеству процесса, а качество — не в ущерб быстроте» (Yakupov, 1972:6).

Достигнутое оптимальное соотношение длительности и качества не является статичным, а должно быть гибким, подстраиваемым под темп общественной жизни в целом.

12) Административно-процессуальный срок как темпоральный ограничитель процессуальных действий гарантирует соблюдение прав и законных интересов участников административного процесса, способствуя реализации в административном процессуальном праве принципов эффективности, процессуальной экономии, быстроты (оперативности), разумности, своевременности, правовой определенности.

При этом с учетом постоянно возрастающей скорости течения общественной жизни в целях гарантирования прав и интересов участников административно-процессуальных правоотношений законодатель должен оперативно находить варианты оптимизации сроков совершения процессуальных действий в административном процессе.

13) Административно-процессуальный срок как специфическая юридическая конструкция является *элементом административно-процессуальной формы*, представляющей собой совокупность требований норм административного процессуального права, предъявляемых к порядку осуществления процессуальных действий, вследствие чего призван обеспечить достижение целей административного процесса.

14) Административно-процессуальный срок способствует *реализации задач и достижению целей административного процесса*.

Результативность административного процесса как деятельности в сфере функционирования публичной власти по индивидуальному урегулированию общественного отношения посредством разрешения административного дела связана с эффективной и развитой правовой регламентацией установленного порядка управления и своевременной реализации субъектами административно-процессуальных правоотношений принадлежащих им субъективных прав и юридических обязанностей.

Соблюдение административно-процессуального срока является необходимым условием наступления юридического эффекта от определенного административно-процессуального действия.

15) Административно-процессуальный срок *обладает юридической силой и обеспечивается государством*.

Несоблюдение административно-процессуального срока может повлечь наступление неблагоприятных последствий как для лиц, участвующих в деле (например, привлечение к административной ответственности за несвоевременное представление запрашиваемых документов), так и для органов публичной администрации и суда (например, дисциплинарная ответственность судей за систематическое нарушение процессуальных сроков).

16) Административно-процессуальный срок является темпоральной границей, при преодолении которой *фиксируется завершение определенной стадии (ее этапа) административного процесса*.

Например, 10-дневный срок, установленный арбитражно-процессуальным законодательством (часть 4 статьи 206 АПК РФ), является временной «чертой» завершения стадии апелляционного обжалования и «границей» начала вступления в законную силу решения суда о привлечении к административной ответственности.

17) Административно-процессуальный срок является *элементом в структуре административной процедуры*, наравне с компетенцией органов публичной администрации и судов по рассмотрению административных дел, последовательностью действий органов публичной администрации и судов, направленными на рассмотрение административных дел, правами и обязанностями субъектов административной процедуры (органы публичной администрации, суды, физические и юридические лица), основаниями и условиями разрешения административных дел, промежуточными и итоговыми решениями органов публичной администрации и судов при рассмотрении административных дел.

Особенности административно-процессуальных сроков применительно к структуре административного процессуального права

Учитывая структуру административно-процессуального права и исходя из триады административных дел, разрешаемых в рамках исполнительного административного процесса и судебного административного процесса, представляется возможным выделить следующие особенности административно-процессуальных сроков.

1) Административно-процессуальные сроки как конкретные моменты или периоды времени являются темпоральными фиксаторами:

— *в исполнительном административно-процессуальном праве* — в процессе первичного полного или частичного разрешения органами публичной администрации административных дел (административные дела бесспорного характера, дела по административным спорам, дела по административным правонарушениям),

— *в судебном административном праве* — в процессе продолжения и завершения разрешения судами административных дел, частично разрешенных органами публичной администрации, а также проверки законности принятых указанными органами ненормативных правовых актов, решений, и совершенных ими действий (бездействия) (дела по административным спорам, дела по административным правонарушениям).

2) В случае отсутствия нормативной регламентации административно-процессуального срока: *в исполнительном административно-процессуальном праве* соответствующий срок устанавливается органом публичной администрации, *в судебном административном праве* — судом.

В разрезе триады административных дел при отсутствии правового закрепления административно-процессуального срока указанный срок устанавливается: в административных делах бесспорного характера — органами публичной администрации, а в делах по административным спорам и делах, связанных с административными правонарушениями, — органами публичной администрации и судами.

3) Следует отметить различную адресность административно-процессуальных сроков.

Помимо обращенности всех административно-процессуальных сроков лицу, имеющему личную заинтересованность в разрешении административного

дела, и в некоторых случаях не участвующим в административном процессе лицам, в исполнительном административно-процессуальном праве соответствующие сроки адресованы органу публичной администрации, в судебном административном праве — суду.

В ракурсе видов административных дел административно-процессуальные сроки по делам бесспорного характера обращены органу публичной администрации, в делах по административным спорам и делах по административным правонарушениям — органу публичной администрации и суду.

4) Административно-процессуальным срокам характерна различная «разветвленность» в зависимости от числа участников административно-процессуальных правоотношений.

Так, в административных делах бесспорного характера наблюдается однолинейность административно-процессуальных сроков ввиду темпоральной регламентации административно-процессуальных правоотношений между лицом, имеющим личную заинтересованность в разрешении административного дела, и органом публичной администрации. В отдельных случаях возможна некоторая усложненность сроками, предусмотренными для межведомственного взаимодействия. В делах по административным спорам в рамках исполнительного административного процесса рассматриваемые сроки отличаются некоторой многолинейностью за счет введения в круг административно-процессуальных правоотношений и, соответственно, регламентации административно-процессуальных сроков для вышестоящего органа публичной администрации. По делам, связанным с административными правонарушениями, рассматриваемыми в исполнительном административном процессе, возможна как простая темпоральная линейность (административный орган и лицо, привлекаемое к административной ответственности), так и более усложненная темпоральная схема (административный орган и лицо, привлекаемое к административной ответственности, потерпевший, свидетель, эксперт и другие участники).

В судебном административном процессе сроки в преобладающих случаях характеризуются многолинейностью и более высоким уровнем «разветвленности» по сравнению с исполнительным административным процессом. В делах по административным спорам присутствие в судебном административном процессе значительного числа участников административно-процессуальных отношений и наличие различных стадий судопроизводства обуславливает усложнение системы административно-процессуальных сроков и большую темпоральную наполненность.

Определенная нормативная несогласованность усматривается в делах по административным правонарушениям: суды общей юрисдикции при рассмотрении дел указанной категории руководствуются сроками, предусмотренными КоАП РФ, в то время как в арбитражном судопроизводстве подлежат применению правовые нормы темпорального характера, закрепленные в АПК РФ, что влечет «пересечение» сроков, предусмотренных КоАП РФ и АПК РФ.

5) Суммарная продолжительность административно-процессуальных сроков в исполнительном административно-процессуальном праве и судебном административном праве различна. Так, общая длительность исполнительно-

административного процесса, по общему правилу, меньше нежели чем продолжительность судебного-административного процесса, что объективно обусловлено спецификой регулирования соответствующих административно-процессуальных правоотношений и количеством стадий, как следствие, влекущие различную темпоральную насыщенность и неодинаковую общую продолжительность.

В административных делах позитивного характера общая длительность административно-процессуальных сроков является наименьшей. В делах по административным спорам общая продолжительность сроков нестабильна и в большей степени зависит от обстоятельств юридико-фактической ситуации. По делам, связанным с административными правонарушениями, итоговая продолжительность рассмотрения дела условно ограничена сроком давности привлечения к административной ответственности, то есть при наличии процессуального срока для разрешения дела, но истечении срока давности рассмотрение дела фактически прекращается. Следовательно, фактически материально-правовая составляющая административного правоотношения является темпоральной границей в административном процессе. Кроме того, в указанных делах именно срок давности задает скорость рассмотрения дела: чем короче срок давности, тем быстрее должностному лицу и суду следует осуществлять административно-процессуальные действия.

Представляется важным отметить, что общая продолжительность административно-процессуальных сроков может быть прослежена и с другой стороны — как в целом административно-процессуальный срок разрешения конкретной юридико-фактической ситуации, например, берущей начало в исполнительном административном процессе в качестве административного дела позитивного характера, а завершающейся в рамках судебного административного процесса после прохождения стадии надзорного обжалования. В таком случае административное дело в ходе рассмотрения трансформируется в содержательном аспекте и «перетекает» из исполнительного административного процесса в судебный административный процесс. Соответственно, административно-процессуальные сроки, присущие исполнительному административному процессу, суммируются со сроками судебного административного процесса, в итоге составляя общий административно-процессуальный срок разрешения административного дела, который также должен приниматься во внимание. При таком видении административно-процессуальные сроки проходят сквозь весь административный процесс, фиксируя его темпоральные границы начала и завершения в целом.

Заключение

Вышеприведенные признаки административно-процессуального срока ярко демонстрируют многогранность и богатое внутреннее содержание концепта срока в административно-процессуальном праве в интегративном понимании, что, по нашему мнению, обусловлено правовым синтезом темпоральности и властной процессуальной деятельности органов публичной администрации и судов по разрешению административных дел.

Природа административно-процессуального срока раскрывается в единстве многообразия присущих ему свойств, в связи с чем нами предлагается подходить к формулированию дефиниции исследуемого правового явления в узком и широком смысле, а также с акцентом на темпоральную сторону.

Итак, в узком смысле полагаем возможным дать следующее определение: срок в административно-процессуальном праве — это конкретные моменты или периоды времени в административно-процессуальной деятельности, установленные нормами административно-процессуального права либо органом публичной администрации и судом, с которыми связано совершение определенных действий, воздержание от их совершения или наступление определенных юридических последствий в рамках рассмотрения административных дел бесспорного и спорного характера, а также элемент механизма административно-процессуального правового регулирования, средство темпорализации административного процесса и придания ему динамичности.

С акцентом на темпоральную сторону исследуемого правового явления срок в административно-процессуальном праве видится как алгоритмический идеал динамики, темпа, ритма, цикличности, последовательности процессуальных действий при рассмотрении органом публичной администрации и судом административных дел бесспорного и спорного характера.

Срок в административно-процессуальном праве в широком смысле, вмещающем в себя всю глубину и масштаб содержания, — это время процессуальных действий в административном процессе.

References / Список литературы

- Bakhrakh, D.N. (1993) *Administrative law*. Moscow, BEK Publ. (in Russian).
Бахрах Д.Н. Административное право. М.: БЕК, 1993. 307 с.
- Bakhrakh, D.N. & Renov, E.N. (1989) *Proceedings on cases of administrative offences*. Moscow, Znanie Publ. (in Russian).
 Производство по делам об административных правонарушениях: пособие для слушателей народных университетов / Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. М.: Знание, 1989. 96 с.
- Berman, H.J. (1988) Toward an Integrative Jurisprudence: Politics, Morality, History. *California Law Review*. 76 (4), 779—801. Available at: <https://lawcat.berkeley.edu/record/1113174> [Accessed 15th July 2021].
- Druzhkova, E.V. (2015) *Procedural terms in the legal regulation of proceedings in cases of administrative offences*. Diss... of Candidate of Legal Sciences. Saint Petersburg, Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. (in Russian).
Дружкова Е.В. Процессуальные сроки в правовом регулировании производства по делам об административных правонарушениях: дисс. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2015. 236 с.
- Dugenets, A.S. (1995) *Procedural terms in the proceedings on cases of administrative offences*. Diss... of Candidate of Legal Sciences. Moscow, VNI MVD Rossii. (in Russian).
Дугенец А.С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях: дисс. ... канд. юрид. наук. М.: ВНИИ МВД России, 1995. 202 с.
- Dugenets, A.S. (2002) *Procedural terms in the proceedings on cases of administrative offences*. Moscow, VNI MVD Rossii Publ. (in Russian).
Дугенец А.С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2002. 136 с.

- Evdeeva, N.V. & Perov, O.U. (2015) Integrative Legal Thinking: the concept and methodology of synthesis. *Juridical science: history and modernity*. (1), 39—46. (in Russian).
Евдеева Н.В., Перов О.Ю. Интегративное правопонимание: понятие и методология синтеза // Юридическая наука: история и современность. 2015. № 1. С. 39—46.
- Ershov, V.V. (2010) *Fundamental Theoretical and civil-law principles of law*. Moscow, RAP Publ. (in Russian).
Ершов В.В. Основополагающие общетеоретические и гражданско-правовые принципы права: монография. М.: Изд-во РАП, 2010. 223 с.
- Grafsky, V.G. (2010) Law as result of using a rule of legal justice (the integral approach). *State and Law*. (12), 5—13. (in Russian).
Графский В.Г. Право как результат применения правила законной справедливости (интегральный подход) // Государство и право. 2010. № 12. С. 5—13.
- Garaev, A.A. (2010) Terms in administrative offences (Law). *Zakonnost'*. (8), 53—55. (in Russian).
Гараев А.А. Сроки в законодательстве об административных правонарушениях // Законность. 2010. № 8. С. 53—55.
- Hall, J. (1947) *Integrative Jurisprudence // Interpretation of Modern Legal Philosophies*. New York: Oxford University Press. 325—332.
- Kosareva, N.V. (2013) Terms in the proceedings on cases of administrative offences. Diss... of Candidate of Legal Sciences. Moscow, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. (in Russian).
Косарева Н.В. Сроки в производстве по делам об административных правонарушениях: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2013.
- Koval', L.V. (1979) *Administrative and legal tortious relationship*. Kiev, Vishcha shkola Publ. (in Russian).
Коваль Л.В. Административно-правовое деликтное отношение: монография. Киев: Вища школа, 1979. 230 с.
- Mardasova, M.E. (2014) *Procedural and process terms in tax law*. Diss... of Candidate of Legal Sciences. Moscow, Institute of State and Law Russian Academy of Sciences (in Russian).
Мардасова М.Е. Процедурно-процессуальные сроки в налоговом праве: дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Ин-т государства и права РАН, 2014.
- Meshcheryakova, T.R. (2011) Terms in the legislation on administrative offences. Diss... of Candidate of Legal Sciences. Ekaterinburg, Ural Institute of Economics, Administration and Law. (in Russian).
Мещерякова Т.Р. Сроки в законодательстве об административных правонарушениях: дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург: Уральский институт экономики, управления и права, 2011.
- Paleha, R.R. (2010) The integrative concept of the legal understanding as a methodological paradigm of the law. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Pravo*. 1 (8), 61—72. (in Russian).
Палеха Р.Р. Интегративная концепция правопонимания как методологическая парадигма права // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2010. № 1 (8). С. 61—72.
- Panova, I.V. (2000) *Actual problems of administrative process in the Russian Federation*. Diss.... Doctor of Legal Sciences. Ekaterinburg, Ural state law academy. (in Russian).
Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург. 2000. 257 с.
- Romashov, R.A. & Salnikov, V.P. (ed.). (2010) *Theory of State and Law: Textbook*. V 3 t. T. 3. Saint Petersburg, Fond «Universitet» Publ. (in Russian).
Теория государства и права: учебник: в 3 т. / под ред. Р.А. Ромашова, В.П. Сальникова. Т. 3. СПб.: Фонд «Университет», 2010. 128 с.

- Telegin, A.S. (1983) Investigation of administrative offences. Diss... of Candidate of Legal Sciences. Sverdlovskij ordena Trudovogo Krasnogo Znameni yuridicheskij institut im. R.A. Rudenko (in Russian).
Телегин А.С. Расследование административных правонарушений: дисс. ... канд юрид. наук. Свердловск. 1983.
- Tsukanov, N.N. (2010) On procedure for assessing terms in the proceedings on cases of administrative offences. *Administrative Law and Procedure*. (3), 41—44. (in Russian).
Цуканов Н.Н. О порядке исчисления сроков в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 41—44.
- Yakupov, R.Kh. (1972) *Procedural terms in Soviet criminal proceedings*. Abstract Diss ... Candidate of Legal Sciences. Moscow, Higher School of the USSR Ministry of Internal Affairs. (in Russian).
Якупов Р.Х. Процессуальные сроки в советском уголовном судопроизводстве (в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1972.
- Zakhartsev, S.I. & Salnikov, V.P. (2021) Comprehend theory as an approach to the knowledge of law. *Yuridicheskaya tekhnika*. (15), 166—174. (in Russian).
Захарцев С.И., Сальников В.П. Компрехендная теория как инновационный подход к познанию права // Юридическая техника. 2021. № 15. С. 166—174.
- Zelentsov, A.B. & Yastrebov, O.A. (2017) *Judicial Administrative Law*. Moscow, Statut Publ. (in Russian).
Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник. М.: Изд-во Статут, 2017.
- Zhenetl, S.Z. (2005) On some issues of the use of procedural terms in cases of administrative offences. *Jurist*. (7), 47—51. (in Russian).
Женетль С.З. О некоторых проблемах применения процессуальных сроков по делам, вытекающим из административных правоотношений // Юрист. 2005. № 7. С. 47—51.
- Zuckerman, A. (1999) Assessment of Cost and Delay — a Multinational Perspective. In *XI World Congress on Procedural Law: Procedural Law on the Threshold of the New Millennium*. Wien. Universitat. Pp. 41—42.
- Zueva, L.Yu. (2014) *Procedural terms in the proceedings on cases of administrative offences*. Diss... Candidate of Legal Sciences. Moscow, Russian Legal Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation. (in Russian).
Зуева Л.Ю. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях: дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2014.

Об авторе:

Белякович Елена Васильевна — судья, председатель судебного состава Арбитражного суда Челябинской области, кандидат юридических наук, соискатель Юридического института, Российский университет дружбы народов; Российская Федерация, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ORCID ID: 0000-0002-6285-3709

e-mail: beliakovich_ev@mail.ru

About the authors:

Elena V. Beliakovich — Judge, Presiding Judge of the Commercial Court of Chelyabinsk Region, Candidate of Legal Sciences Degree-Seeking Student of the Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-6285-3709


e-mail: beliakovich_ev@mail.ru

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-814-830

Research Article

Controlled foreign companies of Russian residents in the context of world trends

Evgenia E. Frolova  , Ekaterina A. Tsepova 

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), *Moscow, Russian Federation*
 frolova_ee@rudn.ru

Abstract. The subject of this article is financial relations of the state and its tax residents with foreign assets (stock), as well as control over such companies through various legal mechanisms. The authors examined the main global trends in the development of legislation on controlled foreign corporations, as well as characteristics of tax systems that may contribute to such norms introduction. It was found that implementation of international multilateral agreements such as CRS MCAA and CBC MCAA in the field of tax control enhances development of anti-offshore regulation, including legislation on controlled foreign corporations. Particular attention is paid to the comparative legal analysis of the controlled foreign companies' (CFC) rules in 15 jurisdictions, including the Russian Federation and identification of similar and specific rules. As a result of the research, the authors came to the conclusion that Russia is following the world trends, although at this stage it is not the country that forms them. In the future, to successfully apply the CFC legislation in the Russian Federation, it will be necessary to improve the existing norms, increase the efficiency of tax administration and improve the legal status of taxpayers.

Key words: controlled foreign corporation, CFC, resident, tax transparency, CRS, CRS MCAA, CBC MCAA, overseas assets, tax liabilities

Conflict of interest. The authors declare no conflict of interest.

The participation of the authors: inseparable co-authorship.

Funding information. This work was financially supported by Grant of the President of the Russian Federation No. IIII-2668-2020.6 “National-Cultural and Digital Trends in the Socio-Economic, Political and Legal Development of the Russian Federation in the 21st Century”.

Article received 17th September 2021

Article accepted 15th October 2021

For citation:

Frolova, E.E., Tsepova, E.A. (2021) Controlled foreign companies of Russian residents in the context of world trends. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 814—830. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-814-830

Контролируемые иностранные компании российских резидентов в контексте мировых тенденций

Е.Е. Фролова^{ID}✉, Е.А. Цепова^{ID}

Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация
✉frolova_ee@rudn.ru

Аннотация. Предметом исследования статьи являются финансово-правовые отношения между государством и его налоговыми резидентами, связанные с наличием у них в собственности долей и акций иностранных компаний, а также с возможностью осуществлять контроль над такими компаниями посредством иных юридических механизмов. В ходе исследования авторами рассмотрены основные мировые тенденции сфере развития законодательства о контролируемых иностранных компаниях, а также характеристики налоговых систем, которые могут способствовать введению указанных норм. Кроме того, установлено, что реализация международных многосторонних соглашений в сфере налогового контроля, таких как CRS МСAA и СBC МСAA, усиливает развитие антиофшорного регулирования, в том числе законодательства о контролируемых иностранных компаниях. Особое внимание уделено сравнительно-правовому анализу норм о контролируемых иностранных компаниях в 15 юрисдикциях, включая Российскую Федерацию, выявлению схожих и специфических норм права. В результате исследования авторы пришли к выводу, что Россия следует мировым тенденциям, хотя на данном этапе и не является страной, которая их формирует. В дальнейшем для успешного применения в Российской Федерации законодательства о КИК потребуются совершенствование действующих норм в целях повышения эффективности налогового администрирования и улучшения правового положения налогоплательщиков.

Ключевые слова: контролируемая иностранная компания, КИК, резидент, налоговая прозрачность, CRS, CRS МСAA, СBC МСAA, активы за рубежом, налоговые обязательства

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Информация о вкладе авторов: нераздельное соавторство.

Информация о финансировании. Исследование выполнено при финансовой поддержке Гранта Президента Российской Федерации № НШ-2668-2020.6 «Национально-культурные и цифровые тенденции социально-экономического, политического и правового развития Российской Федерации в XXI веке».

Дата поступления в редакцию: 17 сентября 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:

Frolova E.E., Tsepova E.A. Controlled foreign companies of Russian residents in the context of world trends // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 4. С. 814—830. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-814-830

Introduction

Strengthening of fiscal control over taxpayers' cross-border transactions is one of the key areas for the development of global tax practice. Particular attention is focused on such problems as possibility of a taxpayer to choose a country in which the income is taxed (Hilling, 2013), exclusion of certain types of income received from

foreign sources from the tax base (Avi-Yonah, 2005), tax evasion by performing cross-border financial transactions and withdrawing funds to offshore zones (Mara, 2015; Morten & Zeume 2018). As a result, the mechanisms for realization of state's rights are constantly being improved due to technical progress and development of international and domestic legislations, which endows tax authorities with new opportunities and taxpayers with new responsibilities.

This trend is also observed in the development of Russian tax law. Deoffshorization of the Russian economy has reached a completely new level with the entry into force of the Federal Law No. 376-FZ of November 24, 2014 “On amendments to parts one and two of the Tax Code of the Russian Federation (in terms of taxation of profits of controlled foreign corporations and income of foreign organizations)”, which introduced into the tax legislation the term “Controlled foreign company” (CFC). A CFC, as a legal structure, is a legal entity operating in the jurisdiction of one state but owned or controlled by tax residents of another state. In its recommendations the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) highlights legal control, which is implemented through the right to elect or appoint the executive bodies of the organization, to exercise economic control as the right to receive capital or other property of the company, and de facto control a set of conditions that allow a tax resident to exert a decisive influence on the company's activities¹.

Conducting business using controlled foreign organizations has gained popularity among taxpayers, primarily in developed countries, for several reasons: first of all, confidentiality that in some cases can be ensured by the ownership of assets through a CFC; secondly, the possibility of saving on taxation when making transactions with foreign assets; thirdly, the ability to take the company's activities out of the framework of strict domestic legislation, for example, in the field of financial market rules, protection of intellectual rights or currency exchange regulation.

For this reason, in a number of countries (primarily developed ones) residents — controlling persons of foreign organizations — have obligations to pay tax on profits received by a foreign company, as well as to notify tax authorities about participation in foreign organizations. They are aimed at ensuring fair taxation and preventing withdrawal of income from countries with a high tax rate (Rust, 2008).

It is of interest to study global practices of applying legal mechanisms aimed at preventing tax evasion by transferring income from the country of tax residence to countries with a lower tax burden, in particular, CFC rules. It is also important to consider the impact of international tax transparency on financial relations between a state and its tax residents who own assets abroad (Meyer, 2013; Morris, 2017; Noked, 2018a). The study of Russian legislation on controlled foreign companies in the context of global trends will expand the existing scientific views on the norms of anti-offshore regulation; it will also contribute to the improvement of legal mechanisms in this area.

¹ OECD 2015. Designing Effective Controlled Foreign Company Rules, Action 3 — 2015 Final Report. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241152-en> [Accessed 02nd September 2021].

Aims and Methodology

The general methodological idea of this article is to outline the content of global trends in the development of legislation on controlled foreign companies and then determine whether Russian legislation in this area follows these trends. Another relevant issue is the prospects for legislation development in this country.

This article provides a comparative analysis of the norms of financial regulation of relations with residents who are controlling persons of foreign organizations in countries with different levels of economic development. The performed analysis best be characterized by the term “functional comparison” (Bogdan, 2013; Schmidt, 2016) in relation to a specific legal problem, namely, how different jurisdictions try to solve the problem of taxpayers’ tax evasion through withdrawal of income to low-tax jurisdictions.

Firstly, the specifics of the tax system in 15 states with different levels of economic development applying the CFC rules, as well as different geopolitical characteristics were considered in order to identify common prerequisites for the emergence and development of these rules (Owens, 2015; Morten & Zeume, 2018). Some studies of tax systems, which are more generalized, show that at the global level there is a clear relationship between the degree of economic development of a country and methods of regulating relations with residents owning capital in other jurisdictions (Tsepova, 2020; Frolova & Tsepova, 2020; Frolova & Tsepova 2021).

To optimize the results presentation, the analysis is based on the following indicators:

- 1) The place of the state in the estimated GDP per capita ranking for 2020².
- 2) The state’s involvement in the development of effective measures to combat crime in the financial sector, which is characterized by membership in international organizations such as the Organisation for Economic Co-operation and Development³ or the Financial Action Task Force on Money Laundering⁴.
- 3) The interest in creating a unified global field of financial control over the movement of assets and distribution of corporate income. Participation of the state in Multilateral Competent Authority Agreement (MCAA) on Automatic Exchange of Financial Account Information (CRS MCAA)⁵ and MCAA on the Exchange of Country-by-Country Reports (CBC MCAA)⁶ was chosen as indicators.
- 4) According to many authors, the high tax burden in the state of tax residence is the most compelling reason for taxpayers to create mechanisms of tax base erosion, and incorporation of a CFC in low-tax jurisdictions is one of them (Mara 2015; Eden &

² International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, April 2021 Edition. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April/select-country-group> [Accessed 20th August 2021].

³ OECD 2021. Member countries. Available at: <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/> [Accessed 27th August 2021].

⁴ FATF 2021. FATF Members and Observers. Available at <https://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/> [Accessed 23rd August 2021].

⁵ OECD 2021. List of CRS MCAA signatories. Available at: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/MCAA-Signatories.pdf> [Accessed 23rd August 2021].

⁶ OECD 2021. List of CbC MCAA signatories. Available at: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/CbC-MCAA-Signatories.pdf> [Accessed 23rd August 2021].

Kudrle, 2005). For this reason, the Corporate Tax Rate was chosen as another criterion (Asen, 2020).

Secondly, a comparative legal analysis (Eberle, 2011) of the main characteristics of the CFC legislation in selected countries was carried out. In particular, the criteria for recognizing a resident of the country as a controlling person of a foreign organization, the minimum size of residents' (individuals and legal entities) participation share in the capital of a foreign organization for its recognition as a CFC, as well as the basic principles of limiting the CFC rules have been considered.

In addition to the specifics of Russian legislation, special attention is paid to US tax regulations. According to some authors, the United States is recognized as the main "trendsetter" of new international ways in taxation. One of the examples illustrating this statement is adopting in 1962 the CFC rules that later became widespread in many countries (Avi-Yonah, 2016).

Thirdly, applying the content analysis, we investigated the changes in Russian tax legislation that came into force in 2021 in order to identify the latest trends in the development of the CFC legislation.

Considering the limited format of this article, a full analysis of anti-offshore regulation methods forming a wide group of legal norms, including CFC rules, transfer pricing rules, concept of the beneficial owner of income, thin capitalization rules and others concerning each of the states under study has been left aside.

Instead, we focus on an overview of the current CFC legislation, which can provide a sufficient basis for:

- 1) assessing the prerequisites for the emergence and prospects for the development of the relevant norms in a particular state,
- 2) identifying similar and distinctive characteristics in the approach used by the Russian Federation and other states,
- 3) analysis of the prospects for improving the domestic regulatory framework in this area.

Results

We provide a brief description of the tax system in the countries under review (see Table 1) in terms of prerequisites for the development of CFC legislation.

The data demonstrate the relationship between the degree of a country's economic development and the methods of regulating relations with residents owning capital in other jurisdictions. Developed countries are also more active in introducing new methods of countering tax evasion, e.g., anti-offshore regulations.

Countries with high-ranking positions are characterized by a better developed system of tax control. These states are actively fighting tax evasion by withdrawing capital to jurisdictions with a lower tax burden. They do not only strengthen domestic financial control, but also develop cooperation with international organizations such as the OECD and the FATF. As a result, they expand the boundaries of international tax transparency. Not only developed countries, but also countries with developing and transitional economies have joined the CRS MCAA and CBC MCAA by now.

Table 1. Main characteristics of the tax system of 15 jurisdictions applying the CFC rules, distributed by GDP per capita ranking for 2020⁷

Rank	State	GDP per capita, US dollars/person, 2020	Member of the OECD or FATF	Member of CRS MCAA	Member of CBC MCAA	Corporate Tax Rate
1	 Luxembourg	118002	✓	✓	✓	24,94%
7	 USA	63416	✓	—	—	25,77%
16	 Germany	54076	✓	✓	✓	29,90%
21	 Canada	48720	✓	✓	✓	26,47%
23	 France	46062	✓	✓	✓	32,02%
25	 United Kingdom	44117	✓	✓	✓	19,00%
27	 Japan	42248	✓	✓	✓	29,74%
36	 Spain	38392	✓	✓	✓	25%
49	 Russia	27930	✓	✓	✓	20%
52	 Kazakhstan	26565	—	✓	✓	20%
55	 Bulgaria	23817	—	✓	✓	10%
72	 China	17192	✓	✓	✓	25%
80	 Brazil	14916	✓	✓	✓	34%
96	 Indonesia	12222	—	✓	✓	25%
98	 South Africa	12032	✓	✓	✓	28%

Of the developed countries only the United States of America has not joined CRS MCAA and CBC MCAA; however, the international exchange of financial information with this state is carried out in accordance with US Law No. 111—147 dated March 18, 2010.

With its adoption, the amendments were made to the US Tax Code collectively referred to as the Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), which came into effect much earlier than the CRS MCAA⁸. The subjects of FATCA regulation are foreign organizations of the financial market, which are responsible for informing the US Internal Revenue Service about the accounts of US taxpayers. In case of failure to comply with this requirement, their activities are subject to taxation at the rate of 30 percent of the turnover on correspondent accounts opened with US banks, which virtually makes operation of such organizations in the US impossible without fulfilling the FATCA requirements (Noked, 2018b; Tsepova, 2019: 45).

The study data also shows that the high corporate tax rate is a significant but not the only reason for introducing CFC legislation. For example, such rules are applied in Bulgaria — a country with one of the lowest corporate tax rates in the world. Thus, it can be assumed that in some cases the choice may be due to other factors, such as pressure from the international community or desire to demonstrate that the tax system of the state is keeping up with the times.

⁷ International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, April 2021 Edition. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April/select-country-group> [Accessed 20th August 2021].

⁸ United States Government. Public Law «Hiring Incentives to Restore Employment Act». March 18, 2010 No. 111—147. Washington, USA.

The legal structure of a controlled foreign corporation appeared for the first time in the regulatory framework of the United States. With enforcing Public Law 87—834 «Revenue Act of 1962», the Subpart F «Controlled Foreign Corporations» was added to the US Tax Code⁹.

In accordance with paragraph 6046 of this Subpart, American shareholders who, directly or indirectly, own more than 10% of the voting shares (or share capital) of a foreign organization (and in total, American shareholders own more than 50% of the voting shares or share capital), are required to inform the Internal Revenue Service of the United States about their share of a foreign organization, as well as to declare and pay taxes on the amounts of certain types of income of this legal entity, such as dividends, interest, royalties, rent payments, annuities, and income from the sale of property that generates such "passive" income. The financial regulation of the United States in this area to this day remains one of the most stringent in the world (Tsepova, 2019).

Later, legal regulation of tax liabilities of residents with shares in capital of foreign organizations developed in the United States began to be adopted by other states with some alterations (mainly, with certain mitigations). To identify patterns in regulation of such legal relations, let us investigate the features of the CFC legislation in the states under study (see Table 2).

The data study reveals a number of common characteristics in regulation: in all considered jurisdictions, legal and / or economic control is a criterion for recognizing residents as controlling persons of a foreign organization. At the same time, the share of both direct and indirect participation of a resident in a foreign organization is taken into account as a criterion for legal control. In some countries, including the Russian Federation, CFC legislation also provides for de facto control as an independent basis for recognizing a resident as a controlling person of a foreign company, for example, if the resident is a party to an agreement to manage the foreign company.

The above characteristics are largely due to the impact of the OECD recommendations on harmonization of domestic legislation¹⁰ and the Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)¹¹, whose publication entailed amendments to CFC rules in many countries.

Considering the above recommendations, most jurisdictions set 50% as a threshold value for the share of residents' participation in a foreign company to be recognized as controlled. At the same time, in many countries such value is set as above 10% (USA, Japan, Brazil, Russian Federation, China) whereas in France, the minimum resident participation rate for CFC rules application is 5%.
















At the same time, the research data show that at the domestic level there are some discrepancies in the issues of establishing control over foreign organizations, as well as in the approach to the exclusion criteria, according to which the CFC rules are not applied to a foreign company.

⁹ United States Government. Public Law «Revenue Act of 1962» (October 16, 1962 No. 87—834). Washington, USA.

¹⁰ OECD 2015. Designing Effective Controlled Foreign Company Rules, Action 3 — 2015 Final Report. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241152-en> [Accessed 02nd September 2021].

¹¹ OECD 2013. Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en> [Accessed 03rd September 2021].

Table 2. Main characteristics of application of law to controlled foreign corporations in 15 jurisdictions

State	Economic and legal control over a foreign organization	De facto control	Application of “white” or “black” list of jurisdictions within the framework of CFC rules	Restrictions on CFC rules in relation to foreign companies that are tax residents of countries with a high tax burden	Restrictions on CFC Rules for foreign companies engaged in certain types of activities	The aggregate share of participation of residents (individuals and legal entities) in the capital of a foreign organization to be recognized as CFC
 Luxembourg	✓	—	—	✓	—	More than 50%
 USA	✓	—	—	—	✓	More than 50%
 Germany	✓	—	—	✓	✓	More than 50%
 Canada	✓	—	—	✓	✓	More than 50%
 France	✓	—	✓	✓	✓	More than 50%
 United Kingdom	✓	—	✓	✓	—	Not less than 25%
 Japan	✓	✓	✓	✓	✓	More than 50%
 Spain	✓	—	—	✓	✓	More than 50%
 Russia	✓	✓	—	✓	✓	More than 50% for all residents of the Russian Federation or more than 25% for one person
 Kazakhstan	✓	✓	✓	✓	—	More than 25%
 Bulgaria	✓	—	—	✓	✓	More than 50%
 China	✓	✓	✓	✓	—	More than 50%
 Brazil	✓	—	✓	✓	—	More than 50%
 Indonesia	✓	✓	—	—	✓	More than 50%
 South Africa	✓	—	—	✓	—	More than 50%

For example, in Germany, where CFC legislation has been in effect since 1972, tax residents holding interests in foreign companies are required to pay tax on passive income of a foreign organization if, in aggregate, German residents own more than 50% of the share capital of the company. At the same time, the size of the share of each resident does not matter. The owners of both large and small shares in the company are equally obliged to include part of the CFC's income into their taxable base, in proportion to the size of their share.

Compliance with the criteria for a controlling person of a foreign organization can be established on a specific date, most often — at the end of the financial year (Germany, Brazil, Russian Federation, Indonesia), or tracked throughout the entire reporting period (USA).

In some jurisdictions both legal entities and individuals are recognized as controlling persons who are required to pay tax on CFC profits (USA, Russian

Federation, Germany, Spain, France, Indonesia), but in some cases only legal entities have such obligation.

In the United Kingdom (the UK), where the tax liability of the owners of foreign companies' share capital was introduced into law in 1984, individuals can be treated as controlling persons of a CFC, but this circumstance will not entail legal consequences. The British regulations governing personal income tax do not establish an obligation to pay tax on the profits of a CFC. At the same time, the control over a foreign company by an individual may become the basis for recognizing the legal entities — residents associated with such individual as controlling persons of a foreign company subject to taxation on its gains. A similar approach is being taken in China and Brazil.

In most cases, the object of taxation is the profit or income of the CFC received from so-called "passive" activities (dividends, interest, royalties, rent payments, annuities), but in some cases, all the CFC income is included in the taxable base of the controlling person; for example, such rules are applied in the UK, Indonesia, and Brazil.

Generally, income tax paid by a CFC in the country of incorporation is excluded from the tax base of the controlling person. Also, in order to avoid double taxation, the CFC's profit is deducted from the tax base when paying dividends, if the tax on CFC's profit was previously paid by the controlling person.

Besides, the research data show that, in world practice, application of CFC rules is limited to improve the tax control efficiency. There are three main approaches to the application of restrictions:

1) Priority is given to the tax burden in the state of the CFC tax residence. CFC rules do not apply to foreign companies incorporated in countries where the effective corporate tax rate is comparable to or higher than in the country in which the owner of the company's capital is a resident (Tsepova 2019, 46). This can also be done through the approval of the so-called "white list" of jurisdictions, or vice versa, a "black list" of countries with a low tax burden. Among the considered countries, this approach is used in the UK, Luxembourg, Kazakhstan, China, South Africa, and Brazil.

2) The types of activities and the structure of income of a foreign organization are of prime importance. CFC rules apply to "passive" income, such as dividends, interest, royalties, lease payments, and do not apply to companies conducting active commercial activities (trade, manufacturing, construction or others). Among the states under study, this approach is adhered to by the United States, Germany, Canada, Spain, and Indonesia.

3) Both of the above factors are equally important. This approach is used in the Russian Federation, France, Japan, and Bulgaria.

It is worth emphasizing that in each of the states under consideration, not one, but a whole set of conditions for exemption of CFC profits from taxation is applied. The above classification rather demonstrates the priority in the assessment of certain factors. There are also many specific conditions for exempting a particular company from the CFC rules application, for example, the listing of CFC shares on the stock exchange (Indonesia, France) or a certain grace period after establishing a CFC or restructuring within a group of companies (the UK).

Moreover, legislation of most countries provides a minimum threshold for the value of assets or company profits, up to which the considered norms do not apply. For

example, in Luxembourg, companies' profits that do not exceed 750 000 Euros in the financial year or do not exceed 10% of the CFC's operating expenses for the period are not taxed for controlling persons. In the UK, the subject to tax is only the CFC's profit exceeding 50 000 pounds sterling per year, or more than 500 000 pounds sterling, provided that the amount of profit from non-active business does not exceed 50 000 pounds sterling. In China, the CFC's taxable profit threshold is 5 million Yuan, and in the Russian Federation — 10 million rubles.

In some countries, the CFC minimum income criterion is used instead of the minimum profit. For example, there is a «*de minimis*» rule in German tax law, which exempts CFC passive income from taxation if it does not exceed 10% of the company's total income or the CFC's total income or the personal income of its German shareholder does not exceed 80 000 Euros in the financial year.

Another example of this approach is Japan, where CFC legislation has been applied since 1978 and a multi-tier system for calculating corporate income tax has been established and supplemented by a set of rules for determining CFC income. The CFC rules do not apply if the income of the foreign company does not exceed 20 million yen, or 5% of the total income of the controlling person in the financial year.

Application of the above restrictions in the Russian Federation has its own peculiarity. On the one hand, in order to comply with the OECD recommendations, all of them are reflected in Russian tax legislation, but in world practice, the above conditions limit the occurrence of taxpayers' obligations (both basic and derivative).

In Russia, there is a tax benefit in the form of exemption from taxation of CFC profits subject to a number of conditions. At the same time, there are procedural obligations to provide documents confirming the right to exemption, which are checked by the tax authorities. The authors are of the opinion that all of the above restrictions on CFC rules should be reflected in the Russian tax legislation not as a tax benefit, but as an exception to the rules of Chapter 3.4. of the Tax Code of the Russian Federation.

It should be noted that the concept of «controlled foreign corporation» is relatively new in the world legal practice. To date, it is still absent in the regulations of many states. For example, the legislation of countries such as Singapore, Egypt, India, Kuwait, Kenya, Oman, Qatar, Vietnam, Thailand and many others does not include any obligations of residents related to their ownership of shares in foreign companies, as well as control over such companies through other legal mechanisms.

We have already stated earlier that a present regulation of financial and legal obligations of the owners of shares in the capital of foreign organizations is applied primarily by developed countries. But we can say with confidence that their number will increase in the coming years due to the urgency of developing effective measures to counter tax evasion by withdrawing part of taxpayers' income in jurisdictions with a low tax burden (Tsepova, 2019:45).

In the Russian Federation, the latest trend in the development of legislation on controlled foreign companies is tightening of regulation, especially affecting organizations that bring small profits.

This trend is demonstrated by the amendments to the Tax Code of the Russian Federation, which entered into force in 2021¹². The requirement for mandatory

¹² Government of the Russian Federation. The Tax Code of the Russian Federation (Part One). July 31, 1998 No. 146. Moscow, Russia.

submission of CFC financial statements to tax authorities (and in some cases an auditor's report) now applies to all companies, regardless of their financial results.

Until 2021 the submission of financial statements of CFCs with profits below the threshold value to the tax authorities was not mandatory. Moreover, the fine for failure to submit an annual notification of controlled foreign companies has increased fivefold from 100 000 to 500 000 rubles.

An additional fine in the amount of 1 000 000 rubles was also introduced for failure to submit financial statements of a CFC at the request of the tax authority. A certain mitigation of regulatory requirements was envisaged only for individuals who invest in foreign assets on a large scale and expect a CFC to receive profits exceeding 38 000 000 rubles per year. They now may pay a flat tax of 5 000 000 rubles a year, without providing the tax authorities with the reports of foreign companies controlled by them.

Discussion

Assessing the study data in the context of Russia's compliance with current international trends, it can be argued that:

Firstly, the purpose of introducing a legal structure such as a CFC into domestic tax legislation is the taxation of tax residents' gains. Thus, CFC legislation is one of the ways to "return" the tax base to the jurisdiction from which it was derived; it solves several tasks, such as deoffshorizing economy, ensuring taxation of income of tax residents at appropriate rates, counteracting tax minimization through offshore companies, minimizing risks of shortfall in tax revenues of the budget (Joscelyne & Wentworth-May, 2012). A key component of the CFC concept is the control by the resident over the foreign company they have interest in. The OECD points out that within the framework of national legislation, the control criterion can be defined in different ways. Control should be considered both as a type and/or degree¹³.

CFC rules were introduced into Russian tax legislation at a time when anti-offshore regulation was actively discussed at the international level and, instead of isolated cases of its application in developed countries, became widespread throughout the world in connection with the release of the Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting¹⁴. However, this happened later than in many developed and some developing countries. For example, in China the CFC legislation was enacted in 2008 and in Brazil — in 1995 (Rocha, 2017).

Secondly, before introduction of the CFC rules, the profit received by the organization according to other branches of law (civil, corporate) could not be considered as the income of its owner until it was distributed by shareholders' decision and paid to them as dividends (Tsepova, 2019:46). Thus, anti-offshore regulations have created a new trend in the development of global tax legislation. It consists in the emergence of tax liability for one person (a controlling person of a foreign company)

¹³ OECD 2013. Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en> [Accessed 03rd September 2021].

¹⁴ OECD 2013. Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en> [Accessed 03rd September 2021].

upon receipt of income (economic benefits) by another person (a controlled company). And such tendency is widely applied in world practice.

Currently, the US CFC legislation covers the taxation of income received from foreign companies controlled by the United States taxpayers, including both classic sources of "passive" income, such as dividends, interest, royalties, and annuities, and income from foreign company transactions committed with related persons (Isenbergh & Wells, 2020). Besides, in 2017 the United States introduced the Global Intangible Low-Taxed Income (GILTI) (Bueltel & Duxbury, 2021), which applies in addition to the core CFC rules set out in Subpart F of the US Tax Code and aims at taxing the excess profits of CFCs registered in jurisdictions with a low tax burden. According to the GILTI rules, taxable income includes CFC income that is not classified as «passive» but exceeds the yield of 10% of the value of tangible assets of a foreign company (Beller, 2018).

Following the USA concerning the OECD report «Tax Challenges Arising from Digitalisation — Economic Impact Assessment»¹⁵ issued for public consultation, introduction of a new Global Anti-Base Erosion rules (GloBE)¹⁶ that functions by analogy with GILTI was proposed.

The GloBE rules are aimed at ensuring minimum taxation. 130 largest countries in the world (including the Russian Federation), which account for more than 90% of world GDP, supported the idea of a global minimum corporate tax of 15%¹⁷. If the rate is lower in some countries, the tax will have to be paid in the country of the capital's origin, thus decreasing the attractiveness of low-tax jurisdictions (Arnold, 2019).

There are other examples of such approach in a world practice; for example, the CFC rules in Brazil (active since 2015) oblige Brazilian companies to pay tax on the profits of foreign companies controlled by them as indicated in their financial statements, i.e., without focusing on CFCs passive income. At the same time, they are entitled to the deduction in the amount of tax paid in the country of CFC incorporation; a reduced tax rate for some types of business is also established. Considering Brazil's high corporate tax rate, a minimum CFC tax rate of 25% is ensured. According to some authors, these norms are much closer to GILTI and GloBE than to the classic OECD recommendations on CFC taxation (Maydew, Marques, Porchat de Assis & Tenenboym, 2018).

Following the global trend, Russia has joined the OECD's plan to carry out international tax reform aiming to ensure a more equitable distribution of profits of the largest international corporations, including digital companies, among various

¹⁵ OECD 2020. Tax Challenges Arising from Digitalisation — Economic Impact Assessment. Available at: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-economic-impact-assessment-0e3cc2d4-en.htm> [Accessed 03rd September 2021].

¹⁶ OECD 2019. Global Anti-Base Erosion Proposal ("GloBE"). (Pillar Two). Available at: <https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-global-anti-base-erosion-proposal-pillar-two.pdf.pdf> [Accessed 02nd September 2021].

¹⁷ OECD. Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS joining the Statement on a Two—Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy as of 12 August 2021. Available at: <https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-g20-inclusive-framework-members-joining-statement-on-two-pillar-solution-to-address-tax-challenges-arising-from-digitalisation-july-2021.pdf> [Accessed 02nd September 2021].

countries¹⁸. This means that GloBE rules will soon be implemented into Russian tax legislation.

Thirdly, the development of legislation on controlled foreign companies is facilitated by international cooperation in the field of tax control. One of its significant results in recent years was signing the CRS MCAA, which currently includes 111 member states and territories, including Russia¹⁹.

The implementation of the agreement, without exaggeration, is a breakthrough in the field of tax control over cross-border transactions of taxpayers since it allows the tax authorities of the member states to freely and on a regular basis receive data on the accounts of their tax residents in foreign financial market organizations in an amount sufficient to monitor compliance with tax legislation (Tsepova, 2019:45). The composition and process of collecting data that are intended for subsequent transmission within the framework of automatic exchange governs the Common Reporting Standard (CRS)²⁰, which also requires the provision of data on the accounts of organizations controlled by the taxpayer, subject to certain conditions.

Another important agreement governing the international exchange of tax information is the CBC MCAA, signed as part of implementation of the BEPS's thirteenth paragraph²¹.

In other words, formation of the international tax transparency gives the tax authorities of the above agreements' member states broad opportunities in the fight against tax evasion through implementation of cross-border financial transactions. (Pistone, 2014). However, such opportunities in practice depend on perfecting the legal framework and effectiveness of administering information transmitted via the international exchange (Pross, 2015). Besides, despite all the measures taken, there are certain gaps in the financial control mechanism based on application of automatic exchange of information in accordance with the CRS; therefore, at present, international tax transparency can be called partial or emerging (Morris, 2017; Noked, 2018a)²². These gaps reduce the effectiveness of measures aimed at preventing crime in the financial sector, since there is an inverse relationship between tax risks and propensity of taxpayers to commit offenses (Drake, Lusch & Stekelberg, 2019).

¹⁸ OECD. Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS joining the Statement on a Two—Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy as of 12 August 2021. Available at: <https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-g20-inclusive-framework-members-joining-statement-on-two-pillar-solution-to-address-tax-challenges-arising-from-digitalisation-july-2021.pdf> [Accessed 02nd September 2021].

¹⁹ OECD 2021. List of CRS MCAA signatories. Available at: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/MCAA-Signatories.pdf> [Accessed 23rd August 2021].

²⁰ OECD 2017. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, Second Edition. Available online: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-in-tax-matters-second-edition_9789264267992-en;jsessionid=IW0_TZBRjv88sDJI20E2i1C.ip-10-240-5-179 [Accessed 02 September 2021].

²¹ OECD 2013. Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en> [Accessed 03rd September 2021].

²² OECD 2018. Consultation Document: Preventing Abuse of Residence by Investment Schemes to Circumvent CRS. Available at: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/consultation-document-preventing-abuse-of-residence-by-investment-schemes.pdf> [Accessed 03rd September 2021]. OECD 2018. Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures. Available online: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/model-mandatory-disclosure-rules-for-crs-avoidance-arrangements-and-opaque-offshore-structures.pdf> [Accessed 30th May 2019].

Conclusion

The analysis of world practice shows that the main trends in the development of legislation on controlled foreign companies are:

1) popularization of these norms internationally, including not only developed countries, but countries with developing and transitional economies,

2) tightening of regulation, including higher complexity and number of procedural obligations of taxpayers, as well as emergence of new and more complex tax regimes that take into account different types of activities and structure of CFC income,

3) strengthening the role of multilateral international relations in the field of state financial control over cross-border transactions of taxpayers.

The Russian Federation confidently follows all the above trends in the field of taxation, although currently it is not the country that forms them. Summing up the findings of this article, it is necessary to resume that at the moment there are no prerequisites for this trend to be changed.

Most likely, the course of deoffshorization of the Russian economy will continue, which will lead to further tightening of the legislation on controlled foreign companies and may completely replace the possibility of doing international business for small and medium-sized Russian companies, giving preference to larger market players.

International tax transparency has a significant impact on financial legislation both internationally and domestically. The state's access to data on the accounts of its tax residents in foreign financial institutions, obtained through international automatic exchange, changes the nature of financial control from selective to continuous. The result is the massive application of the rules of financial and legal regulation in relation to tax residents who own assets in other states. In these conditions, the requirements for the quality of the legal framework in this area are significantly increasing.

In the course of CRS MCAA implementation, a completely new reliable information channel was created for the financial control authorities of the member states. As a result, other, less objective channels of information (in particular, the provision of data on financial assets by taxpayers themselves) require revision. A number of procedural duties of individuals have lost their relevance; thus, their further maintenance reduces the efficiency of information administration within the framework of state financial control due to overlapping information flows.

To solve these problems, certain changes are required to the current Russian tax legislation, namely:

- reducing the range of subjects of procedural tax liabilities arising from the rules on taxation of controlled foreign companies' profits,
- deregulating a number of procedural tax obligations of controlling persons,
- developing and implementing diversified rules governing liability of taxpayers for failure to comply with procedural obligations, depending on the status of the taxpayer (individual or legal entity) and the amount of damage caused to the state as a result of violation.

We should note that the article has not studied such important issues as:

1) analysis of other means of anti-offshore regulation, including transfer pricing rules, thin capitalization rules, and some others,

2) methodological and practical approaches to the development of legislation on controlled foreign companies, depending on the status of the taxpayer (individual or legal entity),

3) methods for assessing the influence of other factors (political and social) on financial and legal regulation of relations with controlling persons of foreign companies.

The authors intend to get further insight into, as well as further elaborate and develop, these and some other aspects of the anti-offshore regulation in future research projects on the subject.

References / Список литературы

- Arnold, B. J. (2019) The Evolution of Controlled Foreign Corporation Rules and Beyond. *Bulletin for International Taxation*. 73 (12), 631—648.
- Asen, E. (2020) Corporate tax rates around the world, 2020. *The Tax Foundation*. (735), 1—18. Available at: <https://files.taxfoundation.org/20201208152358/2020-Corporate-Tax-Rates-around-the-World.pdf> [Accessed 02nd September 2021].
- Avi-Yonah, R.S. (2005) All of a Piece Throughout — The Four Ages of U.S. International Taxation. *Virginia Tax Review*. 25 (2), 313—338.
- Avi-Yonah, R. S. (2016) Constructive unilateralism: U.S. leadership and international taxation. *International Tax Journal*. 42 (2), 17—24.
- Beller, G. C. (2018) GILTI: Made in America for European Tax Unilateral Measures & Cooperative Surplus in the International Tax Competition Game. *Virginia Tax Review*. 38(271(2019)). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3273085> [Accessed 02nd September 2021].
- Bogdan, M. (2013) *Concise Introduction to Comparative Law*. Groningen, Europa Law Publishing.
- Bueltel, B.L. & Duxbury, A. (2021). Feeling GILTI: Tax Strategies for US Multinational Corporations to Navigate the Tax Cuts and Jobs Act. *ATA Journal of Legal Tax Research*. 19 (1), 1—29.
- Drake, K. D., Lusch, S.J. & Stekelberg, J. (2019) Does Tax Risk Affect Investor Valuation of Tax Avoidance? *Journal of Accounting, Auditing & Finance*. 34 (1), 151—176.
- Eberle, E.J. (2011) Methodology of Comparative Law. *Roger Williams UL Rev.* (16), 51—72.
- Eden, L. & Kudrle R.T. (2005) Tax Havens: Renegade States in the International Tax Regime? *Law & Policy*. 27 (1), 100—127.
- Frolova, E. & Tsepova E. (2021) Prospects for reforming approaches to the legal status of a Russian resident individual. *State and law*. (6), 158—172. <https://doi.org/10.31857/S102694520015038-2> (in Russian).
Фролова Е.Е., Ценова Е.А. Перспективы реформирования подходов к наделению физических лиц правовым статусом резидента Российской Федерации // Государство и право. 2021. № 6. С. 158—172. <https://doi.org/10.31857/S102694520015038-2>
- Frolova, E. & Tsepova, E. (2020) 30 years of currency exchange liberalization in Russia: prospects for abolition restrictions on individual's capital movement. *State and law*. (4), 108—124. <https://doi.org/10.31857/S013207690009240-6> (in Russian).
Фролова Е.Е., Ценова Е.А. 30 лет валютной либерализации в России: перспективы отмены ограничений на движение капитала физических лиц // Государство и право. 2020. № 4. С. 108—124. <https://doi.org/10.31857/S013207690009240-6>
- Joscelyne, M. & Wentworth-May, M. (2012) The UK's New CFC Regime. *Thomson Reuters Practical Law*. Available at: https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-519-8741?_lrTS=20171105091356388&transitionType=Default&contextData=%28sc.Default%29 [Accessed 03rd September 2021].
- Hilling, M. (2013) Justifications and Proportionality: An Analysis of the ECJ's Assessment of National Rules for the Prevention of Tax Avoidance. *Intertax*. 41(5), 294—307.

- Isenbergh, J. & Wells, B. (2020) International taxation. 4th Edition. New York, Foundation Press.
- Mara, E.R. (2015) Determinants of tax havens. *Procedia Economics and Finance*. (32), 1638—1646.
- Maydew, J., Marques, J., Porchat de Assis, J. & Tenenboym, M. (2018) Brazilian Interest on Equity After U.S. Tax Reform. *Tax Management International Journal*. 47(11), 717. Available at: https://www.trenchcrossi.com/wp-content/uploads/2018/11/bloomberg_tax_julianaassis.pdf [Accessed 03rd September 2021].
- Meyer, R.A. (2013) Tax transparency. *Business Horizons*. 56 (5), 543—549.
- Morris, M. (2017) The 26 OECD Common Reporting Standard Loopholes. Available at: <http://www.the-best-of-both-worlds.com/support-files/oecd-crs-loopholes-report.pdf> [Accessed 20th August 2021].
- Morten, B. & Zeume, S. (2018) Corporate Tax Havens and Transparency. *The Review of Financial Studies*. 31 (4), 1221—1264.
- Noked, N. (2018a) Tax Evasion and Incomplete Tax Transparency. *Laws*. 7 (3), 31. Available at: <https://doi.org/10.3390/laws7030031> [Accessed 04th September 2021].
- Noked, N. (2018b) FATCA, CRS, and the Wrong Choice of Who to Regulate. *Florida Tax Review*. (22). Available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3143663 [Accessed 02nd September 2021].
- Owens, J. (2015) Tax Transparency and BEPS. *Journal of Tax Administration*. 1 (2), 1—10.
- Pistone, P. (2014). Coordinating the Actions of Regional and Global Players during the Shift from Bilateralism to Multilateralism in International Tax Law. *World Tax Journal*. 6 (1), 3—9.
- Pross, A. (2015) How Tax Transparency Went Global — the new automatic exchange standard: from concept to reality. *International Tax Review*. 25 March 2015. Available at: <https://www.internationaltaxreview.com/Article/3439573/How-tax-transparency-went-global-the-new-automatic-exchange-standard-from-concept-to-reality.html?ArticleId=3439573> [Accessed 02nd September 2021].
- Rocha, S.A. (2017) Brazil's International Tax Policy. Editora Lumen Juris.
- Rosenblatt, P. (2012) Brazil: CFC Rules Update. *Intertax*. 40 (4), 279—284.
- Rust, A. (2008) CFC Legislation and EC Law. *Intertax*. 36 (11), 492—501.
- Schmidt, P.K. (2016) Taxation of Controlled Foreign Companies in Context of the OECD/G20 Project on Base Erosion and Profit Shifting as well as the EU Proposal for the Anti-Tax Avoidance Directive — An Interim Nordic Assessment. *Nordic Tax Journal*. (2), 87—112.
- Tsepova, E.A. (2020) Individuals' Capital Allocation in Different Jurisdictions Within the Context of International Tax Transparency: Improving the Global Approaches to Financial Regulation. In: Popkova E., Sergi B. (eds.) *Scientific and Technical Revolution: Yesterday, Today and Tomorrow. ISC 2019. Lecture Notes in Networks and Systems*. T. 129. Springer, Cham. Pp. 1612—1626. https://doi.org/10.1007/978-3-030-47945-9_172
- Tsepova, E.A. (2019a) Regulation of tax and currency exchange obligations of individuals, ownings the property abroad. *Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. 14 (1), 141—165. (in Russian).
Ценова Е.А. Правовое регулирование налоговых и валютно-правовых обязательств физических лиц — собственников имущества за рубежом // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2019. Т. 14. № 1. С. 141—165.
- Tsepova, E.A. (2019b) Participation of individuals in controlled foreign companies: tax legal relations in the Russian Federation. *Economic Problems and Legal Practice*. 15 (1), 161—165. (in Russian).
Ценова Е.А. Участие физических лиц в контролируемых иностранных компаниях: налоговые правоотношения в Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2019. Т. 15. № 1. С. 161—165.

About the authors:

Evgenia E. Frolova — Doctor of Legal Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation, Full Professor, Head of the Department of Civil Law and Procedural Law and Private International Law, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation; Full Professor of the Department of theory and history of state and law, Far Eastern Federal University; 10, Ajax Bay, Vladivostok, Russky Island, 690922, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-1852-0085, Scopus Author ID: 56439998700, SPIN-code: 5471-0740
e-mail: frolova_ee@rudn.ru

Ekaterina A. Tsepova — Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Department of Civil Law and Procedural Law and Private International Law, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0001-8147-7633, SPIN-code: 8221-7585
e-mail: tsepova.ekaterina@gmail.com

Об авторах:

Фролова Евгения Евгеньевна — доктор юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор, заведующая кафедрой гражданского права и процесса и международного частного права, Юридический институт, Российский университет дружбы народов; Российская Федерация, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; профессор кафедры теории и истории государства и права, Юридическая школа, Дальневосточный федеральный университет; Российская Федерация, 690922, г. Владивосток, о-в Русский, п-ов Аякс, д. 10

ORCID ID: 0000-0002-1852-0085, Scopus Author ID: 56439998700, SPIN-код: 5471-0740
e-mail: frolova_ee@rudn.ru

Цепова Екатерина Андреевна — кандидат юридических наук, старший преподаватель, кафедра гражданского права и процесса и международного частного права, Юридический институт, Российский университет дружбы народов; Российская Федерация, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ORCID ID: 0000-0001-8147-7633, SPIN-код: 8221-7585
e-mail: tsepova.ekaterina@gmail.com



INTERNATIONAL LAW. FOREIGN LAW

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО. ЗАРУБЕЖНОЕ ПРАВО


DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-831-854

Research Article

Legal consequences for the state arising from the use of weapons against civil aircraft: review and legal framework development

Tatiana V. Novikova  , Stepan O. Kuts 

The North Caucasian branch of the Russian State University of Justice,
Krasnodar, Russian Federation

 tnovikova@inbox.ru

Abstract. The authors elaborate on one of the controversial issues of international air law — safety of civil aircraft in flight in respect of the use of weapons against it. The first part of the present article considers major aerial accidents arising from shooting down the civil aircraft for the last 70 years as a factual basis for further legal analysis. In the second part, the authors back up customary prohibition of the use of weapons against civil aircraft in flight and legal consequences for states for violating the mentioned principle. The authors investigate the grounds for the ‘security exception’ and conclude that the only grounds for derogation from the principle of non-use of weapons against civil aircraft is Article 51 of the UN Charter proclaiming the inherent right of the state to self-defence. Even in this case, the application of the ‘security exception’ by the state is tolerated by using a set of precautions before employment of weapons. Finally, authors conclude that compensation for victims reflects the inevitable monetisation of human lives. Moreover, states’ negotiations reveal the controversial reality of trade-offs between them, where compensation amounts are occasionally affected by external political factors and current position of a particular state in the international community.

Key words: aerial accident, international air law, principle of non-use of weapons against civil aircraft, security exception, self-defence, compensation, international civil aviation

Conflict of interest. The authors declare no conflict of interest.

The participation of the authors: inseparable co-authorship.

Article received 13st April 2021

Article accepted 15th October 2021

© Novikova T.V., Kuts S.O., 2021



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

For citation:


Novikova, T.V., Kuts, S.O. (2021) Legal consequences for the state arising from the use of weapons against civil aircraft: review and legal framework development. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 831—854. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-831-854

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-831-854

Научная статья

**Правовые последствия для государства,
возникающие из использования вооружения
в отношении судов гражданской авиации:
обзор и развитие правовой базы**

Т.В. Новикова  , **С.О. Куц** 

Северо-Кавказский филиал Российского государственного университета правосудия,
г. Краснодар, Российская Федерация
tnovikova@inbox.ru

Аннотация. Рассматривается один из самых неоднозначных вопросов международного воздушного права — безопасность гражданского воздушного судна в случае применения вооружения государством в отношении такого самолета. В первой части настоящей статьи авторы оценивают крупнейшие воздушные инциденты, связанные со сбитыми самолетами гражданской авиации за последние 70 лет как фактическую основу для дальнейшего правового анализа. Во второй части авторами приводятся аргументы в поддержку обычно-правового характера принципа запрещения использования вооружения в отношении самолетов гражданской авиации в полете и последствий, возникающих из нарушения указанного принципа. Авторы исследуют основания для применения исключения по соображениям безопасности и приходят к выводу, что единственным исключением к названному принципу может служить право на самооборону в рамках статьи 51 Устава ООН. Однако даже в случае применения права на самооборону государству необходимо исчерпать ряд мер предосторожностей до принятия решения об использовании вооружения. Авторы также заключают, что компенсационные выплаты жертвам таких воздушных инцидентов неуклонно отражают процесс монетизации человеческой жизни. Более того, переговоры государств вскрывают неоднозначную реальность торгов между ними, в которой сумма компенсации напрямую связана с внешними политическими факторами и текущим положением того или иного государства в международном сообществе.

Ключевые слова: воздушный инцидент, международное воздушное право, принцип запрещения использования вооружения в отношении судов гражданской авиации, исключение по соображениям безопасности, самооборона, компенсация, международная гражданская авиация

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Информация о вкладе авторов: нераздельное соавторство.

Дата поступления в редакцию: 13 апреля 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:

Novikova T.V., Kuts S.O. Legal consequences for the state arising from the use of weapons against civil aircraft: review and development of legal framework // *RUDN Journal of Law*. 2021. Т. 25. № 4. С. 831—854. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-831-854

Introduction

Civil aviation's influence on the social and economic areas of our lives is increasingly active these days. The modern world could hardly exist without the transportation of its inhabitants that air travel provides. On a typical day, more than 10,000 aircraft are flying simultaneously around the world. Even during the COVID-19 pandemic, air travel, though under considerable restrictions, continues. The safety of passengers on board is the primary interest of the crew members, airlines, each state, and the global community. Legal rules are the essential guards of civil aviation safety. The desire to create a safe environment for civil aviation and favourable conditions for its development is the leading force for the International Civil Aviation Organization's (ICAO) work.

However, to date, aerial accidents arising from shooting down a civil aircraft by states continue to occur. Moreover, such cases take place regardless of the out-right prohibition to use weapons against civil aircraft in flight. This inconsistency between the existing rule of law and states' actions in civil aviation prompted us to conduct research and expound upon its results.

The first part of this article aims to discuss the factual background of the topic. An evidence-based analysis provides the grounds for further legal research and constitutes the foundation of any comprehensive study. There have been ten major aerial accidents from 1954 to the present day, which form the basis for legal analysis of states' conduct. The second part of this article covers the major legal issues which arise from factual analysis. Within this section, we will first propose arguments in favour of the acknowledgement of the customary nature of the principle of non-use of weapons against civil aircraft in flight, obligatory for any state regardless of its participation in the Chicago Convention and / or its Article 3 *bis*. Secondly, we will examine the grounds for substantiating the 'security exception' from the aforementioned principle, which sets up the standard for lawful derogation from prohibition to use weapons against civil aircraft. Thirdly, we will raise several sensitive issues regarding compensation as a common legal consequence for the violation of the principle of non-use of weapons against civil aircraft, including the issue of monetizing human lives and calculating their 'value'.

The key practical point of this article is substantiating the existing customary rule of international law that generally prohibits the use of weapons against civil aircraft in flight. This principle is regarded as a cornerstone of safety in civil aviation and as a primary precondition for its normal functioning.

1. Case Study of Aerial Accidents

1.1. 1954 Cathay Pacific Airways

On 23 July 1954, during a flight from Bangkok, Thailand to Hong Kong, China, Cathay Pacific Airways aircraft (Douglas DC-4) crashed with 17 passengers on board¹. The fighters of the People's Republic of China (PRC) performed an attack on the civil aircraft ten miles east of the international air corridor (Hughes, 1980)².

Two passengers died during the attack; seven drowned due to the hard landing on water; a US Navy flying boat picked up eight surviving passengers (Phelps, 1985).

Chinese authorities made an official statement which pointed out the erroneous identification of Douglas DC-4 as a military aircraft belonging to Chinese Nationalist officials to attack the military base at Port Yulin (Beckham, 2015; Foont, 2007).

The UK and the US expressed unanimous condemnation of the Chinese actions³. Both states spoke of the legal and financial responsibility of the PRC (Beckham, 2015). In September 1954, the British government presented an official claim for £367,000 that included four essential points for compensation: compensation for the deaths of passengers and crew members, for the injured survivors, for the loss of the aircraft, and the loss of cargo and baggage (Whiteman, 1967). After the claim was presented, Chinese authorities 'immediately informed the British Government that they took the responsibility for the incident' (Beckham, 2015)⁴.

The Cathay Pacific Airways accident is an example of the case in which the state accepted legal responsibility for shooting down a civil aircraft and paid the monetary compensation as requested — £367,000 total.

1.2. 1955 El Al

On 27 July 1955, during a scheduled Flight 402 from London, UK to Tel Aviv, Israel via Paris, Vienna, and Istanbul, a civil aircraft of Israel Airlines El Al was shot down ten miles away from Petrich, Bulgaria⁵. All 51 passengers and seven crew members died (Hughes, 1980; Phelps, 1985)⁶.

The attack started with two Bulgarian MiG-15 fighters after the El Al aircraft had violated Bulgarian sovereign airspace by more than 25 miles (Oron, 1960). A primary Bulgarian report stated that the aircraft was shot down due to the inability to identify the airliner (Phelps, 1985). However, on 30 July 1956, an independent investigation team's report indicated that the MiGs shot down the aircraft during its preparation for landing (Phelps, 1985; Foont, 2007). Four days after the report, the Bulgarian authorities admitted that MiG-15 fighters attacked the aircraft because of ignoring an order to land immediately and agreed to pay compensation for the accident. Later,

¹ *The Sydney Morning Herald*. (Saturday 24 July 1954) Plane Down in Ocean: Eight Saved. P. 1.

² *The Times*. (Saturday 24 July 1954) Airlines Survivors in Hong Kong. P. 6.

³ *Protest against attack on British Cathay Pacific Airliner* (1957), U.S. Government Printing Office. American Foreign Policy 1950—1955 Basic Documents Vol. II 2522.

⁴ *The Times*. (Saturday 24 July 1954) Airlines Survivors in Hong Kong. P. 6.

⁵ *The Times*. (Thursday 28 July 1955) Greek Frontier Report. P. 8.

⁶ *The Times*. (Thursday 28 July 1955) Plane Down After Shots. P. 8.

Bulgaria once again changed its position regarding the accident, refusing any kind of responsibility and proposing an *ex gratia* payment instead of compensation (Phelps, 1985).

Bulgaria's change of official position regarding the accident led Israel, the UK, and the US to submit their claims to the International Court of Justice (hereinafter — the ICJ or the Court) in 1957. The Memorial of the US supported the argument in the Israeli Memorial that even though the El Al aircraft had violated Bulgarian sovereign airspace, Bulgaria had to refrain from using weapons against civil aircraft. It should have assessed the gravity of the threat and taken into consideration 'the elementary obligation of humanity'⁷. The UK, in its Memorial, noted that 'no justification for the use of force against civil aircraft ... which enters, without authorization, the airspace of another state' can be derived from treaty norms of International Law⁸.

Eventually, Bulgaria agreed to provide an *ex gratia* payment to Israel of \$195,000, or \$8,236 for each of the 22 Israelis who died and refused to accept responsibility for destroying the aircraft⁹. It is worth noting that, initially, Israel claimed compensation in the amount of \$2,559,688.65 (with 22 victims)¹⁰, the US — \$257,875 (with nine victims)¹¹, and the UK — £58,869 (with five victims)¹².

The El Al accident shows several important developments. First, in this case, Bulgaria refused to accept legal responsibility and has never been held responsible. Second, the state paid *ex gratia* monetary compensation, but only for the deaths of the Israeli passengers' — \$195,000 total or \$8,236 each. Third, the unanimous condemnation of Bulgaria's actions and calls for legal accountability prove the precedence of civil aviation safety, even when it is opposed to the territorial sovereignty of states.

1.3. 1973 Libyan Airlines

On 21 February 1973, over the Sinai Peninsula, Israeli interceptors shot down a Libyan civil airliner Boeing 727 (5ADAH) on a scheduled flight from Benghazi, Libya to Cairo, Egypt with 113 passengers on board; it was off course by more than 100 miles in Israeli territory (Phelps, 1985)¹³. It crashed in the Sinai desert; 106 people died, seven were injured.

The Israeli fighters had taken at least three undisputed precautions before the attack (*The Times*, 1973; Hughes, 1980; ICAO, 1973):

⁷ Memorial of Israel, *The Aerial Incident of 27 July 1955 (Israel v. Bulgaria)*, 1958 ICJ Pleadings 45. P. 83; see Memorial of the United States of America, *The Aerial Incident of 27 July 1955 (United States of America v. Bulgaria)*, 1958 ICJ Pleadings 167. Pp. 209—210.

⁸ Memorial of the United Kingdom, *The Aerial Incident of 27 July 1955 (United Kingdom v. Bulgaria)*, 1958 ICJ Pleadings 331. Pp. 363—364.

⁹ Jewish Telegraphic Agency Daily News Bulletin New York. (Tuesday 4 June 1963) Bulgaria Agrees to Pay \$195,000 to Israel for Shot Down Plane. P. 2.

¹⁰ *The Aerial Incident of 27 July 1955*, Memorial of Israel, *supra* note 7. P. 116.

¹¹ *The Aerial Incident of 27 July 1955*, Memorial of the United States of America, *supra* note 7. Pp. 252—253.

¹² *The Aerial Incident of 27 July 1955*, Memorial of the United Kingdom, *supra* note 8. Pp. 365—366.

¹³ *The Times*. (Thursday 22 February 1973). p. 1; International Civil Aviation Organisation [hereinafter 'ICAO'], *Minutes of Plenary Meetings 19th (Extraordinary) Session*. P. 30, ICAO Doc. 9061 A19-Resolution, Minutes.

1) had been trying for 15 minutes to communicate with the airlines' pilots through radio to provide information for immediate landing,

2) had made visual contact with the captain of the aircraft and through visual signals indicated a call for immediate landing,

3) had made warning shots not aiming at the aircraft.

Moreover, the Israeli interceptors noticed the obvious refusal to obey the landing order through visual contact (Phelps, 1985). Israel also highlighted that the airliner was moving towards a secret military base, Rafidim (Bir Gafgfa) (Phelps, 1985)¹⁴. Israel claimed that 'the aircraft was hit and attempted to land but crashed when it touched the ground'¹⁵. It justified the attack with the 'security exception' (Phelps, 1985) which was dismissed by the ICAO. The US, which rejected the applicability of the security exception in the El Al case¹⁶, also did not accept Israeli's argument and condemned the attack (Phelps, 1985).

Both the ICAO and individual states condemned the actions of Israeli authorities (Foont, 2007)¹⁷. Despite the fact that Israel denied its responsibility for the accident, it made an *ex gratia* payment to Libya for damages in an undisclosed amount (Beckham, 2015).

The Libyan Airlines accident shows an ambiguous trend in the legal consequences of shooting down a civil aircraft. In fact, Israel represented the victims in the El Al case, but was the state that destroyed the aircraft of the Libyan Airlines; it refused to accept legal responsibility for the accident but made *ex gratia* payment. Israeli actions received universal condemnation. Moreover, both the ICAO and states rejected Israel's recourse to the security exception, even though extensive precautions had been taken.

1.4. 1978 Korean Airlines Flight 902

On 20 April 1978, Boeing 707 of Korean Airlines Flight 902 (hereinafter — KAL 902) was on a scheduled flight from Paris, France to Seoul, South Korea via Anchorage, Alaska for refuelling. En route from the North Pole to Alaska, KAL 902 lost its way and strayed into the Soviet Union's airspace near Murmansk, Russia, at least 1,000 miles off course¹⁸.

Soviet interceptors ordered the airliner to land; afterwards, they started the attack. KAL 902 was lucky enough to land on a frozen lake 280 miles south of Murmansk, Russia. Of the 97 total passengers, two died, and 13 were wounded (Foont, 2007).

The official statement of the Soviet Union justified the attack and noted that the aircraft had failed to obey instructions and had refused to follow the interceptors (Phelps, 1985). The Soviet Union has never held international responsibility for the

¹⁴ ICAO, *Minutes of Plenary Meetings 19th Session*, *supra* note 13. P. 50.

¹⁵ ICAO, *Minutes of Plenary Meetings 19th Session*, *supra* note 13. P. 50.

¹⁶ *The Aerial Incident of 27 July 1955*, Memorial of the United States of America, *supra* note 7. Pp. 210—211.

¹⁷ ICAO, *Minutes of Plenary Meetings 19th Session*, *supra* note 13. P. 11; The United States of America. Department of State. (1973) *The Department of State Bulletin No 1749*. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office. Pp. 369—370.

¹⁸ *The Times*. (Saturday 22 April 1978) South Korean pilot forced down after refusing to land off-course airliner. P. 1.

incident and has never offered any form of compensation, not even *ex gratia* payment. The Republic of South Korea never protested regarding the incident and expressed appreciation for the transfer of the surviving passengers (Phelps, 1985). Some scholars assessed the absence of protest from the Republic of South Korea as the ‘presence of a security necessity’ (Hughes, 1980).

The Korean Airlines Flight 902 accident is unique since the state not only refused to accept responsibility but also did not provide any form of compensation, not even *ex gratia* payment. Although some scholars assessed the Soviet Union’s position as unclear or at least disputed, others detected the case as grounds for possible validation of the security exception.

1.5. 1983 Korean Airlines Flight 007

Five years later, on 1 September 1983, Soviet interceptors again shot down a Korean Airlines civil aircraft. Boeing 747 was on a scheduled Flight 007 (KAL 007) from New York, US to Seoul, South Korea via Anchorage, Alaska for refuelling. En route from Anchorage to Seoul, the airliner started to deviate from its course by 310 miles and invaded Soviet sovereign airspace above Sakhalin Island¹⁹. Soviet interceptors destroyed the aircraft by missile, and the airliner crashed into the Pacific Ocean²⁰. All 268 passengers and crew died²¹.

The Soviet Union’s authorities once again justified its actions claiming that they were protecting the sovereign airspace against ‘spy aircraft’ (Foont, 2007). They stated that the aircraft was flying across the ‘sensitive zone’ above Sakhalin Island towards a secret military base (Owen, 1983). The Soviet Union rejected any form of responsibility and refused to pay any compensation (Beckham, 2015).

No wonder widespread condemnation of Soviet actions took place²². It is worth noting that ten years earlier, the Soviet Union itself condemned the actions of Israel in the Libyan Airlines’ case²³.

The culmination of condemnation in this case led to the discussion and adoption of Article 3 *bis* to the Chicago Convention, at the 25th ICAO Session of the Assembly (Extraordinary) in 1984²⁴.

The Korean Airlines Flight 007 accident revealed the unwavering official position of the Soviet Union. Any aircraft invading Soviet airspace was labelled a trespasser and was under attack within the lawful security mission. Since the actions of the Soviet authorities were self-proclaimed as lawful, compensation was not an issue. But despite the official position of the Soviet Union, universal condemnation of its actions in both Korean Airlines cases was necessary. Eventually, it even led to the amendment of the existing treaty regime of the Chicago Convention, expressly prohibiting the use of weapons against civil aviation.

¹⁹ *The Times*. (Friday 2 September 1983) Airliner was Shot Down with 269 Passengers on Board, says Shultz. P. 1.

²⁰ *The Times*. (Saturday 3 September 1983) Russians Warned Pilot of ‘Right to Shoot. P. 4.

²¹ *The Times*. (Saturday 3 September 1983) Trust Shot Down. P. 7.

²² *The Times*. (Saturday 3 September 1983) Pope Shocked and the World Outraged. P. 4.

²³ ICAO, Minutes of Plenary Meetings 19th Session, *supra* note 13. P. 38.

²⁴ ICAO, Resolution A25-1. P. 14 (I—9), ICAO Doc. 9443.

1.6. 1988 Iran Airlines

Five years after condemning the Soviet actions towards the Korean airliner, which President Regan called ‘crimes against humanity’ that ‘must never be forgotten’²⁵, the US itself shot down an Iranian civil aircraft²⁶.

On 3 July 1988, Iran Air Airbus A300 operating as Flight 655 (Flight 655) was en route from Tehran, Iran to Dubai, United Arab Emirates via Bandar Abbas²⁷. With two surface-to-air missiles, the USS Vincennes cruiser shot down Flight 655 on its way from Bandar Abbas to Dubai above Iranian territorial waters in the Persian Gulf²⁸. All 290 passengers and crew members died (Linnan, 1991).

An official US statement justified the attack and said that the Vincennes’ crew had mistakenly identified Flight 655 as a military aircraft F-14 (Linnan, 1991). President Regan stressed that ‘in the course of the U.S. response to the Iranian attack, an Iranian civilian airliner was shot down by the Vincennes, which was firing in self-defense at what it believed to be a hostile Iranian military aircraft’²⁹.

It seems that tensions in the region influenced the Vincennes crew’s decision-making process. A day before the accident, United States military cruisers, during a routine response to a tanker’s distress signal, recorded F-14 flights within seven nautical miles (Linnan, 1991). In this case, the psychological state of the Vincennes’ crew may have been a decisive factor for launching a missile.

The Vincennes’ crew took precautions before the attack. First, since the launch of their operations, the US had announced that all aircraft should avoid flying lower than 2000 feet above and five nautical miles near the US warships. Second, the Vincennes’ crew sent warnings by radio signal (Linnan, 1991).

The US authorities officially rejected accepting legal responsibility for the accident and claimed ‘justifiable defensive actions’³⁰. US President’s Assistant Max Marlin Fitzwater stated that ‘this tragic accident was ultimately the result of the conflict between Iran and Iraq’³¹. President Regan underlined that the ‘humanitarian traditions

²⁵ Ruzindana, A. (25 July 2014) Lessons from Aviation History of Tragic Passenger Airline Shoot Downs. *The Daily Monitor*. <https://www.monitor.co.ug/OpEd/Commentary/Lessons-from-aviation-history-of-tragic-/689364/2396448/-/14nl4uk/-/index.html> [Accessed 10th April 2021].

²⁶ Fisher, M. (16 October 2013) The Forgotten Story of Iran Air Flight 655. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2013/10/16/the-forgotten-story-of-iran-air-flight-655/> [Accessed 10th April 2021].

²⁷ Halloran, R. (Monday 4 July 1988) The Downing of Flight 655: U.S. Downs Iran Airliner Mistaken for F-14, *New York Times*. P. A1.

²⁸ Memorial of the Islamic Republic of Iran, *The Aerial Incident of 3 July 1988 (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, 1990 ICJ Pleadings 1. P. 1.

²⁹ The United States of America National Archive. (1988) *President Regan’s Letter to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate on the Destruction of an Iranian Jetliner by the United States Navy Over the Persian Gulf*. <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/070488a> [Accessed 10th April 2021].

³⁰ The United States of America National Archive. (1988) *Statement by Assistant to the President for Press Relations Fitzwater on United States Policy Regarding the Accidental Attack on an Iranian Jetliner Over the Persian Gulf*. <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/071188b> [Accessed 10th April 2021].

³¹ The United States of America National Archive. (1988) *Statement by Assistant to the President for Press Relations Fitzwater on the Investigation of the Accidental Attack on an Iranian Jetliner*. <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/081988a> [Accessed 10th April 2021].

of our [American] nation and prior international practice' affected the decision to offer payment on *ex gratia* basis³².

Moreover, Abraham David Sofaer, the US Legal Adviser of the Department of State, admitted that in the case of damages arising from military operations, the state might offer an *ex gratia* payment 'without acknowledging, and irrespective of, legal liability'³³.

In 1996, the US Administration agreed to pay *ex gratia* \$131,000,000 (approximately \$62,000,000 was assigned for the victim's families) (Beckham, 2015).

The Iran Airlines accident is another example that demonstrates consistent state practice in cases involving shooting down a civil aircraft: they first reject legal responsibility but then offer monetary compensation *ex gratia*. Moreover, comparative analysis of cases shows that depending on the position of the state (representing victims or answering for the attack), it may claim quite opposing legal arguments. Thus, the US, representing victims in El Al and Libyan Airlines cases, rejected the applicability of the security exception but when answering for the attack in the Iran Airlines case, claimed this exception in its favour.

1.7. 1988 Pan Am (Lockerbie case)

Pan American Airlines Flight 103 was a routine scheduled transatlantic flight from Frankfurt am Main, Germany to Detroit, USA via London and New York. On 21 December 1988, en route from London, a bomb exploded on board, destroying Boeing 747-121 (Pan Am Flight 103)³⁴. Wreckage of the aircraft fell on Lockerbie, Scotland. The victims were 243 passengers, 16 crew members, and 11 villagers in Lockerbie³⁵.

As a result of a complicated multi-national investigation, two Libyan citizens, Abdel Basset al-Megrahi (the head of airline security for Libyan Arab Airlines) and Al-Amin Khalifa Fahima (the airline's station manager at Luqa Airport, Malta), were revealed to be the main suspects in organising and executing the terrorist attack. Megrahi was imprisoned in 2001; Fahima was acquitted (Beckham, 2015)³⁶.

In September 2003, continued political and economic pressure compelled Libya to accept legal responsibility for the accident³⁷. Libyan authorities offered an 'unprecedented' amount of \$2,700,000,000 (approximately \$10,000,000 for each of the

³² Sofaer, A.D. The United States of America. Department of State. (1988) *Compensation for Iranian Airbus Tragedy*. The Department of State Bulletin No 2139. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.

³³ Sofaer, A.D. The United States of America. Department of State. (1988) *Compensation for Iranian Airbus Tragedy*. The Department of State Bulletin No 2139. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.

³⁴ Cody, E. (Thursday 22 December 1988) Pan Am Jet Crashes in Scotland, Killing 270. *Washington Post Foreign Service*. P. 1; Cody, E. (Thursday 29 December 1988) Bomb Caused Pan Am Crash, British Probers Conclude. *Washington Post Foreign Service*. P. 1; *The Guardian*. (27 February 2000) What Really Happened on Flight 103? <https://www.theguardian.com/uk/2000/feb/27/lockerbie.life1> [Accessed 10th April 2021].

³⁵ Allison, D. (19 December 2018) Pan Am Flight 103: Finding Words to Describe Lockerbie Tragedy. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-46605438> [Accessed 10th April 2021].

³⁶ Cook, J. (20 May 2012) Lockerbie Questions Remain Following Megrahi's death. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-south-scotland-12191604> [Accessed 10th April 2021].

³⁷ S.C. Res. 1506, (Sept. 12, 2003).

270 victims)³⁸. Libyan payments were made in three steps, through an escrow account, on the following conditions:

- 1) to remove UN sanctions against Libya,
- 2) to lift the US sanctions against Libya and
- 3) to remove Libya from the US list of ‘state sponsors of terrorism’.

Scholars criticized Libya’s acceptance of responsibility on at least two grounds (Beckham, 2015, Foont, 2007). First, long years of political and economic pressure from international organisations, including the UN and individual states, undermined Libya’s autonomy in decision making. Second, the conditions for compensation set by Libya, and especially the postponement of the third payment due to the untimely fulfilment of the third condition, highlights Libya’s external interests in paying off such an extraordinary amount of money. Prior to the Lockerbie case, even *ex gratia* payments were never accompanied by conditions.

The Pan Am accident differs from other cases in many aspects. First, it was not the case of shooting down an aircraft, but an act of terrorism committed by nationals of the state. Second, the state accepted responsibility under continued political and economic pressure. Thirdly, and most notably, it allocated an extraordinary sum of money (\$2,700,000,000 total or approximately \$10,000,000 per each of the 270 victims) with very specific conditions of broader political interest. It even postponed the last payment due to the untimely fulfilment of the last condition.

1.8. 2001 Siberian Airlines

On 4 October 2001, Siberian Airlines Flight 1812 operated by Tu-154 (Flight 1812) was on a scheduled flight from Tel Aviv, Israel to Novosibirsk, Russia³⁹. On the same day, Ukrainian armed forces conducted naval exercises in the Black sea with their Russian counterparts. Ukrainian military troops fired at Flight 1812 with a surface-to-air missile over the Black sea⁴⁰. The aircraft crashed into the sea. All 66 passengers and 20 crew members died⁴¹.

Ukrainian President Kuchma stated that ‘Ukraine was at fault’ and promised to ‘appropriately compensate the families’⁴². Ukraine concluded separate agreements with Israel and Russia for \$15,600,000. Israel and Russia received \$200,000 per victim (with 40 Israeli and 38 Russian victims on board) (Beckham, 2015).

The Siberian Airlines accident is in line with other cases, where monetary compensation is the typical cost when an erroneous attack towards civil aircraft takes human lives.

³⁸ Wald, M.L. (Wednesday 29 May 2002) Libya is Offering to Pay \$2.7 Billion for Pan Am Blast. *New York Times*. P. A1.

³⁹ *BBC News*. (20 July 2014) MH17 crash: History of Passenger Planes Shot Down. <https://www.bbc.com/news/world-asia-28361223> [Accessed 10th April 2021].

⁴⁰ *The Guardian*. (12 October 2001) Ukraine Admits Missile may have Downed Russian Plane. <https://www.theguardian.com/world/2001/oct/12/russia.israel> [Accessed 10th April 2021].

⁴¹ Wines, M. (Friday 5 October 2001) 76 on Board Perish as a Jet from Israel Explodes Off Russia. *New York Times*. P. A1.

⁴² Tavernise, S. (Wednesday 10 October 2001) Russians Say Evidence Indicates Ukrainians Shot Down Jet. *New York Times*. P. A6; Aris, B. (13 October 2001) Ukraine Admits it Shot Down Russian Airliner. *The Telegraph*. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/1359353/Ukraine-admits-it-shot-down-russian-airliner.html> [Accessed 10th April 2021].

1.9. 2014 Malaysian Airlines (MH17 case)

Malaysian Airlines Boeing operating as Flight 17 (MH17) was a scheduled international flight from Amsterdam, the Netherlands to Kuala Lumpur, Malaysia⁴³. On 17 July 2014, at 13:20:03 (GMT), MH17 disappeared from radar. The flight data recorder and the digital cockpit voice recorder stopped; the aircraft was dispersed over a large area in the territory of eastern Ukraine⁴⁴.

It is worth noting that at the time of the accident, a non-international armed conflict was taking place in Ukraine. As a result, the aircraft's wreckage fell on territory that was not under the control of Ukraine's official authorities (Nase, 2015). The preliminary report of the Dutch Safety Board and further investigations stated that MH17 was shot down by a surface-to-air missile from the territory of Ukraine⁴⁵. All 298 passengers and 15 crew members died (Beckham, 2015).

Regarding the tensions in Ukraine, MH17 was flying within the prescribed air corridor and did not deviate from its course (Nase, 2015). Moreover, its flight data recorder and digital cockpit voice recorder did not indicate any received warnings or attempts to contact the pilots⁴⁶.

At the time, the case turned out to be an issue of individual criminal responsibility. Four individuals were charged with launching the missile towards the aircraft⁴⁷. Nevertheless, state responsibility regarding the accident remains uncertain. There are three main suspects: Ukrainian authorities, Ukrainian rebels, and Russian authorities (Beckham, 2015). For example, UK Prime Minister David Cameron, in a call with Russian President Vladimir Putin, argued that 'the evidence suggested that <...> separatists were responsible and <...> made clear that if Russia wants to put the blame elsewhere, they would need to present compelling and credible evidence'⁴⁸.

The Malaysian Airlines accident is unique due to the political ambiguity and uncertainty regarding effective control over eastern Ukrainian territory. Unfortunately, tensions in Ukraine cost 313 innocent lives (adding to those who perished in the conflict), for which no one was held responsible.

⁴³ Tavernise, S. et al. (17 July 2014) Jetliner Explodes Over Ukraine; Struck by Missile, Officials Say. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2014/07/18/world/europe/malaysian-airlines-plane-ukraine.html> [Accessed 10th April 2021].

⁴⁴ Dutch Safety Board. (9 September 2014) *Preliminary report: Crash involving Malaysia Airlines Boeing 777-200 Flight MH17*. https://www.onderzoekraad.nl/nl/media/inline/2019/1/10/prem_rapport_mh_17_en_interactief2.pdf [Accessed 10th April 2021]; see *BBC News*. (26 February 2020) MH17 Ukraine Plane Crash: What we know. <https://www.bbc.com/news/world-europe-28357880> [Accessed 10th April 2021].

⁴⁵ Dutch Safety Board. *Preliminary report*. *supra* note 44. Pp. 21—25; see Silk, M. (9 June 2020) US may have Photos of MH17 missile: Court. *The Canberra Times*. <https://www.canberratimes.com.au/story/6785661/us-may-have-photos-of-mh17-missile-court/?cs=14232#gsc.tab=0> [Accessed 10th April 2021].

⁴⁶ Dutch Safety Board. *Preliminary report*. *supra* note 44. Pp. 13-14.

⁴⁷ *BBC News*. (19 June 2019) MH17: Four Charged with Shooting Down Plane over Ukraine. <https://www.bbc.com/news/world-europe-48691488> [Accessed 10th April 2021].

⁴⁸ The UK Government. (20 July 2014). *Press release, 'The Prime Minister spoke to President Putin this evening about the shooting down of Malaysia Airlines flight MH17'*. <https://www.gov.uk/government/news/pm-call-with-president-putin-on-the-flight-mh17-disaster> [Accessed 10th April 2021].

1.10. 2020 Ukrainian Airlines

Ukraine International Airlines Boeing operating as Flight 752 (hereinafter — Flight 752) was a scheduled international flight from Tehran, Iran to Kyiv, Ukraine. On 8 January 2020, shortly after take-off from Tehran, the aircraft crashed not far from the runway. All 167 passengers and nine crew members died⁴⁹.

Again, the background of the accident played a predominant role, as in the Iranian airliner case in 1988. Iranian armed forces were on full alert after US forces killed Iranian general Qasem Soleimani in Iraq on 3 January 2020⁵⁰. In response, Supreme Leader of Iran Ayatollah Khamenei stated that ‘severe revenge awaits the criminals’⁵¹. So, at the time of the accident, the level of tension between the US and Iran was very high.

Iranian authorities admitted that Iranian armed forces mistakenly identified the airliner as a hostile target and ‘unintentionally’ shot it down⁵². Iranian President Rouhani called the accident a ‘disastrous mistake’⁵³.

Ukrainian authorities rejected the compensation offer of \$80,000 per victim and requested to increase the amount⁵⁴. Ukraine stressed that if negotiations did not succeed, it would bring the issue to ‘international arbitration courts, including the International Court of Justice’⁵⁵. To date, Ukraine has claimed that Iran refused to set up negotiations⁵⁶. At the same time, authorities of Afghanistan, the UK, Canada, and

⁴⁹ *BBC News*. (14 January 2020) Iran Plane Crash: What We Know about Flight PS752. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-51047006> [Accessed 10th April 2021].

⁵⁰ *BBC News*. (3 January 2020) Qasem Soleimani: US kills top Iranian general in Baghdad air strike. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-50979463> [Accessed 10th April 2021]; Crowley, M. et al. (7 January 2020) U.S. Strike in Iraq Kills Qasim Su-leimani, Commander of Iranian Forces. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/01/02/world/middleeast/qassem-soleimani-iraq-iran-attack.html> [Accessed 10th April 2021].

⁵¹ *BBC News*. (3 January 2020) Qasem Soleimani: Iran vows ‘severe revenge’ for top general’s death. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-50986185> [Accessed 10th April 2021].

⁵² *The Times of Israel*. (11 January 2020) ‘Disastrous mistake’: Iran admits it mistakenly downed Ukraine plane, killed 176. <https://www.timesofisrael.com/iran-admits-it-unintentionally-shot-down-ukrainian-jetliner/> [Accessed 10th April 2021]; Sanchez, R. et al. (11 January 2020) Iran plane crash: Boris Johnson calls for independent investigation as Supreme Leader expresses ‘condolences’. *The Telegraph*. <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/01/11/iran-plane-crash-tehran-admits-unintentionally-shot-plane/> [Accessed 10th April 2021].

⁵³ McKernan, B. (11 January 2020) Iran Admits Unintentionally Shooting Down Ukrainian Airliner. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/11/iran-admits-shooting-down-ukrainian-airliner-unintentionally> [Accessed 10th April 2021]; Haghdoost, Y. et al. (11 January 2020) Iran Admits Downing Jetliner, Sparking Global Anger and Protests. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-11/iran-says-it-accidentally-shot-down-ukraine-plane-isna> [Accessed 10th April 2021].

⁵⁴ *The U.S. News*. (3 February 2020) Ukraine Wants Larger Compensation for Its Citizens Killed in Plane Shoot Down in Iran. <https://www.usnews.com/news/world/articles/2020-02-02/ukraine-wants-larger-compensation-for-its-citizens-killed-in-plane-shootdown-in-iran> [Accessed 10th April 2021]; *SHAFaq News*. (3 February 2020) Ukraine Move Internationally to Obtain ‘Greater’ Compensation from Iran. <https://www.shafaq.com/en/world/ukraine-move-internationally-to-obtain-greater-compensation-from-iran/> [Accessed 10th April 2021].

⁵⁵ *National News Agency of Ukraine — Ukrinform*. (18 May 2020) Plane Crash in Iran: Ukraine Ready to Appeal to International Court of Justice. <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3027251-plane-crash-in-iran-ukraine-ready-to-appeal-to-international-court-of-justice.html> [Accessed 10th April 2021].

⁵⁶ *Interfax-Ukraine News Agency*. (8 July 2020) Iran does not Accept Ukraine’s Invitation for Talks on Compensation for UIA Downed Plane — FM. <https://en.interfax.com.ua/news/general/673711.html> [Accessed 10th April 2021].

Sweden, whose citizens were also on board, stated that their families also expect compensation directly from Iranian authorities. Moreover, Canada itself decided to pay the families of the 57 Canadian citizens and 29 permanent residents who died \$19,122 each ‘for funerals, travel to Iran and bills’⁵⁷.

To date, the Ukrainian Airlines accident is the last case involving the shooting down of a civil aircraft. It illustrates the trend of monetizing passengers’ lives. If state authorities, regardless of motivation or circumstance, shoot down a civil aircraft, monetary compensation appears to be due, either as a form of responsibility or as an *ex gratia* payment. Nevertheless, the amount of compensation is critically unclear and results in trade-offs between the responding state and the passengers’ states, for which the Ukrainian Airlines case is an ongoing example.

2. Legal Consequences of Shooting Down Civil Aircraft

2.1. Does International Law Prohibit the Use Weapons Against Civil Aircraft?

This section considers arguments regarding the nature of the principle of non-use of weapons to indicate binding states, or, in other words, to prove that it currently represents a norm of universally binding customary international law.

2.1.1. Article 3 bis of the Chicago Convention as a Treaty Law

The Chicago Convention is a classic example of a law-making treaty with 193 UN members⁵⁸. On 10 May 1984, the 25th ICAO Session of the Assembly (Extraordinary) adopted a Protocol relating to an Amendment to the Convention on International Civil Aviation (the Protocol)⁵⁹. It entered into force on 1 October 1998 and introduced Article 3 *bis* to the Convention. To date, 156 states have ratified the Protocol⁶⁰.

Article 3 *bis* prescribes three obligations for states and one for aircraft. On one side, states must:

Paragraph a) — refrain from the use of weapons against civil aircraft in flight and preserve the safety of persons on board in case of interception,

Paragraph b) — give orders for immediate landing or any other instructions for the interceptor if a flight is not entitled to enter state airspace or if ‘there are reasonable grounds to conclude’ that the aircraft is acting inconsistently with the purpose of the Chicago Convention,

Paragraph d) — take measures for prohibiting the deliberate use of weapons against civil aircraft.

⁵⁷ Gilles, R. (17 January 2020) Canada Provides Money to Families of Those Killed in Plane Shot Down by Iran. *The Times of Israel*. <https://www.timesofisrael.com/canada-provides-money-to-families-of-those-killed-in-plane-shot-down-by-iran/> [Accessed 10th April 2021].

⁵⁸ Convention on International Civil Aviation [hereinafter — Chicago Convention], Dec. 7, 1944, 15 UNTS 295.

⁵⁹ ICAO, Resolution A25-1. *supra* note 24. P. 13.

⁶⁰ ICAO. Parties to the Chicago Convention, Secretariat. https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Chicago_EN.pdf [Accessed 10th April 2021].

On the other side, an aircraft must:

Paragraph c) — obey the orders and instructions described in paragraph b).

Some authors debate on the legal framework of the Article 3 *bis* due to its ambiguous or even controversial wording (Geiß, 2005; Cheng, 2017; McCarthy, 1984). Their arguments are based on assumption that clause included in the final draft “must refrain from resorting to the use of weapons”, instead of “must not use weapons”, indicates parties’ intention not to create direct prohibition. Nevertheless, we are convinced that even such wording does not destroy the common desire of the parties to confirm the existence of the customary principle of non-use of weapons against civilian aircraft which in any event seems to exclude any kind of weapons involvement.

Accordingly, Article 3 *bis* establishes the following framework. The aircraft ‘AA-001’ registered in state A intrudes sovereign airspace of state B without authorization, or ‘AA-001’ obtained authorization but is acting inconsistently with the purpose of the Chicago Convention. State B is entitled to give orders or any other instructions to ‘AA-001’ to cease violations. ‘AA-001’ is obliged to obey such orders and / or instructions. State B is under the obligation not to use weapons against ‘AA-001’.

It is not clear how the algorithm should be modified if an aircraft disobeys orders. Moreover, no provision of the Chicago Convention or any other relevant norm of International Air Law specifies the responsibility of states in case of nonfulfillment of the obligations set in Article 3 *bis*.

Well-established norm of International Law proclaims that the state that is not a party to a particular international treaty is not bound by it (Crawford, 2012; Shaw, 2017)⁶¹. In this respect, it is worth noting that even among the states parties to the Chicago Convention, almost 40 states, including two top-10 largest countries, the United States and India, are not bound by Article 3 *bis*.

2.1.2. *Prohibition to Use Weapons Against Civil Aircraft as a Customary Law*

The crucial point for states which are not parties to the Chicago Convention or are parties to the Chicago Convention but did not ratify the Protocol is whether the obligations prescribed by Article 3 *bis* constitute customary international law. There are three options:

- 1) Article 3 *bis* is merely a provision of the treaty and does not create any obligations for third states;
- 2) Article 3 *bis* is a codification of customary international law and, therefore, for states not parties to the Protocol, its rules are binding as an international custom;
- 3) Due to subsequent state practise and *opinio juris* rules, Article 3 *bis* has become customary international law.

Concerning the first option, we claim that in the modern world prohibiting the use of weapons against civil aircraft is not a matter of treaty obligation between its parties.

Regarding the second option, it is worth mentioning that the ICAO Assembly in Resolution which introduced Article 3 *bis* and was adopted unanimously stated ‘the

⁶¹ Vienna Convention on the Law of Treaties, art. 34, May 23, 1969, 1155 UNTS 331.

general desire of contracting states to reaffirm the principle of non-use of weapons against civil aircraft in flight'⁶². Representatives of states on the ICAO Assembly admitted the reaffirmation of the existing prohibition. For example, Australia, Austria, Cuba, Japan, and the Republic of Korea directly indicated the existence of the mentioned principle, and the UK argued for 'codification of the relevant International Law'. Moreover, the ICAO Assembly highlighted that 'none [of the delegates] had denied the paramount importance of reaffirming the principle of non-use of weapons against civil aircraft which had already been established in International Law'⁶³.

Turning to the third option, we must note the following. On the one hand, an analysis of aerial accidents shows that no state (with the exception of the Soviet Union) involved in a major tragic aerial accident with civil aircraft claimed an absolute right to shoot down civil aeroplanes. On the other hand, in some cases (El Al, Libyan Airlines, and Iranian Airlines aerial accidents), states which perpetrated an attack against civil aircraft preferred to compensate the families of victims on an *ex gratia* basis (thus not acknowledging effective legal responsibility) (Leich, 1989). In general, any event that involved the use of weapons by the state against civil aircraft was condemned, regardless of the facts of the case and the grounds for justification by such actors including the US, the UK, the Soviet Union, and Israel (Hughes, 1980; Foont, 2007; Beckham, 2015).

The ICJ in the *North Sea Continental Shelf case* with respect to international custom formation stated that 'an indispensable requirement would be that <...> State practice, including that of States whose interests are specially affected, should have been both extensive and virtually uniform in the sense of the provision invoked; — and should moreover have occurred in such a way as to show a general recognition that a rule of law or legal obligation is involved'⁶⁴.

The potential persistent objection to the indicated rule might be the Soviet Union, which in two cases of aerial accidents (Korean Airlines 1978 & 1983) rejected any responsibility for shooting down civil aircraft and any form of compensation (including *ex gratia*). The Soviet authorities argued the right to defend its airspace irrespective of the type of aircraft and number of human beings on board. It is indicative that the actions of the Soviet Union in two consecutive aerial accidents led the ICAO to adopt Article 3 *bis*, which directly proclaims the prohibition to use weapons against civil aircraft. Therefore, Article 3 *bis*, as an international treaty norm, raised a process 'when norms of treaty origin crystallize into new principles or rules of customary law' with a separate identity (Crawford, 2012).

Moreover, the Soviet Union changed its position by ratification on 24 August 1990 of the Protocol. The Russian Federation — a successor to the Soviet Union⁶⁵

⁶² ICAO, Resolution A25-1. supra note 25. P. 15 (I—10); ICAO, *Minutes of Plenary Meetings 25th (Extraordinary) Session*, ICAO Doc. 9437 A25-Resolutions, Minutes. P. 18.

⁶³ ICAO, *Minutes of Plenary Meetings 25th (Extraordinary) Session*, ICAO Doc. 9437 A25-Resolutions, Minutes. P. 30, para. 5; 31, para. 6; 37, para. 3; 56, para. 3; 64, para. 2.

⁶⁴ *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Netherlands, Federal Republic of Germany/Denmark)*, Judgement of 20 February 1969, [1969] ICJ Rep. 3. P. 43, para. 74.

⁶⁵ Constitution of the Russian Federation. Russian Federation Collection of Legislation. 2014, No. 31, Item 4398.

(Crawford, 2006) — is bound by the provision of Article 3 *bis*; it sets Rules for the use of weapons for state border protection in airspace with an elaborated algorithm⁶⁶.

The International Law Commission (hereinafter — the ILC) stated that ‘the effect of practice in line with the supposed rule may be nullified by contemporaneous statements that no such rule exists’ (e.g., *ex gratia* payments in case of armed conflicts)⁶⁷. Therefore, payment on an *ex gratia* basis is the simplest method to intentionally impede the establishment of international custom.

We claim that generally in a case involving the shooting down of a civil aircraft, there is no place for *ex gratia* payment. The payment is almost always (in seven out of ten aerial accidents to date) given not ‘as a favour’ but as a legal consequence of violating the prohibition to use weapons against civil aircraft.

Therefore, we submit that either within the second option (as a reaffirmation of the principle) or within the third option (as a result of subsequent practice and *opinio juris*), the prohibition to use weapons against civil aircraft has a customary nature. As such, it extends to each state of the world, irrespective of its participation in the Chicago Convention or the Protocol.

Consequently, we argue that, to date, the prohibition of the use of weapons against civil aircraft constitutes a customary rule of international law binding upon all states.

2.2. Is There Any ‘Security Exception’ for Shooting Down Civil Aircraft?

This section elaborates upon three separate grounds for establishing the ‘security exception’: Article 3 *bis* of the Chicago Convention, claims of injured states, and Article 51 of the UN Charter. At the same time, the authors consider such exception as a set of precautions that the state should take before an attack.

2.2.1. Article 3 *bis* Obligations as a Ground for Exception

The obligations contained in Article 3 *bis* provide a legal framework for potential navigation failure of a civil aircraft, which aim for an outcome acceptable to both the aircraft and the territorial state. However, the toughest question is *What if the aerial intruder to the territorial state does not obey orders and/or instructions?* The reasons for disobedience are not relevant and might range from the menacing hijacking of the aircraft to the crew’s simple misunderstanding.

In this highly probable event, Article 3 *bis* does not provide direct guidance to the territorial state. There are two possible options, which depend on whether or not the nonfulfillment of obligation to comply by the aircraft allows the territorial state not to follow its obligation not to use weapons.

Answering ‘yes’ leads to the conclusion that an aircraft’s slight deviation from given orders may be assessed as a breach of its obligation to comply and could entail

⁶⁶ Decree of the Russian Federation Government ‘About the order of use of weapons and military equipment in the protection of the state border of the Russian Federation in the airspace’. Russian Federation Collection of Legislation. 2020, No. 9, Item 1201.

⁶⁷ International Law Commission. (2016) *Report on the work of Its Sixty-Eighth Session*, UN Doc. A/71/10. Pp. 100—101.

the immediate use of weapons against an ‘intractable’ aeroplane by the state. This would be directly inconsistent with the purposes of the adopted Article 3 *bis*, one of which is ‘to enhance further the safety of international civil aviation’⁶⁸.

Accordingly, the norm of Article 3 *bis*, which represents one of the basic principles of international civil aviation, inserted in Part I Chapter I of the Chicago Convention ‘General Principles and Application of the Convention’, cannot be dismissed by an aircraft’s slight deviation from given orders.

On the other hand, answering ‘no’ leads to the conclusion that any aircraft’s actions do not affect the principle of non-use of weapons against civil aircraft in flight. But this conclusion entails questions *What were the reasons to oblige the aircraft to obey orders and/or instructions?* and, *What legal or factual consequences should follow in case of nonfulfillment of this obligation?*

The answer comes from paragraph b) of Article 3 *bis* and one of the purposes of its adoption. Paragraph b) of Article 3 *bis* provides a wide range of measures against the intruder, which are not listed and are only limited by the rules of international law, specifically by the prohibition to use weapons according to paragraph a) of Article 3 *bis*. The general purpose of Article 3 *bis* is ‘to enhance further the safety of international civil aviation’⁶⁹. Therefore, we conclude that the character and contents of measures taken by the territorial state will generally depend on the degree of disobedience by the aircraft, but these measures remain under the prohibition to use weapons.

Consequently, the analysis of Article 3 *bis* indicates that no exception can be derived from the prohibition to use weapons against civil aircraft.

2.2.2. *Exceptions Derived from Claims of States*

Throughout the history of aerial accidents, exceptions to the principle of non-use of weapons against civil aircraft have been repeatedly discussed both by the states that have shot down an aircraft and the victim states⁷⁰.

Israel, in the Libyan Airlines case, claimed the ‘security exception’ at the 19th ICAO Session of the Assembly (Extraordinary) (Phelps, 1985)⁷¹. It stated that the accident was the result of ‘errors and omissions on the part of the Libyan aircraft and the Egyptian control system which had led the Israeli air defence system to assume that the aircraft had penetrated closed military zone in Sinai on hostile mission’⁷².

To date, there have been two major proceedings concerning aerial accidents involving civil aircraft before the ICJ: *Aerial Incident of 27 July 1955 (Israel v. Bulgaria; United Kingdom v. Bulgaria; United States of America v. Bulgaria)* and *Aerial Incident of 3 July 1988 (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*.

⁶⁸ ICAO, Resolution A25-1. *supra* note 24. P. 15 (I—10).

⁶⁹ ICAO, Resolution A25-1. *supra* note 24. P. 15 (I—10)

⁷⁰ *The Aerial Incident of 27 July 1955*, Memorial of the United States of America, *supra* note 8. p. 210; The United States of America National Archive. (1988) *Statement by Assistant to the President for Press Relations Fitzwater on United States Policy Regarding the Accidental Attack on an Iranian Jetliner Over the Persian Gulf*. <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/071188b> [Accessed 10th April 2021].

⁷¹ ICAO, *Minutes of Plenary Meetings 19th Session*, *supra* note 13. P. 50.

⁷² ICAO, *Minutes of Plenary Meetings 19th Session*, *supra* note 13. P. 50.

In the *Aerial Incident of 3 July 1988 case*, the US, as the state that shot down the civil aircraft, claimed the ‘necessity to protect essential security interest’. In objections to Iran’s Memorial, the US stated that Vincennes’ crew protected the ‘security interest of the United States’⁷³.

Moreover, in the *Aerial Incident of 27 July 1955 case*, the US, as a state of the victims, referred the Court several times to the ‘security necessity’ and ‘security considerations’ but argued the lack of evidence that Bulgaria’s actions were under such security exceptions and insisted upon establishing legal responsibility. It claimed that ‘the cases where bringing a plane down is resorted to must be justified by *special security considerations*, which were not asserted to be present in this case [emphasis added]’⁷⁴. Accordingly, the US consistently argues in favour of the security exception to the principle of non-use of weapons against civil aircraft.

Notably, in every case mentioned, states (Israel, Bulgaria and the US) preferred to provide payments on an *ex gratia* basis. That leads us to conclude that when the ‘security exception’ issue is on the agenda, states, even when providing compensation, prefer to do it *ex gratia*. We argue that in such cases, the *ex gratia* character of payment is intentionally used to emphasize the denial of responsibility for the civil aircraft shot down due to security considerations.

Nevertheless, it is disputable that the claims of only several affected states constitute an explicit and universally recognized exception to the fundamental principle of non-use of weapons against civil aircraft. So far it has not been settled that security considerations empower states to lawfully shoot down any invading civil aircraft.

2.2.3. Article 51 of the UN Charter as a Basis for Exception

Generally, there are two main options for the legitimate use of force by a state: under the UN Security Council resolution (Article 39 of the UN Charter) or as self-defence (Article 51 of the UN Charter).

Concerning Article 39 of the UN Charter, it is worth noting that violation of the sovereign airspace and subsequent decision-making process regarding the aircraft take place immediately. Therefore, addressing the issue of such situations to the UN Security Council is objectively unfeasible.

It is worth noting that paragraph a) of Article 3 *bis* contains a clause which proclaims that ‘this provision [prohibition of use of weapons against civil aircraft in flight] shall not be interpreted as modifying in any way the rights and obligations of states set forth in the Charter of the United Nations’ (Chicago Convention, 1944). Moreover, the ICJ confirmed that the inherent right to self-defence exists under customary international law as well as under the UN Charter (Shaw, 2017)⁷⁵.

Therefore, we claim that the only grounds for the use of weapons against civil aircraft invading sovereign airspace might be self-defence under Article 51 of the UN Charter (Linnan, 1991).

⁷³ *The Aerial Incident of 3 July 1988*, Memorial of the Islamic Republic of Iran, *supra* note 28. P. 229.

⁷⁴ *The Aerial Incident of 27 July 1955*, Memorial of the United States of America, *supra* note 7. P. 210.

⁷⁵ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, Merits, Judgement, 1986 I.C.J. 14, 94 (June 27).

Individual attempts to substantiate exceptions from prohibition to use weapons against civil aircraft have taken place in legal doctrine. For example, Brian E. Foont proposed a four-step algorithm for allowing the use of weapons against civil aircraft:

1) the territorial state, in the event of airspace intrusion by civil aircraft, must give orders and/or instructions to land or to leave,

2) the aerial intruder continues the violation, takes no actions to obey given orders, and there are no objective reasons for disobedience,

3) the territorial state assesses threats from the aircraft as ‘more than mere speculation’ (hijacking, engagement in terroristic act or perfidy, moving towards a populated area or vulnerable targets, *e.g.*, secret military base),

4) in compliance with the mentioned preconditions, the territorial state has the right to shoot down the aircraft, with further *ex gratia* compensation to victims’ families and the injured (Foont, 2007).

Without calling into question the substantial reasonableness of the algorithm, we argue that shooting down a civil aircraft in flight generally leads to the deaths of a considerable number of people and, therefore, requires the utmost solid factual and legal grounds. From our point of view, such legal grounds might be not only disobedience or threat, but the state’s inherent right to self-defence.

Article 51 of the UN Charter authorizes ‘self-defence if an armed attack occurs against’ a state. Judge James Richard Crawford supports a broader approach, which indicates that Article 51 does permit the exercise of self-defence against non-state actors (Crawford, 2012). This approach has evolved since the 9/11 terrorist attacks, for which al-Qaeda took responsibility and consequently became the target of the US self-defence campaign.

It is crucial that those 9/11 terrorist attacks, which took place on 11 September 2001 in New York, Washington, D.C., and Pennsylvania, were, unfortunately, *post factum* regarded by the UN Security Council as ‘threats to international peace and security’⁷⁶. The attacks were committed with four hijacked civil aircraft: two were directed to the World Trade Centre’s Towers, one to the Pentagon, and one crashed in Pennsylvania. The 9/11 attacks stand as the gravest acts of terrorism: 2,977 victims and 19 terrorists died; more than 6,000 people were injured.

Even a hypothetical projection of a similar situation forces us to weigh the right to preventive self-defence against the safety of passengers on the aircraft. On the one hand, it would have been a difficult call for the US authorities to shoot down the aircraft involved, and thus put at stake the principle of non-use of weapons against civil aircraft in flight. But on the other hand, neutralization of those hijacked aircraft would have saved many more lives on the ground (sadly, facts show that in the 9/11 attacks, 246 victims were passengers and crew, whereas 2,731 people died on the ground).

Therefore, we argue that the only valid ground for the use of weapons against civil aircraft might be the inherent right of the state to self-defence, according to Article 51 of the UN Charter. It constitutes the ‘security exception’ to the established principle of non-use of weapons against civil aircraft in flight. This exception may result in dramatically grave consequences and the deaths of people and, therefore, is under a set of precautions, including but not limited to:

⁷⁶ S.C. Res. 1368 (Sept. 12, 2001).

1. Orders and/or instructions to land or leave (arising from Article 3 *bis*);
2. Analysis of reasons which might have caused disobedience (Foont, 2007);
3. Analysis of actual threats posed by the aircraft's trajectory approaching huge, inhabited areas (*e.g.*, big cities, capitals), strategic objects of civil infrastructure (*e.g.*, hydro or atomic electric power stations) or military objects (Foont, 2007);
4. Employment of other 'non-lethal' measures aimed to inform the aircraft crew about unlawful invasion and, if applicable, to force it to land or leave with minimum possible damage to its safety (in the light of the purpose of the Chicago Convention to enhance the safety of civil aviation).

2.3. How Much Do Passengers' Lives Value?

This section reflects on the appropriate legal consequences for the state which has shot down a civil aircraft and provides an analysis of various approaches to compensation calculation.

2.3.1. Are there any alternatives for monetization of human lives?

The position of this paper is that every violation of the prohibition to use weapons against civil aircraft in flight entails certain legal consequences. The predominant practice of aerial accidents shows that the sole and routine consequence of shooting down a civil aircraft is monetary compensation. Such compensation usually covers the loss of lives and, occasionally, of property.

In fact, there are several instruments of compensation as a legal consequence for the loss of lives arising from aerial accident. For example, Montreal Convention 1999⁷⁷ as a successor of the Warsaw Convention 1929⁷⁸ contains rule on the liability of the carrier in case of death or injury to the passengers. However, universal application of the mentioned rule in respect of the elaborated issue is precluded by the limits of the carrier's liability in case where 'such damage was not due to the negligence or other wrongful act or omission of the carrier or its servants or agents' (article 21 of the Montreal Convention). Moreover, the issue at stake is responsibility of the state for internationally wrongful act rather than liability of the private company for loss of lives.

The question is whether compensation or, in other words, monetization of lives should be tolerated as an acceptable cost for taking human life. Sadly, due to the irreversible character of damage caused, payment seems to be the only option.

However, we argue that in any case, compensation should not be the only consequence. The due compensation might be accomplished by:

- 1) official apologies,
- 2) proper investigation and, if applicable, corresponding measures with regards to the officials in charge,
- 3) a system of various measures to assure the non-repetition of tragedy to the highest possible degree (*e.g.*, to provide training for military staff on international

⁷⁷ Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air. 28 May 1999, 2242 UNTS 309.

⁷⁸ Convention for the Unification of certain Rules relating to International Carriage by Air. 12 October 1929, 137 UNTS 11.

aspects of civil aviation functioning, to improve communication among Air Traffic Control services worldwide, to develop cooperation on the international level in the field of civil aviation safety, etc.).

2.3.2. *The value of passengers' lives — is there a standard?*

Previous aerial accidents show that the states that shot down aircraft offered and/or provided radically different amounts of compensation. In the Pan Am case, Libya provided the largest payment of \$2,700,000,000 for the 270 victims (\$10,000,000 per victim) (Beckham, 2015)⁷⁹. In the El Al case, Bulgaria made the lowest total payment of \$195,000 for 22 Israeli victims (approximately \$8,000 per victim)⁸⁰.

The US in the Iran Airlines case and Ukraine in the Siberian Airlines case provided approximately \$200,000 per victim (Beckham, 2015). China, in the Cathay Pacific case, provided £367,000 (or approximately \$1,000,000 according to the exchange rate in 1954) for the nine people who died, the eight survivors, the baggage, and loss of the aircraft⁸¹.

The UK made a remarkably different claim in the *Aerial Incident of 27 July 1955 case*. It requested different amounts of compensation for the five victims. The 'amount claimed in respect of pecuniary loss arising from death' was determined as £40,000 for Mr Jack Brass, £9,850 for Mr Herbert Laster, £4,800 for Commander S.R. Hinks, £1,850 for Master C. Foxworthy-Windsor and £1,500 for Mrs M. Morgan⁸². It is unclear what factors influenced the different amounts of compensation to the extent that Mrs Morgan's life ended up costing more than 26 times less than Mr Brass's life.

We assume that different claims might be explained by a flexible approach to calculating the 'loss arising from death'. Compensation paid to the families might have depended on the victim's salary, activities, or other relevant factors. At the same time, such an approach touches upon two problematic issues. The first issue is whether it is possible to objectively calculate the value of a person's life and even acknowledge that one life is valued less than the other.

The second issue relates to the broader matter of interstate negotiations concerning compensation. Some questions arise. What if states are unable to settle the amount? Who should adjudicate on the matter? How? The ICJ has never considered such matters substantively. However, at present, in the 2020 Ukrainian Airlines case, Ukraine refused to accept Iran's offer of compensation for \$80,000 per victim. It announced that, if negotiations fail, they will appeal to international arbitration courts, the ICJ⁸³.

⁷⁹Wald, M. L. (Wednesday 29 May 2002) Libya is Offering to Pay \$2.7 Billion for Pan Am Blast. *New York Times*. P. A1.

⁸⁰Jewish Telegraphic Agency Daily News Bulletin New York. (Tuesday 4 June 1963) Bulgaria Agrees to Pay \$195,000 to Israel for Shot Down Plane. P. 2.

⁸¹*The Times*. (Saturday 24 July 1954). P. 8.

⁸²*The Aerial Incident of 27 July 1955*, Memorial of the United Kingdom, *supra* note 8. Annex. P. 42.

⁸³*National News Agency of Ukraine — Ukrinform*. (18 May 2020) Plane Crash in Iran: Ukraine Ready to Appeal to International Court of Justice. <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3027251-plane-crash-in-iran-ukraine-ready-to-appeal-to-international-court-of-justice.html> [Accessed 10th April 2021].

In this respect, the most notable example is the largest payment offered and provided by Libya in the Pan Am case. This case was not even about shooting down the civil aircraft; it was rather about Libyan officials contributing to the terroristic act. The amount of compensation was the result of more than ten years of unprecedented political pressure on Libya from both the UN and individual states, with the US and the UK as major actors. What is critically indicative of negotiations of this type is that, in this case, external concessions on the part of the victim states determined the amount of compensation. Moreover, when in 2003 one concession (to remove Libya from the US 'list of designated state sponsors of terrorism' (Beckham, 2015) was not fulfilled timely⁸⁴, Libya did not provide the third transfer to the victims (Schwartz, 2007). Eventually, they approved the transfer in 2008, only after the US had removed Libya from the list in 2006⁸⁵.

Therefore, negotiations regarding the legal consequences of violation of the non-use of weapons against civil aircraft principle are very often dependent on politics and show neither consistent practice regarding compensation amounts, nor how the procedures are applied.

2.4. Driving Force in case of Aerial Accident: The Domain of Law or the Domain of Politics?

Provided analysis of aerial accidents and its consequences leads us to reflect on the overlapping domains of law and politics. The critical contiguity of law and politics in the field results from three paradoxical premises. First, despite the existence of the principle of non-use of weapons against aircraft, airliners are still shot down (the latest example being the Ukrainian Airlines case in January 2020). Second, despite any circumstances justifying the 'security exception', a state which shoots down an aircraft still faces condemnation from international organisation and individual states. Third, despite the issue of responsibility for the accident, in the vast majority of cases, states which shoot down airliners make payments in respect to the victims.

Moreover, the payment for human lives, very often labelled as *ex gratia*, seems to be an inevitable but self-sufficient consequence of shooting down a civil aircraft. In contrast, the acceptance of responsibility seems to be irrelevant. Finally, the amount of payment turns out to be a purely political matter, very often depending on external political factors and concessions.

Overlapping of law and politics is an inevitable trend in the modern world, especially in the field of international relations. Nevertheless, our position is that the goal of International Law must be to safeguard, at minimum, the essential values upon which the international community rests. Without doubt, international civil aviation rests on the principle of non-use of weapons against civil aircraft in flight. This very principle must be proclaimed as a universally legal binding customary rule of International Law, to which this article aims to contribute.

⁸⁴ The United States of America. Department of State. (2006) *Press Release, U.S. Diplomatic Relations with Libya*. <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/66235.htm> [Accessed 10th April 2021]; see also Kaplan, E. (2006) *How Libya got off the List. Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/background/how-libya-got-list> [Accessed 10th April 2021].

⁸⁵ The United States of America. Department of State. (2008) *Press Release, Implementation of the Libyan Claims Settlement Agreement*. <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/oct/111600.htm> [Accessed 10th April 2021].

Conclusion

Aerial accidents arising from shooting down civil aircraft by states continue to occur in the modern world. Case studies reveal several common trends in the field:

1. If a state shoots down a civil aircraft, it accepts responsibility for the accident, and, subsequently, provides monetary compensation to the victims.

2. A state may shoot down a civil aircraft yet refuse to accept responsibility for the accident. In particular, the state may rely upon the ‘security exception’. In these circumstances, previously, states preferred to provide payment on an *ex gratia* basis to the victims. The unique exception was the Soviet Union, which rigorously protected its sovereign airspace to the detriment of civil aviation safety but ratified the Protocol regarding Article 3 *bis* in 1990.

3. Every state which shoots down a civil aircraft faces unanimous condemnation, even if its actions formally fall under the ‘security exception’.

Second, we conclude that to date, the prohibition against using weapons against civil aircraft in flight constitutes the customary rule of international law binding upon all states. We support this position with the case studies of relevant aerial accidents that show sufficient state practice and *opinio juris*. Therefore, as our analysis demonstrates, any state is bound by the prohibition to use weapons against civil aircraft in flight.

Third, we acknowledge the existence of the ‘security exception’ from prohibition to use weapons against civil aircraft in flight. However, this ‘security exception’ cannot be derived either from Article 3 *bis* or from claims of several affected states. We argue that the only relevant grounds for the ‘security exception’ is Article 51 of the UN Charter, which proclaims the inherent right of the state to self-defence. As the ‘security exception’ leads to tragic consequences (above all, the deaths of passengers and crew), any derogation from the prohibition to use weapons against civil aircraft must be under a set of precautions.

Four, compensation reflects the inevitable monetization of human lives. Nevertheless, we argue that it should not be the only ‘simple’ legal consequence for shooting down a civil aircraft in flight. Moreover, the negotiation practice of states shows that we are currently witnessing a highly controversial reality of trade-offs between the respective states, in which compensation amounts are occasionally affected by external political factors that are neither transparent nor predictable.

References

- Beckham, J.A. (2015) Nation-State Culpability and Liability for Catastrophic Air Disasters: Reforming Public International Law to Allow for Liability of Nation-States and the Application of Punitive Damages. *Florida International University Law Review*. 10 (2), 585—633.
- Cheng, C. (eds.) (2017) *The Destruction of KAL Flight KE007, and Article 3 Bis of the Chicago Convention*. In: *Studies in International Air Law*, Leiden, The Netherlands: Brill. https://doi.org/10.1163/9789004345140_015 [Accessed 10 July 2021].
- Crawford, J.R. (2006) *The Creation of States in International Law*. 2nd ed. Oxford University Press.
- Crawford, J.R. (2012) *Brownlie’s Principles of Public International Law*. 8th ed. Oxford University Press.
- Foont, B.E. (2007) Shooting down Civilian Aircraft: Is There an International Law. *Journal of Air Law and Commerce*. 72 (3), 695—725.

- Geiß, R. (2005) Civil Aircraft as Weapons of Large-Scale Destruction: Countermeasures, Article 3BIS of the Chicago Convention, and the Newly Adopted German “Luftsicherheitsgesetz”. *Michigan Journal of International Law*. 27 (1), 227—256.
- Hughes, W.J. (1980) Aerial Intrusions by Civil Airliners and the Use of Force. *Journal of Air Law and Commerce*. 45 (3), 595—620.
- Leich, M.N. (1989) Denial of Liability: Ex Gratia Compensation on a Humanitarian Basis. *American Journal of International Law*. 83 (2), 319.
- Linnan, D.K. (1991) Iran Air Flight 655 and Beyond: Free Passage, Mistaken Self-defence, and State Responsibility. *The Yale Journal of International Law*. 16 (2), 245—389.
- McCarthy, G.M. (1984) Limitations on the Right to Use Force Against Civil Aerial Intruders: The Destruction of KAL Flight 007 in Community Perspective. *New York Law School Journal of International and Comparative Law*: 6 (1), 177—209.
- Nase, V. et al. (2015) A Call for Legal Accountability in the Wake of the MH17 Tragedy. *Journal of Air Law and Commerce*. 80 (4), 639—692.
- Oron, Y. et al. (1960) *Middle East Record Vol. I*. London, Reuven Shiloah Research Center, Israel Oriental Society.
- Phelps, J.T. (1985) Aerial Intrusions by Civil and Military Aircraft in the Time of Peace. *Military Law Review*. (107), 256—303.
- Schwartz, J.B. (2007) Dealing with a “Rogue State”: The Libya Precedent. *American Journal of International Law*. (101), 553—570.
- Shaw, M.N. (2017) *International Law*. 8th ed. Cambridge University Press, p. 71.
- Whiteman, M. M. (ed.) (1967) *Digest of international law Vol. VIII*. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.

About the authors:

Tatiana V. Novikova — Dean of the faculty of training specialists for the judicial system (Law faculty), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, International Law Department, The North Caucasian branch of ‘The Russian State University of Justice’ (the city of Krasnodar); 234, Krasnykh Partizan str., Krasnodar, 350020, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-8889-0444; SPIN-code: 4488-6370; AuthorID: 693781
e-mail: tnovikova@inbox.ru

Stepan O. Kuts — master (graduate) student, faculty of training specialists for the judicial system (Law faculty), The North Caucasian branch of ‘The Russian State University of Justice’ (the city of Krasnodar); 234, Krasnykh Partizan str., Krasnodar, 350020, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0001-8008-7625; SPIN-code: 6022-1763; AuthorID: 1120068
e-mail: kutstefan@mail.ru

Об авторах:

Новикова Татьяна Васильевна — декан факультета подготовки специалистов для судебной системы (юридический факультет), кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права, Северо-Кавказский филиал Российского государственного университета правосудия (г. Краснодар); Российская Федерация, 350020, Краснодарский край, г. Краснодар, ул. Красных Партизан, д. 234

ORCID ID: 0000-0002-8889-0444; SPIN-code: 4488-6370; AuthorID: 693781
e-mail: tnovikova@inbox.ru

Куц Степан Олегович — студент 1 курса магистратуры факультета подготовки специалистов для судебной системы (юридический факультет), Северо-Кавказский филиал Российского государственного университета правосудия (г. Краснодар); Российская Федерация, 350020, Краснодарский край, г. Краснодар, ул. Красных Партизан, д. 234

ORCID ID: 0000-0001-8008-7625; SPIN-code: 6022-1763; AuthorID: 1120068
e-mail: kutstefan@mail.ru




DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-855-871

Научная статья

Обеспечение продовольственной безопасности коренных народов Латинской Америки со стороны продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН ФАО

А.З. Рахман  

Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация

 anita.rahman@mail.ru

Аннотация. Деятельность ООН в XXI в., как и в более ранний период, несомненно, посвящена повсеместному обеспечению и поощрению прав человека. Работа посредством специализированных учреждений в различных областях, она способствует осуществлению основополагающих прав человека, при этом учитывая проблемы и потребности уязвимых групп жителей планеты, в частности коренных народов. Всемирная продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО), в свою очередь, разрабатывает политику и реализует стратегии и программы по гарантированию продовольственной безопасности и права на питание аборигенного населения по всему миру, в том числе, и в Латинской Америке.

Ключевые слова: международное право, права человека, Всемирная продовольственная и сельскохозяйственная организация, Организация Объединенных Наций, коренные народы, продовольственная безопасность, цели устойчивого развития

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 22 января 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:

Рахман А.З. Обеспечение продовольственной безопасности коренных народов Латинской Америки со стороны продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН ФАО // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 4. С. 855—871. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-855-871

© Рахман А.З., 2021



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

Ensuring food security of indigenous peoples in Latin America by the UN food and agricultural organization (FAO)

Anita Z. Rakhman  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russian Federation
 anita.rahman@mail.ru

Abstract. The activities of the United Nations in the 21st century, as in the earlier period, are undoubtedly devoted to protection and promotion of human rights. It promotes the realization of fundamental human rights through specialized agencies in various fields taking in account concerns and needs of vulnerable groups of population, in particular indigenous peoples. The World Food and Agricultural Organization (FAO), in its turn, develops policies and implements strategies and programs to guarantee food security and the right to food to aboriginal people around the world, including in Latin America.

Key words: international law, human rights, World Food and Agricultural Organization, United Nations, indigenous peoples, food security, Sustainable Development Goals

Conflict of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 22nd January 2021

Article accepted 15th October 2021

For citation:

Rakhman, A.Z. (2021) Ensuring food security of indigenous peoples in Latin America by the UN food and agricultural organization (FAO). *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 855—871. (in Russian). DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-855-871

Введение

Общеизвестно, что Продовольственная и Сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций (ФАО) является специализированным учреждением ООН, направленным на развитие и совершенствование всех сфер человеческой деятельности в области сельского хозяйства, производства продовольствия, реализации права на питание повсеместно, на глобальном уровне. В связи с этим основные цели организации включают в себя увеличение производительности сельскохозяйственного сектора, повышение степени осуществления права на достаточное и качественное питание, поддержание и содействие росту мировой экономики. Кроме того, пандемия COVID-19 послужила причиной появления новых рисков в обеспечении продовольственной безопасности не только уязвимых категорий, но и населения планеты в целом.

Выступая под эгидой ООН, Организация в рамках своей работы принимает во внимание резолюцию Генеральной Ассамблеи 71/245, принятую 21 декабря 2016 г., по названию «Сельскохозяйственное развитие, продовольственная безопасность и питание», где подтверждается право каждого без исключения человека на питание безопасной, качественной пищей в достаточных количествах. В документе подчеркивается, что такие уязвимые категории населения планеты,

как коренные народы, обладают фундаментальным правом быть свободными от голода и полноценно реализовывать и развивать свои умственные и физические способности. Поэтому надлежит должным образом относиться к их продовольственным потребностям¹.

К тому же, действуя от ее имени, ФАО способствует претворению в жизнь Целей Устойчивого Развития, закрепленных в Повестке дня в области устойчивого развития до 2030 г., среди которых ликвидация нищеты, искоренение голода, хорошее здоровье и благополучие, гендерное равенство и так далее. Например, ЦУР № 2 — ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства — имеет непосредственное отношение к мандату ФАО. Кроме того, задача № 2.3 в рамках данной цели заключается в увеличении производительности сельского хозяйства за счет активного вовлечения коренных общин, семейных фермерств, рыболовов и собирателей и предоставления им равных прав на территорию, природные ресурсы, информацию, финансирование, а также возможности внести свой вклад в развитие национальных рынков и региональной экономики². Одним из важных показателей здесь выступает средний доход представителей коренного населения, занятого в сельском хозяйстве.

Роль коренных народов в вопросах продовольственной безопасности

Поддержка, оказываемая коренным народам, — неотъемлемая задача ФАО на пути к достижению повсеместной продовольственной безопасности. Продовольственная безопасность, по определению организации, данному на Всемирной конференции в Риме 1974 г., представляет собой такое состояние, «когда все люди всегда имеют физический, социальный и экономический доступ к достаточному количеству безопасного и питательного продовольствия для удовлетворения своих диетических потребностей и пищевых предпочтений для ведения активной и здоровой жизни».

В рамках такой глобальной миссии невозможно обойти стороной аборигенное население: оно не просто является одной из уязвимых категорий жителей планеты, а выступает равным партнером в вопросах поддержания устойчивого развития.

Почему же ФАО уделяет особо пристальное внимание положению коренного населения? Во-первых, коренные народы составляют около 80% этнического разнообразия всего человечества на планете. Количество их представителей насчитывает примерно 370 млн человек, а населяют они все континенты Земли. В частности, в Латинской Америке проживает более 800 коренных народов, насчитывающих 42 млн и составляющих 8% ее населения (Angulo, Solano & Тамайо, 2018:167). Общаясь на 500 различных языках и являясь носителями самобытных знаний, они делают регион самым культурно многообразным.

¹ Резолюция 71/245, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 21 декабря 2016 г., по названию «Сельскохозяйственное развитие, продовольственная безопасность и питание». Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/RES/71/245> (дата обращения: 20.10.2020).

² См.: официальный сайт Организации Объединенных Наций. Режим доступа: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 20.10.2020).

Специальный докладчик ООН по вопросам коренных народов г-н Хосе Мартинес Кобо, будучи убежденным в необходимости сохранения их уникальной культуры и особых традиций, выступал с призывами о разработке государствами свода руководящих принципов, касающихся коренных народов. Также г-н Х.М. Кобо первым сформулировал развернутое определение: «Коренной народ — это коренные общины, народности и нации, сохраняющие историческую преемственность с обществами, которые существовали до вторжения завоевателей и введения колониальной системы и развивались на своих собственных территориях, считающие себя отличающимися от других слоев общества, преобладающих в настоящее время на этих территориях или на части этих территорий» (Abashidze & Ananidze, 2011:15). К тому же, работа ФАО в отношении аборигенов проводится в духе Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г., в Преамбуле которой выражается обеспокоенность в связи с «существенным сокращением биоразнообразия в результате некоторых видов человеческой деятельности».

Во-вторых, как ни странно, эти традиционные знания неразрывно связаны с проблемой продовольственной безопасности. Множество различных коренных народов тысячелетиями использовали определенные виды растений и животных в пищу, в медицинских целях или для осуществления иных аспектов жизнедеятельности. В настоящее время миллионы фермеров из числа коренных народов занимаются именно традиционным сельским хозяйством, посредством которого общины получают достаточно продовольствия, необходимого для реализации полноценной жизнедеятельности. Кроме того, ведение традиционного земледелия, рыболовства, собирательства, охоты способствует поддержанию уровня биологического разнообразия и сохранению устойчивости состояния окружающей среды. Практика осуществления традиционного хозяйства оказывает влияние как на экосистему в целом, так и, в частности, на ландшафт местности, ресурсы местных водоемов и почв. Вдобавок, в Преамбуле той же Конвенции о биоразнообразии подчеркивается «большая зависимость многих местных общин и коренного населения, являющихся хранителями традиционного образа жизни, от биологических ресурсов».

ФАО ставит перед собой цель разработки конкретных срочных мер по предотвращению исчезновения этих ценных знаний и практик. По ее инициативе впервые получила международное признание концепция права земледельцев, занимающихся традиционным видом хозяйства и тем самым реализующих на практике традиционные знания в рамках своих коренных общин. Соответственно, первым в своем роде международным соглашением стал сформулированный ФАО Международный договор о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства 2004 г. В нем закреплены права фермеров, среди которых право на защиту традиционных знаний, равноправное участие в распределении получаемых от генетических ресурсов выгод, участие в принятии решений по их сохранению и устойчивому использованию. В 2009 г. организация опубликовала документ под названием «FAO and Traditional Knowledge: the Linkages with Sustainability, Food Security and Climate Change Impacts», где поясняется значение взаимосвязи между понятиями

традиционного уклада жизни и продовольственного благополучия в условиях климатических изменений.

В-третьих, коренные народы, как никакая другая категория жителей планеты, зависима от проблемы изменения климата. Естественно, стихийные бедствия, резкая смена погоды оказывают прямое воздействие на урожайность, что, в свою очередь, влияет на демографию и уровень благополучия коренных общин. Рискую понести большие потери, они вынуждены переселяться с исконных территорий и частично или даже полностью перестраивать систему ведения натурального хозяйства, что далеко не всегда происходит удачно.

Международно-правовая защита коренного населения универсального уровня обладает достаточно широкой документальной базой. Среди правовых актов, имеющих значение в данном случае, Устав ООН, Всеобщая декларация о правах человека, Международные пакты о правах человека, Декларация ООН о правах коренных народов, документы, доклады, отчеты, аналитические исследования специализированных учреждений ООН.

В связи с этим ФАО создала ряд программ и проектов, связывающих между собой вопросы изменения климата, предупреждения рисков и сохранения традиционных знаний. Так, в 1996 г. в рамках Всемирного продовольственного саммита был разработан Глобальный план действий, включающий рекомендации по увеличению эффективности механизмов защиты населения от последствий изменений климата. В документе отдельное внимание акцентировано на важность участия местных коренных общин в принятии решений по внедрению тех или иных мер по борьбе с изменением климата, прежде всего на локальном уровне.

В 2008 г. под эгидой ФАО прошла Конференция Высокого уровня по вопросам всемирной продовольственной безопасности в условиях изменения климата. В Итоговом документе нашло отражение глубокое осознание мировым сообществом необходимости принятия кратко-, средне- и долгосрочных мер по поддержанию устойчивости сельского хозяйства и сохранению генетического биоразнообразия планеты. Особое внимание было уделено важности оказания помощи фермерам и рыбакам из числа аборигенного населения, поскольку они не только способствуют стабильности системы натурального хозяйства, но и сохранению лесных массивов и пресных водоемов, тем самым поддерживая экологический баланс в зоне своего обитания.

В-четвертых, помимо проблем, связанных с окружающей средой, коренные народы сталкиваются с такими трудностями, как политическая и экономическая неграмотность, а также непродуманные действия правительств, которые оказывают негативное влияние на их экосистемы и культуру. В настоящее время коренные народы составляют около 5 % населения земли, а 15 % из них проживает за чертой бедности, в условиях крайней нищеты. Только лишь в конце XIX — начале XX вв. государства обратили должное внимание на их затрудненное положение, и в связи с этим возник вопрос об их сохранении (Valeeva & Vagizova, 2007:668). На тему коренных народов возникали различные концепции, но все они рассматривали их в качестве «нуждающихся в развитии», «отсталыми» (Thornberry, 2002:61).

По данным Межпарламентского союза по борьбе с голодом в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, созданного Испанией под эгидой ФАО, основной причиной голода и нищеты в регионе является неравенство, в том числе и по отношению этой категории. По оценкам Всемирного Банка, 14 % индейцев континента проживают в условиях крайней нищеты, а 17 % находятся за чертой бедности³.

По словам Ананидзе Ф.Р. и Абашидзе А.Х., в большинстве случаев коренные народы находятся в зависимом, иногда даже дискриминационном положении по отношению к остальной части населения государства (Abashidze & Ananidze, 1997:46), что является следствием несправедливой государственной политики по отношению к ним. Ввиду уязвимости к такому широкому ряду факторов они обладают особым правом на ресурсы — земли, водоемы, продукты питания, домашний скот. Реализация данного права — приоритетная задача, и ФАО играет здесь ключевую роль, предлагая коренному населению меры и технологии по улучшению ведения сельского хозяйства.

В качестве примера приведем предложенные ФАО меры Республике Лаос, которые оказала эффективное воздействие на земледельцев из числа коренных народов. В 2018 г. по рекомендации организации правительство страны запустило Агроклиматическую систему мониторинга и информации (Agro-climatic Monitoring and Information System — SAMIS), которая заключается в еженедельном контроле с помощью современных ИТ-технологий за сельскохозяйственными объектами специально обученными для этой цели агрономами, в том числе и за фермерскими угодьями коренных общин. В результате к июню 2019 г. 4590 фермеров — представителей коренного населения прошли обучение по эксплуатации агрометеорологических систем и получили рекомендации от национальных экспертов в области ведения сельского хозяйства⁴.

Деятельность ФАО по обеспечению продовольственной безопасности коренного населения Латинской Америки

Исходя из вышесказанного, мы понимаем, что уделение такого пристального внимания защите коренных народов небеспочвенно. Так, стремясь придать большей огласке актуальные проблемы аборигенного населения и свести их воедино, в 2010 г. ФАО опубликовала документ под названием «FAO Policy on Indigenous and Tribal Peoples», который служит своеобразным «гидом» организации по вопросам коренных народов. Он явился результатом длительного совещательного процесса в рамках Межправительственной региональной группы ФАО по вопросам коренных народов, а в его основу легла Декларация прав коренных народов 2007 г. В частности, в документе приводится ст. 41 Декларации: «Органы и специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций и другие межправительственные организации способствуют полной

³ См.: официальный сайт Всемирного банка. Режим доступа: <https://www.worldbank.org/en/region/lac> [Accessed 22 October 2020].

⁴ См.: официальный сайт Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН. Режим доступа: <http://www.fao.org/in-action/samis/en/> [Accessed 22 October 2020].

реализации положений настоящей Декларации путем налаживания, в частности, сотрудничества с целью оказания финансовой и технической помощи. Должны быть определены пути и средства обеспечения участия коренных народов в решении затрагивающих их вопросов»⁵. В соответствии с этим документ закрепляет основные положения, касающиеся взаимодействия ФАО с коренными общинами.

В отдельной главе, посвященной аборигенному населению и развитию, приводится перечень характерных черт, присущих представителям коренного сообщества, которые были закреплены еще в Конвенции МОТ № 169 1989 г.: обладание определенными территориями, уникальной культурой, правом на самоопределение⁶.

Наряду с такими неотъемлемыми аспектами, как предварительное, добровольное и осознанное согласие, неразрывная связь с землей и природными ресурсами, территориальные права, ФАО делает акцент на важности гендерного равенства и необходимости социального и экономического обеспечения женщин из числа коренного населения.

В документе ФАО определяет для себя ключевые сферы работы для дальнейшего сотрудничества с другими субъектами международного права:

- природные и генетические ресурсы (они играют ключевую роль в жизни аборигенов);
- изменение климата (ФАО ставит перед собой задачу обеспечить коренные народы устойчивой системой биоэнергии);
- территория (многие земли общины теряют при реализации добывающей или туристической деятельности);
- право на питание (оно относится к основным правам человека);
- коммуникация (сочетание возможностей иметь доступ к информации и сохранять традиционные знания может стать лучшим решением для адаптации коренных общин к окружающему миру);
- культурное и биологическое разнообразие (продовольственная безопасность зависит от доступа к широкому спектру продуктов питания растительного и животного происхождения, а традиционное хозяйство коренных народов — весомый вклад в культурное многообразие нашего мира);
- материальная возможность достижения благ (ФАО, давая коренному сообществу возможность получать доход от ведения своего хозяйства, уменьшает масштабы одной из самых острых проблем аборигенов)⁷.

Функционируя в мировом масштабе и выступая в качестве глобального форума для обсуждений, в документе ФАО ставит перед собой цели, подтверждающие приверженность международному праву в целом и признания прав коренных народов в частности:

⁵ Декларация прав коренных народов 2007 г. Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml [Accessed 22 October 2020].

⁶ Конвенция Международной Организации Труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 г. Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.shtml [Accessed 19 October 2020].

⁷ FAO Policy on Indigenous and Tribal Peoples (2010). Available at: <http://www.fao.org/3/i1857e/i1857e00.pdf> [Accessed 19 October 2020].

- создание механизмов для ведения постоянно диалога с представителями коренного населения;
- возможность для представителей коренных общин отстаивать интересы государства проживания на региональном и международном уровне;
- создание программ и проектов, нацеленных на поддержку коренного населения в ведении традиционного хозяйства, развитие их продовольственных систем;
- упрощение процедуры участия представителей общин в обсуждении имеющих к ним отношение программ в рамках ФАО, что даст аборигенам возможность вносить дополнения и изменения в политику организации;
- приспособление коренных народов к общепринятым социокультурным условиям таким образом, чтобы не было нанесено ущерба их праву на самоопределение;
- осуществление таких действий, которые не просто позволят коренным народам реализовывать их основные права, но и максимально приблизят их правовое положение к гарантированным международным стандартам⁸.

Какие же характерные черты имеет латиноамериканский регион, и почему именно он заслуживает особое место в деятельности ФАО? Коренные народы стран Латинской Америки и Карибского бассейна, согласно самой ФАО, — ключевые звенья в существовании агро- и биоразнообразия континента. Их образ питания мог бы послужить отличным примером сбалансированной и здоровой диеты для всего латиноамериканского сообщества (Sardan & Piccoli, 2018:211). Но, к сожалению, треть крупных проектов, осуществляемых правительствами и предприятиями, реализуются в ущерб территориальным правам аборигенного населения, тем самым изменяется, а иногда даже исчезает их привычный уклад жизни, поддерживаемый ранее веками.

В связи с этим ФАО подчеркивает значимость совместной с коренными общинами разработки стратегий действий, направленных на борьбу с продовольственной небезопасностью. В своих публикациях организация демонстрирует признание агропродовольственной системы коренного населения региона, их традиционных способов добывания пищи, необходимости доступа к природным ресурсам, делая таким образом шаг на пути к повсеместной ликвидации голода.

ФАО активно прибегает к практике конструктивного диалога с их представителями с целью выработки конкретных мер. Это послужило тем, что ООН удостоила именно ФАО чести руководить и координировать Межправительственную региональную группу по вопросам коренного населения (GIRPI).

К примеру, организация сотрудничает с Верховным управлением статистики и ценза Сальвадора (DIGESTyC) и Национальным институтом статистики и переписи населения Панамы (INEC). Совместно им удалось различными способами собрать картографические, демографические, культурологические данные о коренных общинах Ленка, Какавира, Эмбера, Гуна Яла и Нгабе-Бугле, а также среди их членов неоднократно проходило анкетирование. В 2018 г. правительства государств вышли к аборигенному населению с предложением рабочих

⁸ FAO Policy on Indigenous and Tribal Peoples (2010). Available at: <http://www.fao.org/3/i1857e/i1857e00.pdf> [Accessed 19 October 2020].

мест, исходя из их потребностей и особенностей. К тому же заметно укрепилось доверие между сторонами, и удалось получить актуальную, ценную информацию о социальном устройстве и территориях данных племен. Подобный опыт полезен не только для детального исследования традиций, культуры, способов самоуправления, но и для формирования дальнейших программ и проектов сотрудничества, направленных на повышение уровня жизни аборигенного сообщества⁹.

Говоря о Латинской Америке, никак нельзя обойти стороной Декларацию Куско 2014 г. В честь объявления данного года Международным годом ведения семейного сельского хозяйства, а также приближаясь к завершению десятилетия спустя вступление в силу Декларации о правах коренных народов 2007 г., ФАО организовала Международный семинар по вопросам культурного разнообразия, продовольственных систем и традиционного уклада жизни в г. Куско (Перу). В мероприятии приняли участие фермеры, охотники, собиратели, пастухи из числа коренных народов, представляющие более 30 стран с 5 континентов. В результате была сформирована Декларация, подчеркивающая необходимость консультирования правительств с коренными общинами на такие темы, как самоорганизация коренного населения, право на традиционный способ питания, собственную территорию, на которой они культивируют растения и пасут скот¹⁰. Как и в любом документе, связанном с аборигенным населением, ФАО снова подчеркнула важность сохранения биоразнообразия планеты.

В Декларации Куско содержится ряд требований к государственным властям:

— адаптировать национальную политику под региональные и мировые стандарты для того, чтобы помочь коренным народам сохранить как можно в большем количестве и разнообразии продукты натурального хозяйства;

— дать коренному населению возможность быть конкурентоспособными производителями базовых продуктов натурального хозяйства, как минимум, на локальном уровне;

— принять меры по искоренению дискриминации по отношению к коренным народам в сфере свободного доступа к любым продуктам питания¹¹.

На Семинаре коллегиальным решением участников за ФАО была закреплена значимая задача защищать и популяризировать традиционные знания коренного населения об устойчивом ведении хозяйства, информацию о роли биоразнообразия, включая значение пастбищ, рыболовства и иные способов натурального добывания продовольствия, с чем организация, по нашему мнению, успешно справляется.

В 2015 г. ФАО подготовила «фундаментальный анализ» на испанском языке под названием «Los Pueblos Indígenas y las Políticas Públicas de Seguridad

⁹ См.: официальный сайт Верховного управления статистики и ценза Сальвадора. Режим доступа: <http://www.digestyc.gob.sv/> (дата обращения: 16.10.2020); официальный сайт Национального института статистики и переписи населения Панамы. Режим доступа: <http://www.digestyc.gob.sv> (дата обращения: 16.10.2020).

¹⁰ Декларация Куско 2014 г. Режим доступа: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/eventos/243308/DECLARACION_DE_CUSCO.pdf (дата обращения: 16.10.2020).

¹¹ Декларация Куско 2014 г. Режим доступа: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/eventos/243308/DECLARACION_DE_CUSCO.pdf (дата обращения: 16.10.2020).

Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe» («Коренные народы и политика в области продовольственной безопасности и питания в странах Латинской Америки и Карибского бассейна»). Документ сочетает в себе важные теоретические сведения и отражение реальной картины в регионе. Раскрывая суть понятия продовольственной безопасности, ФАО указывает на 4 критерия, без выполнения которых невозможно достичь благополучия: 1) наличие, 2) доступность, 3) разумное потребление, 4) стабильность наличия¹².

1. Наличие широкого спектра продуктов питания, несомненно, в регионе наблюдается. ФАО указывает на особенность: каждое государство производит главным образом один монопродукт, экспортируемый в другие страны. К примеру, Эквадор занимается преимущественно производством бананов, Бразилия — мяса, Никарагуа и Колумбия — кофе. В данных условиях коренное население, особенно не ассимилированные племена, страдают от нарушения их прав на исконные территории, обустриваемые предпринимателями под обширные пастбища и плантации (Bello & Rangel, 2012:139). В связи с этим ФАО призывает правительства активно создавать и реализовывать программы государственного субсидирования коренных общин альтернативными землями и средствами к существованию.

2. Нельзя забывать, что доступность продуктов питания напрямую зависит от уровня заработных плат, доходов, занятости населения, цен. К сожалению, существует большое расхождение между представителями разных этнических групп по уровню дохода. Коренные народы испытывают серьезные проблемы на рынке труда, а разница в заработной плате между ними и остальной частью населения составляет 42% (Brubaker, 2014:238). Женщины, представляющие этническое меньшинство, находятся в еще более уязвимом и трудном положении, поскольку государства зачастую игнорируют принцип равенства по гендерному признаку.

3. Разумное потребление продуктов питания неразрывно связано с вопросами здоровья. Несмотря на то, что регион является лидером по уровню обеспечения населения чистой водой (94 %), 36 млн представителей коренных народов все же не имеют возможности пользоваться ей, а для 80 % детей из числа индейцев в Эквадоре, Мексике и Панаме недоступна не только вода, но и элементарные средства гигиены и санитарии.

Отсутствие необходимых средств базовой гигиены в большом числе коренных общин, доступа к питьевой воде, загрязнение окружающей среды приводит к осложнениям. К примеру, исследование, проведенное в Боливии, продемонстрировало, что в некоторых штатах (Ла Пас, Чукисака, Пандо) количество загрязненной водопроводной воды, используемое общинами, достигает 52,7% (Cabrerо, 2015:117).

В докладе также на примере коренных общин, проживающих в Андах, на территории Чили, демонстрируется, что практически каждый второй их член страдает от различных кишечных инфекций, а уровень смертности в данных

¹² Los Pueblos Indígenas y las Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (2015). Available at: <http://www.fao.org/3/a-i4678s.pdf> [Accessed 18 October 2020].

племенах на 180 % превышает аналогичный показатель среди остального населения страны (López-Hurtado, 2014:27).

Как следствие, ФАО, в первую очередь, рекомендует государствам в рамках национальной политики уделять отдельное внимание разработке стратегий по реализации ЦУР № 6 — обеспечения наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех.

4. Стабильность наличия, рассматриваемая ФАО как возможность в любой момент получить доступ к продуктам питания, включает в себе предыдущие 3 критерия. Данный показатель зависит от того, насколько государство сумело минимизировать негативные последствия экономического кризиса или изменения климата (Murra, 2004:34). ФАО упоминает здесь историческую несправедливость по отношению к коренным народам побережья Тихого океана, Амазонии и Анд со стороны колонизаторов, которые, ведя активную деятельность, лишали их возможности получать достаточное количество продовольствия.

Хотя и не в таких масштабах, но все еще, к сожалению, существуют отголоски колониальной эпохи, и это выражается в насильственном лишении племен их исконных территорий, а следовательно, и средств к их нормальному существованию. По оценке ФАО, представленной в докладе «Panorama of Food and Nutritional Security in Latin America and the Caribbean» 2014 г., если бы защита прав коренных народов реализовывалась в полной мере, то в некоторых районах существовал бы даже избыток продуктов питания в общинах¹³.

Исходя из такого обстоятельства дел, ФАО вынесла заключения в адрес государственных правительств. Национальным властям требуется обратить еще большее внимание на функционирование механизмов двусторонней коммуникации между ними и представителями аборигенного населения, а также дать оценку степени реализации предварительного, добровольного и осознанного согласия. В целом ряд задач, поставленный перед государствами, включает в себя подведение национального законодательства в отношении коренных народов под международные стандарты, более широкая представленность членов аборигенных племен на местном и региональном уровне, защита территорий и природных ресурсов, находящихся в распоряжении коренного населения, поддержание агробиологического разнообразия, исследование влияния изменения климата на ведение хозяйства в рамках общин, гарантия трудоустройства и достойного заработка, социальные гарантии, что особенно касается женщин из числа коренных народов.

Нужно отметить, что женщинам — представителям аборигенного населения ФАО уделяет крайне пристальное внимание, в доказательство чему она опубликовала ряд детальных докладов по проблеме занятости женщин из его числа в аграрном секторе. Согласно исследованию «El Empleo de las Mujeres Rurales. Lo que Dicen las Cifras» («Занятость женщин из числа коренных народов. Что говорят цифры») только в трех государствах (Парагвай, Чили, Сальвадор) более 50% женщин, представляющих коренное сообщество и занятых в сельском хозяйстве, получают заработную плату за свой труд (Fernández-Pacheco,

¹³ Panorama of Food and Nutritional Security in Latin America and the Caribbean (2014). Available at: <http://www.fao.org/3/a-i4230e.pdf> [Accessed 18 October 2020].

2016:169), и лишь в семи (Боливия, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Гватемала, Никарагуа, Гондурас) они обладают равными с мужчинами правами на земли (Silveira, 2018:81). Вместе с тем самая маленькая разница в заработной плате женщин и мужчин, занятых в данной сфере, наблюдается в Уругвае (2,4%), а самая большая — в Парагвае (43,4%) (Arellano, 2013:109).

В связи с этим ФАО участвует в достижении ЦУР № 5 — обеспечении гендерного равенства и расширении прав и возможностей всех женщин и девочек. Она заявляет о том, что становление равного положения и возможностей между мужчинами и женщинами является залогом прогресса. По мнению организации, сектор семейного фермерского хозяйства может расти, развиваться, увеличивать свою конкурентоспособность на локальном и даже региональном уровне путем вовлечения женщин в производственный процесс. Таким образом, может идти на спад проблема нищеты. Следовательно, правительствам, в первую очередь, рекомендуется проводить углубленные исследования женщин из числа коренных народов, формировать программы поддержки их не только как работников в сельскохозяйственной сфере, но и полноправных членов латиноамериканского общества.

В целом, последние 15 лет защита и поддержка коренного населения является одной из приоритетных задач ФАО. За этот период она сумела запустить широкий ряд масштабных программ и проектов в латиноамериканском регионе, сотрудничая с национальными правительствами. Перейдем к подробному рассмотрению некоторых из них.

В 2007—2011 гг. ФАО реализовала крупный проект «Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas Altoandinas y Rescate de Sus Productos Tradicionales» («Укрепление коренных сообществ высокогорных районов Анд и поддержание их традиционного ведения хозяйства») в районах Паукара, Анчонга (Перу), Сан Андрес, Колта, Риобамба, Алауси и Гуамоте (Эквадор) (Magni, 2017: 437—447). В соответствии с ним общины были снабжены необходимой сельскохозяйственной техникой, получили государственные субсидии, а также женщины начали участвовать в производстве продовольствия наравне с мужчинами. В результате был выявлен значительный прогресс в нескольких аспектах:

— увеличение возможностей коренных общин (участие в принятии решений органов местного самоуправления, в реализации Плана развития коренных народов Анд, управление природными, техническими и финансовыми ресурсами, учреждение сообществ нескольких общин для представления интересов в органах власти, популяризация в СМИ);

— укрепление традиционных продовольственных систем (производство экологически чистых продуктов питания высокого качества, внедрение современных технологий, улучшение состояния водных ресурсов);

— рост доходов членов коренных общин (открытие местных магазинов и рынков, изготовление ранее не производимых коренными племенами продуктов, например, мармелада, мороженого, мясной продукции);

— внесение изменений в национальные законодательства (составление планов сотрудничества с аборигенным населением Анд).

В период с 2009 по 2011 г. была реализована программа «Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Prevención y Gestión de Conflictos Interculturales en Chile» («Повышение эффективности работы правительства с проблемой предотвращения и управления межкультурными конфликтами в Чили») (Noro, Chong & Mogo, 2011:166), направленная на устранение споров между коренными народами и остальным населением, тянувшихся еще из эпохи колонизации. В рамках проекта ФАО действовала по 4 стратегиям:

- сглаживание «острых углов» для проведения диалога между сторонами;
- продвижение идеи необходимости сохранения культурного разнообразия;
- внедрение концепции культурного многообразия в государственную политику;
- увеличение возможностей коренного населения района Ла Араукания для дальнейшего развития.

Программа оказала позитивное влияние на ситуацию в Чили. В частности, в данной местности получило популярность ведение двустороннего диалога с коренными общинами посредством переводчиков, активно распространялась информация о ценности культурного и биологического разнообразия путем привлечения СМИ, а в отчетах по работе органов власти появился критерий «поликультурность».

В 2012 г. ФАО провела большую работу с коренными общинами Мискитос и Маягнас из района Алто Вангки Бокай в Никарагуа совместно с местным Советом по безопасности и реализации прав человека и Министерством по территориальным вопросам (Skoufias, Lunde & Patrinos, 2015:49—67). В проект было инвестировано 3,5 млн долл. США, которые были распределены на реализацию нескольких аспектов: экономическая, политическая, экологическая безопасность, здоровье, образование. ФАО разработала специальную Продовольственную модель для коренного населения, нацеленную на внедрение современной техники и повышение эффективности традиционного хозяйства. Поскольку жители общин потребляли недостаточное количество калорий (904 из необходимых 2545), в рамках программы на их территории высадили плодовые деревья, завезли куриц и коров. К тому же Министерство здравоохранения регулярно проводило опросы на предмет необходимого количества продовольствия и соотносило данные с уровнем производительности местных фермеров. В результате:

- к 2013 г. общины произвели 30 000 фунтов риса, 5 000 фасоли, 10 000 кукурузы, 9 000 яблок, появился значительный прирост поголовья скота;
- согласно Продовольственной модели, было проведено специальное обучение женщин, и 850 из них стали полноправными участниками производственного процесса;
- правительство Никарагуа опубликовало Закон № 779, в соответствии с которым гарантируется государственная поддержка одиноким матерям из числа коренных народов.

За период с 2013 по 2019 г. в Бразилии был осуществлен совместный с Министерством окружающей среды проект «Enhancing Biodiversity for Food and Nutrition» («Сохранение биоразнообразия ради продовольствия и питания»)

(Rangel, 2016:114), в реализацию которой было инвестировано 2 639 077 долларов США. По оценке ФАО, это один из самых биологически богатых территорий мира. Цели проекта — сохранение традиционных экологических знаний, с помощью которых коренные народы вносят весомый вклад в поддержание продовольственных систем, повышение осведомленности мирового сообщества о важности биоразнообразия с точки зрения существования продуктов питания, продовольственной безопасности, устойчивого развития. Организацией были разработаны и предложены Бразилии Национальная стратегия и План действий по сохранению биоразнообразия и иные документы. Федеральное правительство закрепило всех их в законодательстве, дополнив их положениями о «социобиоразнообразии» как показателе продовольственной безопасности.

Проект, по мнению ФАО, явился самым успешным за 2019 г. Его используют в качестве примера в тематических книгах, учебниках, на форумах и тренингах. После того, как итоги были опубликованы на Ежегодной сессии Комиссии по сохранению генетических ресурсов, он получил международное признание и был отмечен как важный шаг в осуществлении положений Конвенции о биологическом разнообразии 1992 года.

В 2014 г. ФАО запустила проект «*Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional*» («Политика продовольственной безопасности и безопасного питания») в Парагвае (Robles, 2014:231). Путем налаживания системы тщательного и регулярного диалога с представителями коренного населения расширился перечень участников ведения государственной политики и, по докладом Никарагуа, стране удалось добиться следующих результатов:

- рост доли участия коренных народов в разработке национальных проектов и стратегий, получение более детализированной информации о коренных народах;

- создание в государственной структуре новых элементов, отвечающих за благополучие аборигенного населения;

- прогресс в вопросе осуществления территориальных прав индейцев на исконные земли;

- уделение большего внимания теме взаимосвязи между реализацией культурных прав коренных общин и продовольственной безопасности в отношении их.

В 2015 г. ФАО сформулировала новейшую методологию работы с коренным населением Андских гор «*Mountain Vulnerability Model*» («Модель работы с уязвимой горной местностью») (Jindra, 2016:316), направленную на развитие коренных народов, проживающих на этой территории, реализации из права на питание и иных неотчуждаемых прав человека, получение статистических данных, внедрение в их жизнь современных технологий. Документ стал результатом совместной деятельности между экспертами ФАО и Секретариатом по вопросам партнерства в горной местности (*Mountain Partnership Secretariat — MPS*). Модель предлагает меры, позволяющие коренным племенам Анд укрепить хозяйство в трех направлениях: получение необходимого количества калорий, повышение урожайности широкого перечня культур (фасоли, кукурузы, картофеля, риса, пшеницы), распоряжение достаточной нормой белковой пищи (мяса,

молока, яиц). Кроме того, согласно стратегии, часть доходов от лесозаготовок, туризма и торговли в горных районах Анд должна быть конвертирована в заработную плату членам коренных общин, задействованным в сельском хозяйстве, чтобы они имели возможность удовлетворять в полной мере, как минимум, свои базовые потребности (Eversole, McNeish & Cimadamore, 2017:188).

Спустя год после публикации Модели ФАО установила, что число представителей коренного населения региона, испытывающих голод, сократилось на 30 %, в соответствии с докладом «Актуальное состояние проблемы продовольственной безопасности в мире» 2015 г. («State of Food Insecurity in the World»). Помимо этого снизилась интенсивность миграции из горных районов, началось восстановление локальной экосистемы и был запущен процесс по сохранению агробиоразнообразия.

Модель также призывает национальные правительства включать в государственные программы развития вопрос, касающийся коренных народов, проживающих на горной территории: это может не только повысить их уровень жизни, но и замедлить миграционный поток.

Один из последних масштабных проектов ФАО в данной области посвящен защите лесных массивов и носит название «Status of Community-Based Forestry and Forest Tenure in Honduras» («Статус общественного лесного хозяйства и лесных угодий в Гондурасе»). Кампания, стартовавшая в 2019 г. и продолжающаяся в настоящее время, рассчитана на работу по нескольким направлениям, среди которых выделяется цель «признание и защита прав коренных народов». Она включает в себя осуществление принципа преждевременного, добровольного и осознанного согласия, приоритет интересов аборигенного населения в вопросах распоряжения лесными территориями, совершенствование национального законодательства в отношении регулирования лесных угодий, сохранение лесных ресурсов в целях обеспечения полноценного существования индейцев, контроль местными органами власти реализации их коллективных прав. В планах ФАО также установление особого режима использования определенных лесных владений, снабжение коренного населения современным техническим оснащением, проект создания суда, специализирующегося на разбирательствах, касающихся коллективных прав индейцев, проживающих на лесных территориях.

Заключение

Таким образом, мы видим, что ФАО прикладывает множество усилий для выполнения своей миссии. Она состоит из большого перечня различных направлений, каждое из которых нацелено на достижение ЦУР. Защита прав коренного населения занимает в этом списке особое место, поскольку затрагивает не только сферу прав человека, но и биоразнообразие, охрану природных ресурсов и их рациональное потребление, экологию, сельское хозяйство.

Организация признает высокую значимость традиционных знаний и практик, реализуемых в тысячах коренных сообществ, вносящих вклад в культурное и лингвистическое наследие планеты. На примере латиноамериканского региона мы можем убедиться в активном внедрении стратегий, программ и проектов,

отстаивающих права земледельцев из числа коренного населения, поддерживающих устойчивое использование агрокультурных ресурсов, борющихся с изменением климата, сохраняющих традиционные продовольственные системы.

Продвижение и защита способа ведения хозяйства индейцев Латинской Америки требует локальной, региональной и даже международной кооперации. Кроме того, ФАО стремится к поддержанию состояния экосистем, прибрежных районов, где коренные общины ведут свой образ жизни (Diez & Correa, 2016:133). Во всех документах она подчеркивает прямую зависимость продовольственной безопасности аборигенного населения от степени искоренения бедности и голода, а избавиться от них можно, лишь сохраняя традиционную окружающую среду их обитания.

ФАО, активно участвуя в реализации ЦУР, содействует росту сельскохозяйственного производства, сохранению агробиоразнообразия и генетических ресурсов планеты, необходимых для осуществления права на питание. Все это делается в стремлении достичь сельскохозяйственной и продовольственной устойчивости и безопасности для всех. В ближайшие годы ФАО призывает государства мира к международному сотрудничеству, в котором равнозначно должны быть задействованы и традиционные знания коренных народов, и современная наука и технологии. Именно такого рода кооперация способна приблизить мировое сообщество к устойчивому развитию и благосостоянию будущих поколений.

References / Список литературы

- Abashidze, A.H. & Ananidze, F.R. (2011) *International legal framework for the protection of the rights of indigenous peoples*. Moscow, RUDN University Publ. (in Russian).
Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Международно-правовые основы защиты прав коренных народов: учебное пособие. М.: РУДН, 2011. 224 с.
- Abashidze, A.H. & Ananidze, F.R. (1997) *Legal status of minorities and indigenous peoples: international legal analysis*. Moscow, RUDN University Publ. (in Russian).
Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. М.: РУДН, 1997. 224 с.
- Angulo, R., Solano, A. & Tamayo, A. (2018) *La pobreza rural en America Latina: Que dicen los indicadores sobre la población indigena y afrodescendiente de la region?* Lima, Institute of Peruvian studies Publ. (in Spanish).
- Arellano, F. (2013) *La entrada de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Implicaciones políticas y económicas*. Caracas, Latin American Institute of Social Research Publ. (in Spanish).
- Bello, M. & Rangel, M. (2012) *Equity and exclusion in Latin America and Caribbean: the case of Indigenous and Afro-descendant peoples*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Brubaker, R. (2014) *Ethnicity without groups*. Cambridge, Harvard University Press.
- Cabrero, F. (2015) *Datos desagregados y "Buen Vivir". Los aportes del PNUD junto con las organizaciones de los pueblos indígenas*. Panamá, United Nations Development Program. (in Spanish).
- Diez, A. & Correa, N. (2016) *Desarrollo productivo y pobreza rural*. Lima, Ministry of social inclusion development of Peru. (in Spanish).
- Eversole, R., McNeish, J.A. & Cimadamore, A. (2017) *Indigenous peoples and poverty: an international perspective*. N.Y., Zed Books Ltd.

- Fernández-Pacheco, J. (2016) *Brechas en los derechos laborales de las mujeres en América Central. Proyecto «Incorporación de la dimensión de género en las políticas de erradicación de la pobreza y generación de empleo en América Latina»*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute. (in Spanish).
- Jindra, M. (2016) The dilemma of equality and diversity. *Current anthropology*. 55 (3), 316—334.
- López-Hurtado, L.E., (2014) “*Del dicho al hecho...*”: *Desfases crecientes entre políticas y prácticas en la educación intercultural bilingüe en América Latina en «Diversidad y Políticas Públicas»*. Santiago de Chile, Comisión Nacional Chilena de la UNESCO. (in Spanish).
- Magni, G. (2017) Indigenous knowledge and implications for the sustainable development agenda. *European Journal of Education*. 52 (4), 437—447.
- Murra, J. (2004) *El Mundo Andino. Población, medio ambiente y economía [The Andean World. Population, environment and economy]*. Lima: Institute of Peruvian studies. (in Spanish).
- Nopo, H., Chong, A. & Moro, A. (2011) *Discriminación en América Latina: una perspectiva económica*. Bogota, Mayol Ediciones. (in Spanish).
- Rangel, M. (2016) *Políticas públicas para pueblos indígenas y afrodescendientes. Marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú*. Santiago de Chile, Políticas sociales. (in Spanish).
- Robles, C. (2014) *Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad: avances y desafíos desde un enfoque técnico [Indigenous peoples and transfer programs with co-responsibility: advances and challenges from a technical approach]*. Santiago de Chile: CEPAL. (in Spanish).
- Sardan, O. & Piccoli, E. (2018) *Cash transfers in context. An anthropological perspective*. N.Y., Berghahn Books.
- Silveira, S. (2018) *La dimensión de género y sus implicaciones en la relación entre juventud, trabajo y formación*. Montevideo, Inter-American Center for the development of knowledge in vocational training. (in Spanish).
- Skoufias, E., Lunde, T. & Patrinos, H.A. (2015) Social networks among indigenous peoples in Latin America. *Latin American research review*. 45 (2), 49—67.
- Thornberry, P. (2002) *Indigenous peoples and human rights*. Manchester, Manchester University Press.
- Valeeva, R.M. & Vagizova, R.G. (2007) *International and domestic protection of human rights*. Kazan, Kazan State University Publ. (in Russian).
Валеева Р.М., Вагизова Р.Г. Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебное пособие. Казань: Казанский государственный университет, 2007. 668 с.

Об авторе:

Рахман Аниита Зульфизуровна — аспирант кафедры международного права, Юридический институт, Российский университет дружбы народов; Российская Федерация, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ORCID ID: 0000-0003-0650-3103

e-mail: anita.rahman@mail.ru

About the authors:

Anita Z. Rakhman — Post-graduate student of the the department of International Law, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0003-0650-3103

e-mail: anita.rahman@mail.ru

ПРАВО И ГЕНОМНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

LAW AND GENOMIC RESEARCH

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-872-887

Научная статья

Гносеологические вопросы исследования субъекта и объекта правовой охраны в геномных отношениях

А.Е. Семеновых✉

Уральский государственный юридический университет,
г. Екатеринбург, Российская Федерация
✉anastasiya.semenovikh@gmail.com

Аннотация. Актуальность темы исследования обоснована стремительным технологическим развитием генетики и геномики, внедрением генетических технологий и изобретений в научную и медицинскую практику, что в свою очередь не обеспечено должной систематизированной правовой охраной в национальном и международном законодательстве. Проблемы законодателя, прежде всего, обусловлены уникальностью и сложностью геномного правоотношения. Субъектам познания в рамках постнеклассической научной рациональности необходимо заострить внимание на гносеологических философских основаниях познания геномных правоотношений. *Цель исследования:* выявить и отразить особенности познания правовой охраны геномного правоотношения. *Задачи исследования:* дать понятие и определить состав геномных правоотношений; определить объект и субъект правовой охраны геномных правоотношений, разграничение понятий «правовая охрана» и «правовая защита» геномных правоотношений. *Методы:* Методология научного исследования включает в себя диалектический метод, а также общенаучные логические операции (дедукции и индукции, анализ и синтез), так и частнонаучные методы (формально-юридический и сравнительно-правовой методы), в рамках методологии постнеклассической научной рациональности используется системный подход к изучению объекта познания — исследование структуры, функционального и инструментального аспектов охранительного геномного правоотношения.

Ключевые слова: геномные правоотношения, геномная информация, генетические исследования, геном, биоэтика, правовое воздействие, правовая охрана, правовая защита

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Информация о финансировании. Исследование выполнено за счет средств субсидии из федерального бюджета на реализацию научного проекта на тему: «Выявление проблем правового регулирования в сфере использования генетической и геномной информации. Подготовка научно-обоснованных предложений по внесению изменений в систему российского законодательства с целью их устранения» (шифр темы: FEUW-2020-0005).

Дата поступления в редакцию: 30 апреля 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:

Семеновых А.Е. Гносеологические вопросы исследования субъекта и объекта правовой охраны в геномных отношениях // *RUDN Journal of Law*. 2021. Т. 25. № 4. С. 872—887. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-872-887

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-872-887

Research Article

Epistemological issues of research of the subject and object of legal protection in genomic relations

Anastasiya E. Semyonovikh✉

Ural State Law University, *Yekaterinburg, Russian Federation*

✉anastasiya.semenovikh@gmail.com

Abstract. The relevance of the research topic is justified by the rapid technological development of genetics and genomics and introduction of genetic technologies and inventions in scientific and medical practice, which is not provided with a proper systematized legal protection in national and international legislation. The legislator's problems are caused by the uniqueness and complexity of the genomic legal relationship. The subjects of knowledge in the framework of post-non-classical scientific rationality need to focus on the epistemological philosophical foundations of the knowledge of genomic legal relations. The purpose of the study is to identify and reflect the features of knowledge of the legal protection of genomic legal relations. Research tasks suggest defining the concept and composition of genomic legal relations, identifying the object and subject of legal protection of genomic legal relations, distinguishing between the concepts of "legal safeguard" and "legal protection" of genomic legal relations. The methodology of scientific research includes the dialectical method, general scientific logical operations (deduction and induction, analysis and synthesis), and private scientific methods (formal legal and comparative legal methods). Within the framework of the methodology of post-non-classical scientific rationality, a systematic approach to the study of the object of knowledge is used – the study of the structure, functional and instrumental aspects of the protective genomic legal relationship.

Key words: genomic legal relations, genomic information, genetic research, genome, bioethics, legal impact, legal safeguard, legal defense

Conflict of interest. The author declares no conflict of interest.

Funding information. The article was carried out at the expense of subsidies from the federal budget for the implementation of a scientific project on the topic: "Revealing the problems of legal regulation in the field of using genetic and genomic information. Preparation of scientifically grounded proposals for amending the system of Russian legislation in order to eliminate them "(topic code: FEUW-2020-0005).

Article received 30th April 2021

Article accepted 15th October 2021

For citation:

Semyonovikh, A.E. (2021) Epistemological issues of research of the subject and object of legal protection in genomic relations. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 872—887. (in Russian). DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-872-887

Введение

Новые открытия в области биологии, медицины, генетики, геномики и иных областях научного знания делают необходимость правовой охраны геномных отношений не чем-то из области фантастики, а реальностью. При этом значимость «геномной информации человека» настолько велика, что оказывает воздействие на отношения в сферах здравоохранения, медицинского обслуживания, страхования, на трудовую деятельность, гражданский оборот, частную жизнь граждан. Помимо прочего, «геномная информация человека» содержит не только индивидуальную информацию о лице, с помощью которой возможно установить его личность, но и включает в себе признак наследственности, то есть содержит информацию о нескольких поколениях ближайших родственников носителя геномной информации. Все это говорит о необходимости установления охранительного режима геномных отношений.

Исследование правовой охраны геномных отношений следует начать с изучения гносеологических вопросов, проблем исследования, которые стоят перед учеными: существуют ли в реальности геномные правоотношения, какие общественные отношения следует относить к геномным и какие из них следует брать под охрану, как определить круг объектов и субъектов правовой охраны геномных правоотношений, какие подходы стоит применять при исследовании правовой охраны геномных правоотношений, как соотнести понятия «правовая охрана» и «правовая защита» геномных правоотношений.

Большинство исследователей указывают на необходимость правовой охраны геномных отношений, связывая это с биологической и экологической безопасностью (Mokhov, Yavorskii & Pozdeev, 2020), биоэтическими принципами, информационной безопасностью и большими объемами данных. Так, слияние геномной и цифровой эры породило два фактора (Ajunwa, 2014:1231), исходя из которых можно сделать вывод о необходимости усиления правовой охраны «геномных отношений»: распространение и доступность генетических тестирований, а также цифровизация, хранение и обработка медицинской информации с помощью электронных ресурсов. Здесь сталкиваются «геномная информация» и «Big data», понятие, обозначающее специальные технологии, программное обеспечение для работы с большими объемами данных. Учитывая, что явление «Big data» тесно связано с информационными технологиями и размещением личных данных в сети Интернет, возрастает потенциальная опасность раскрытия личных данных, в том числе «геномной информации», и злоупотребление ею в корыстных целях или целях дискриминации по признаку генома. В зарубежной практике также встречаются дискуссии о «краже ДНК» как об угрозе генетической конфиденциальности человека. Исследователи под «кражей генов» понимают: «тайный сбор генетических материалов человека и проведение генетического тестирования, без ведома или согласия лица» (Joh, 2011).

В связи с тем, что «геномная информация» является важным элементом медицинских и генетических исследований, используется в неклинических целях для раскрытия преступлений, установления отцовства или изучения происхождения человека, Л.Н. Берг, В.Г. Голубцов считают, что именно государство «должно охранять генетическую конфиденциальность и предотвращать злоупотребление геномной информацией» (Berg & Golubtsov, 2020:640).

В качестве способов реализации правовой охраны геномных правоотношений исследователями рассматриваются различные перспективы установления уголовно-правовой или административно-правовой охраны, установление патентного режима для изобретений на основе генома человека. Например, Д.В. Карелин, Д.М. Мацепуро, Ф. Селита рассматривают потенциальную возможность установления режима уголовно-правовой охраны «генетических данных человека как элемента права на неприкосновенность частной жизни в плане соотношения его с закрепленными в УК РФ 1996 г. объектами уголовно-правовой охраны» (Karelin, Matsepuro & Selita, 2018:87).

Исследователи, причисляющие гены и геном к объектам интеллектуальных прав, считают, что патентование генетических и геномных изобретений является средством обеспечения правовой охраны интеллектуальной собственности, которое «удостоверяет законное право на технологии в сфере биомедицины; устанавливает приоритет их использования, авторство, защищает новую биомедицинскую разработку на определенный срок» (Levushkin, 2019:106).

Китай является одним из лидеров по применению генетических технологий, количеству изобретений в сфере исследования генома человека, внедрению генетических технологий в медицинскую и исследовательскую практику. Неудивительно, что большинство китайских ученых, в том числе ученых юристов, поддерживают систему патентования генов как «важный правовой инструмент защиты интересов изобретателей и изобретений, а также генетических ресурсов Китая» (Li Du, 2018:7).

Относительно объектного и субъектного состава «геномных отношений» мнения авторов разнятся. Например, А.Г. Блинов предлагает следующую модель геномных отношений (в области геномных исследований): достоинство личности, как объект отношений, нуждающихся в юридическом сопровождении; государства, обеспечивающие развитие и внедрение в практику генетических и геномных исследований, как субъект правоотношений; статус участников геномных правоотношений, а именно их обязанность по разработке пакета правовых актов, которые смогут обеспечить должное нормативно-правовое регулирование, правовую охрану и защиту в сфере проведения исследований генома человека (Blinov, 2019:254).

Различаются также точки зрения авторов относительно тех элементов, которые следует включать в перечень объектов геномных правоотношений. Так, многими исследователями ставится вопрос относительно статуса эмбрионов, искусственных клеток, тканей и органов, биомедицинских клеточных продуктов, крови и ее компонентов, «синтетического генома» (Mokhov, 2020:54).

Относительно перечня субъектов «геномных правоотношений» вопросы, прежде всего, возникают опять же по поводу статуса эмбрионов, а также при

исследовании субъектов «геномных правоотношений», связанных с геномной информацией человека. В данном контексте перечень субъектов геномных отношений расширяется от носителя геномной информации, исследователя или медицинского работника, непосредственно взаимодействующего с данной информацией, до специальных субъектов, таких как «оператор базы данных», сотрудники оператора, эксперты и специалисты, участвующие в государственной геномной регистрации и т.д. (Крыukova, 2019:31—32).

Методы: Методология научного исследования включает в себя диалектический метод, а также общенаучные логические операции (дедукции и индукции, анализ и синтез), так и частнонаучные методы (формально-юридический и сравнительно-правовой методы).

Цель исследования: выявить и отразить особенности познания и основные гносеологические вопросы субъекта и объекта правовой охраны геномных отношений.

Задачи исследования: дать понятие и определить состав геномных правоотношений; определить объект и субъект правовой охраны геномных правоотношений, разграничение понятий «правовая охрана» и «правовая защита» геномных правоотношений.

Геномные правоотношения. Часто сам факт существования геномных правоотношений ставится учеными-юристами под сомнение. Эти взгляды подкреплены весьма вескими доводами:

1. Принадлежность генома к микромиру обуславливает его объективные свойства — недоступность для правового воздействия. Трудно представить реальную правовую связь генома и правоотношений по поводу генома. Объект правового воздействия должен быть материальным, либо его свойства должны проявлять себя через действия управомоченных и обязанных лиц.

2. Правоотношение возникает в случаях сознательных волевых действий человека, способных подчиняться воле государства, закрепленной в законе. Геном это исключает.

Попробуем доказать обратное. Согласно теории права под правоотношениями понимают общественные отношения, регулируемые нормами права, возникающие на основе юридических фактов, действий субъектов и других оснований, установленных законодателем, участники которых наделены субъективными правами и юридическими обязанностями, санкционированными государством и охраняемыми им от правонарушений.

В качестве примера геномных правоотношений приведем следующую ситуацию: гражданка N обратилась в медицинский центр для получения услуг по искусственным репродуктивным технологиям. В результате искусственного оплодотворения родился ребенок, у которого было выявлено тяжелое генетическое заболевание — спинальная мышечная атрофия. Носителем данного генетического заболевания являлся донор генетического материала. Медицинский центр не исполнил обязанность по надлежащей проверке генетического материала. Данный случай иллюстрирует не только пример геномных правоотношений, но и указывает на необходимость их повышенной правовой охраны и особый контроль со стороны государства.

На основании ранее проведенных исследований мы можем дать следующее определение геномным правоотношениям: «это реальное, фактическое, возникшее в конкретной жизненной ситуации общественное отношение (общественная связь физических и/или юридических лиц), связанное с использованием (исследованием, применением, хранением) гена особи человеческой популяции, которое приобрело правовую форму в результате урегулированности (предусмотренности) данного жизненного случая нормой права действующего закона, договором, судебным (административным) актом» (Berg (ed.), 2021:84).

Объект геномного правоотношения — это то социальное благо, на которое направлено воздействие правоотношения. Какие же блага являются объектом геномных правоотношений? Остановимся на определении, геном человека, закрепленном в статье 1 Всеобщей декларации о геноме человека и правах человека: «Геном человека лежит в основе изначальной общности всех представителей человеческого рода, а также признания их неотъемлемого достоинства и разнообразия. Геном человека знаменует собой достояние человечества»¹. Также хотелось бы обратить внимание на значение такой категории, как «геномная информация». Национальный стандарт РФ «Судебная молекулярно-генетическая экспертиза. Термины и определения» (утв. приказом Росстандарта от 12 декабря 2016 г. № 2009-ст) определяет геном как совокупный генетический материал организма². А дефиниция «геномная информация» определена как «персональные данные, включающие кодированную информацию об определенных фрагментах дезоксирибонуклеиновой кислоты физического лица или неопознанного трупа, не характеризующих их физиологические особенности»³. Заметим, что такое понимание геномной информации законодателем узконаправлено и применимо лишь к правоотношениям, возникающим на основании федерального закона «О государственной геномной регистрации». Определение категории «геномная информация» только через персональные данные носит ограничительный характер, так как такая информация в силу свойства наследственности содержит данные не только об идентифицируемом лице, а также информацию о нескольких поколениях его ближайших родственников. «Геномная информация человека» является правовой информацией индивидуально-правового характера, в силу своей способности оказывать воздействие на субъекты права, упорядочивать их действия. Таким образом, геномная информация — правовая информация индивидуального характера, обладающая помимо уникальных свойств определяемого лица свойством наследственности.

По нашему мнению, объектом геномных правоотношений является генетическое достоинство и геномная информация человека.

Следующим элементом геномного правоотношения является субъект. Исходя из общей теории права, субъектом геномных правоотношений могут

¹ Всеобщая декларация о геноме человека и правах человека: принята Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры 11.11.1997.

² ГОСТ Р 57343-2016 «Судебная молекулярно-генетическая экспертиза. Термины и определения». Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1200142866> (дата обращения: 01.04.2021).

³ Федеральный закон «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» от 03.12.2008 N 242-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 49, ст. 5740.

являться физические и юридические лица, а также государство в лице уполномоченных органов и организаций.

Содержание геномного правоотношения. Юридическое содержание рассматриваемого типа правоотношения составляют субъективное право и юридическая обязанность. Субъективное право — мера возможного поведения субъектов в геномном правоотношении. Юридическая обязанность — мера должного поведения в геномном правоотношении.

Исследование объекта и субъекта правовой охраны геномных отношений. Объектом правовой охраны являются те, наиболее важные социальные ценности, правовые блага, общественные отношения, в сохранении которых заинтересованы отдельные лица, все общество и государство. Предотвращение неправомерного поведения субъектов — основное назначение правовой охраны. Эффективность правовой охраны возрастает в прямой зависимости от увеличения числа субъектов, которые подчиняются требованиям правовых норм, путем соблюдения запретов и исполнения юридических обязанностей. «Сам факт установления запрета или санкция оказывают серьезное влияние на некоторых лиц, побуждают их воздерживаться от совершения наказуемого поступка» (Rad'ko, 2004:236). То есть цель правовой охраны преимущественно превентивная. Какова же цель правовой охраны геномных отношений? Прежде всего, это предотвращение правонарушений, связанных с генетическим достоинством и геномной информацией человека, а также устранение причин и условий, способствующих таким правонарушениям. Такими правонарушениями могут быть модификация человеческого генома, которая приводит к его изменению без получения добровольного информированного согласия лица, злоупотребление геномной информацией, дискриминация на основании геномной информации (в сферах здравоохранения, страхования, трудовой деятельности). Генетическое достоинство и геномная информация человека имеют высокую социальную значимость. Право на уважение достоинства, в том числе генетического, является одним из основополагающих естественных прав человека, закреплено на международном уровне и является неотъемлемой частью правового статуса личности. Геномная информация в силу особых свойств уникальности и наследственности имеет огромный потенциал правового воздействия в различных сферах деятельности, а также оказывает влияние на иные субъекты геномных правоотношений. Данные объекты должны быть взяты под охрану, государству следует внимательней относиться к правовой охране данной сферы правоотношений, контролю за предотвращением нарушений правовых норм, устранению различных причин, которые способствуют неправомерному поведению. Таким образом, объект геномных правоотношений и объект правовой охраны таких отношений совпадают.

Мы считаем, что следующим элементом, который целесообразно выделить в понятийном ряду, характеризующем структуру правовой охраны, является субъект правовой охраны. Итак, субъектом является тот, кто осуществляет воздействие на объект правовой охраны и те субъекты права, на которых направлено данное воздействие. Охранительное воздействие осуществляется в рамках охранительных правоотношений. Традиционно в охранительных правоотношениях

выделяют двух субъектов: правонарушителя и государство в лице уполномоченных органов. Также существует мнение, что охранительная функция воздействует на волю и сознание тех субъектов, правосознание которых деформировано ранее уже совершенными правонарушениями, либо нравственно-психологическими установками, которые реально могут подтолкнуть таких субъектов к неправомерному поведению. Другие исследователи, например, Д.А. Липинский, утверждают, что охранительное правовое воздействие распространяется на волю и сознание всех деликтоспособных субъектов, путем усвоения норм и ценностей, охраняемых правом (Lipinskii, 2004:234). В теории уголовного права В.Д. Филимонов, высказывая позицию о разделении охранительной функции уголовного права на предупредительную и восстановительную. В качестве субъектов предупредительной функции выделяет лиц, еще не совершивших преступных деяний, но склонных к такому неправомерному поведению, а в качестве субъектов восстановительной функции лиц, уже совершивших преступные деяния (Filimonov, 2003).

Автор исследования придерживается позиции о разграничении понятий «правовая охрана» и «правовая защита». Момент совершения правонарушения является водоразделом между данными правовыми явлениями. Правовая охрана носит преимущественно превентивный характер, ее основная цель — предотвращение преступлений, в то время как правовая защита «включается» в момент совершения преступления и ее основная цель восстановление нарушенного правоотношения и социальной справедливости.

Таким образом, субъектный состав правовой охраны и правовой защиты различен. В субъектный состав как правовой охраны входят 2 группы субъектов, те субъекты, которые оказывают правовое воздействие, и те, которые его претерпевают. Таким образом, к субъектному составу первой группы относятся следующие категории субъектов: все правоспособные лица, которые могут претерпевать на себе охранительное правовое воздействие, субъекты, склонные к неправомерному поведению (правонарушения, объективно-противоправные деяния, злоупотребления правом), лица, ранее совершавшие противоправные поступки, но уже привлеченные к ответственности или иным мерам, восстанавливающим нарушенное право. Субъекты, оказывающие, охранительное правовое воздействие, также имеют уникальный состав. Так как, само наличие правовой нормы оказывает психологическое воздействие всех субъектов права, воздерживая их от противоправного поведения, то органы законодательной власти следует включить в субъектный состав второй группы. Также в субъектный состав данной группы относятся органы исполнительной власти и контрольно-надзорные органы. Участие компетентных органов в реализации охранительной функции права можно определяется на основе анализа законодательной основы, закрепляющей статус, цели, задачи, компетенцию и отдельные полномочия органов исполнительной власти и контрольно-надзорных органов.

Используя диалектический метод, перейдем к анализу субъектного состава субъектов правовой охраны геномных правоотношений. Правоспособные лица, которые могут претерпевать на себе охранительное правовое воздействие — эта группа субъектов самая многочисленная, к ней относятся все правоспособные

физический и юридические лица, вступающие в геномные правоотношения. Рассмотрим на конкретных примерах. В сфере здравоохранения субъектами, испытывающими воздействие охранительных норм, являются «медицинский работник» и «пациент». Эти понятия традиционны для данной сферы и закреплены в Федеральном законе от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Геномная информация человека, полученная по результатам медицинских исследований, является конфиденциальной информацией, в связи с тем что отнесена к врачебной тайне. В соответствии со ст. 13 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» установлен запрет на разглашение фактов о состоянии здоровья «пациента» для лиц, которым они стали известны при обучении, исполнении трудовых, должностных и иных обязанностей⁴. За несоблюдение запрета предусмотрена дисциплинарная (выговор или увольнение), гражданско-правовая (возмещение ущерба по решению суда), административная (ст. 13.14 КоАП РФ) и уголовная (ч. 2 ст. 13 УК РФ) ответственность. Таким образом, медицинский персонал и иные лица, указанные в федеральном законе, испытывают сдерживающее воздействие норм права, охраняющих конфиденциальность геномной информации, подкрепленных нормами, устанавливающими юридическую ответственность за нарушение такого запрета.

Субъекты, склонные к неправомерному поведению. В настоящее время деятельность исследователей генома человека урегулирована преимущественно на международном уровне. Основной акцент международных правовых норм сделан на применении всеми национальными государствами мер, направленных на ограничение дискриминации по признаку генома, защиту генетического достоинства. А.Г. Блинов утверждает, что потенциальную угрозу нарушения прав и свобод личности, ее генетического достоинства представляют недобросовестные ученые, готовые преступить биоэтические и правовые нормы ради получения значительных научных результатов. Конечно, примерами неэтичной исследовательской деятельности могут служить кейс китайского ученого Хэ Цянкуя, который провел эксперимент по редактированию генома человека с применением технологии «генетических ножниц» и «создал» детей с устойчивым иммунитетом к вирусу иммунодефицита человека, или действия нидерландского врача-репродуктолога Яна Карбаата, предоставлявшего услуги вспомогательных репродуктивных технологий путем использования собственного биоматериала, без согласия и уведомления об этом пациенток, или пример из практики Европейского суда по правам человека в деле «Баталины (Bataliny) против Российской Федерации», при разрешении данного кейса выявлено принуждение пациента к участию в биомедицинском эксперименте⁵.

Конечно, мы не ведем речь о полном запрете проведения каких-либо исследований, связанных с геномом человека и его геномной информацией, но все эти случаи указывают на необходимость разработки системы правовых средств,

⁴ Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации от 21.11.2011 № 323-ФЗ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁵ Постановление ЕСПЧ от 23 июля 2015 г. Дело «Баталины (Bataliny) против Российской Федерации»: жалоба № 10060/07 // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2016. № 1. С. 83—97.

исключающих возможность злоупотребления со стороны недобросовестных ученых, как субъектов потенциально склонных к неправомерному поведению. Помимо правовых средств следует обратить внимание и на биоэтические нормы, и на применение информационных технологий. Например, для недопущения дискриминации по признаку генома следует предотвратить утечки геномной информации из баз данных, которые используются в медицинских организациях, центрах генетической диагностики и т.п. В сфере технических наук учеными разрабатывается специальное программное обеспечение, предотвращающее утечку геномной информации из баз данных и как следствие ее неправомерное использование (Fredrich, Schmohl & Junge, 2019).

Следующей рассматриваемой категорией субъектов являются лица, ранее совершавшие противоправные поступки, но уже привлеченные к ответственности или иным мерам, восстанавливающим нарушенное право. Примерами таких субъектов служат лица, подлежащие обязательной государственной геномной регистрации. Хотя в соответствии с Федеральным законом от 03.12.2008 № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» целью государственной геномной регистрации является «идентификация личности человека»⁶, но полученная при регистрации геномная информация служит не только установлению личности субъекта, совершившего тяжкое или особо тяжкое преступлений или преступление против половой неприкосновенности и половой свободы, но и является существенным сдерживающим фактором для рецидива преступного поведения. Таким образом выполняется цель охранительного правового воздействия — предотвращение совершения преступления.

Как уже было упомянуто ранее, именно государство в лице его органов должно осуществлять надлежащую правовую охрану геномных правоотношений, предотвращать противоправное поведение, посягающее на генетическое достоинство личности, и конфиденциальность геномной информации, ее использование в неправомерных целях.

Разграничение понятий «правовая охрана» и «правовая защита» геномных правоотношений. Моментом разграничения явлений, а соответственно и понятий «правовая охрана» и «правовая защита» является момент начала совершения неправомерного деяния (правонарушение, объективно-противоправное деяние, злоупотребление правом). Для детального исследования данных правовых явлений рассмотрим их различия с точки зрения трех разных подходов: структурного, функционального и инструментального.

Структура правовой охраны была подробно рассмотрена в предыдущем разделе настоящей статьи. Соотнесем отличия объекта и субъекта «правовой охраны» и «правовой защиты» в сфере геномных правоотношений.

Момент осуществления правовой защиты наступает только в том случае, когда субъективное право уже нарушено, допущено неправомерное поведение. Защита вступает в действие, когда нарушение прав и интересов уже произошло. Осуществление правовой защиты возложено либо на специальные государственные органы, например, суд, либо осуществляется субъектом права

⁶ Федеральный закон «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» от 03.12.2008 № 242-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 49, ст. 5740.

самостоятельно. Таким образом, правовая цель защиты заключается в восстановлении нарушенного субъективного права и привлечение нарушителя к ответственности. Общесоциальной целью защиты является приведение общественных отношений в такое состояние, в котором они находились до совершения правонарушения, при невозможности восстановления такого состояния, компенсация причиненного вреда. Таким образом, цель «правовой защиты» — восстановление социальной справедливости.

Что касается объекта правовой охраны и правовой защиты, то правовое воздействие этих явлений направлено на одни и те же правоотношения, правовые блага, за исключением того, что воздействие правовой охраны направлено на сохранение этих правоотношений или правовых благ в первоначальном состоянии, тогда как воздействие правовой защиты направлено на восстановление нарушенных прав и приведение их в первоначальное состояние.

Наглядно проиллюстрировать различия в объекте можно на примере решения Европейского суда по правам человека от 04.12.2008 по делу «S. и Марпер (Marper) против Соединенного Королевства»⁷. Суть требований заявителей заключалась в уничтожении образцов ДНК и отпечатков пальцев лиц, уголовное преследование которых было прекращено, из баз данных правоохранительных органов. Несмотря на то, что дела в отношении данных лиц были прекращены, полиция продолжала хранить их «геномную информацию» и иные биометрические данные. Полиция, затем суд Великобритании отказался исполнять требования заявителей. Рассмотрев жалобу, Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что государство-ответчик превысило уровень собственного усмотрения в данном вопросе и обязал удалять такие данные из информационных баз данных правоохранительных органов Великобритании. Перед нами пример «правовой защиты» и восстановления нарушенного права в геномных правоотношениях. В данном споре ЕСПЧ рассматривает хранение ДНК невиновных в совершении преступлений лиц как «вмешательство в частную жизнь и нарушение ее неприкосновенности» (Bogdanova, 2019:21).

Интересно, что после вынесения решения Европейским судом по правам человека по данному делу другие страны предусмотрительно стали удалять такую геномную информацию о лицах, не признанных виновными совершении преступлений. Такие меры превентивного характера могут служить примером «правовой охраны».

Исходя из различия целей и задач правовой охраны и правовой защиты, отличен и их субъектный состав. К группе субъектов правовой защиты, испытывающих на себе правовое воздействие, относятся субъекты, совершившие противоправные деяния, и субъекты, чье субъективное право было нарушено, так как целью правовой защиты является восстановление нарушенного права, установление социальной справедливости, справедливого наказания для одного и компенсации причиненного вреда для другого. Соответственно, к субъектам, осуществляющим правовое воздействие при реализации правовой защиты,

⁷ Постановление ЕСПЧ от 04.12.2008 по делу «S. и Марпер (Marper) против Соединенного Королевства» (жалобы № 30562/04 и 30566/04) // СПС «КонсультантПлюс».

относятся правоприменители, осуществляющие подготовку и принятие индивидуальных решений по юридическому делу, а также компетентные органы и должностные лица, уполномоченные осуществлять исполнение данных решений.

Безусловно, весомая роль отведена органам судебной власти. Понятие «геномная информация» является понятием общенаучным, используется в различных отраслях знания: биологии, медицине, информатике, технических науках и т.д. Знания о геноме весьма специфичны и сложны для восприятия. Как же такими знаниями оперирует правоприменитель, достаточно ли их для вынесения решений по юридическому делу? Исследования знаний генетической и геномной информации показывает, что среди 283 участников, 73 из которых судьи, 94 человека имеют юридическое образование и 116 не являются юристами, судьи имеют более высокий уровень «генетических знаний», чем другие группы, но их уверенность в своих «генетических знаниях», хотя и выше, чем у других групп, все равно является достаточно низкой и составляет 55,6 %, и наконец 100% судей согласились с тем, что информация о генно-экологических процессах должна быть включена в обучение судей. Этот факт подтверждает важности «генетических знаний» для осуществления правосудия (Selita, Smereczynska & Chapman, 2020). Повышение «генетических знаний» правоприменителей в целом, и судей в частности, является важным шагом на пути к достижению адекватной правовой охраны и правовой защиты от неправомерного использования геномной информации.

Рассмотрим функциональный аспект соотношения понятий «правовая охрана» и «правовая защита». Безусловно, и правовая охрана и правовая защита являются частью охранительной функции права, но в правоохранительной функции выделяют подфункции, которые необходимо разграничить между правовой охраной и правовой защитой соответственно. Критерием такого разграничения будет являться момент совершения правонарушения, объективно-противоправного деяния или злоупотребления правом.

И.Ф. Казьмин выделяет следующие подфункции охранительной функции права: «профилактическую, контрольную, конфликтную, восстановительную, карательную» (Kaz'min, 1986:169). В.Д. Филимонов, рассматривая охранительную функцию уголовного права выделяет два вида данной функции: «предупредительную и восстановительную» (Филимонов, 2003).

По мнению автора, следует выделить следующие подфункции охранительной функции права: профилактическая функция, контрольно-надзорная функция, предупредительная (превентивная) функция, конфликтная функция, восстановительная функция, карательная функция.

К правовой охране следует отнести профилактическую (проведение уполномоченными субъектами мероприятий по правовому просвещению, повышению уровня правовой культуры и иных профилактических мер), контрольно-надзорную (реализация уполномоченными субъектами мероприятий по проверке соблюдения правовых норм поднадзорными и подконтрольными объектами, и субъектами) и предупредительную (реализация уполномоченными субъектами мер по предупреждению и пресечению правонарушений) функции.

Рассмотрим примеры в сфере геномных правоотношений. Полагаем, что к профилактической подфункции охранительной функции права следует отнести

особую поддержку со стороны государства научных исследований, направленных на изучение генома человека, в том числе правовых исследований, направленных на разработку предложений по внесению изменений в законодательные акты Российской Федерации и проектов законов, организацию и проведение научных мероприятий, посвященных правовым и этическим проблемам модификации человеческого генома и использования геномной информации человека.

Примером проявления контрольно-надзорной подфункции в сфере геномных правоотношений является наличие надзорных полномочий Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров за исполнением Федерального закона «О государственной геномной регистрации», а также контрольных полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и ведомственного контроля над органами, проводящими государственную геномную регистрацию.

Предупредительная подфункция. Например, органы прокуратуры Российской Федерации наделены полномочием по направлению предостережения о недопустимости нарушения закона в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

К правовой защите следует отнести конфликтную (разрешение юридических споров), восстановительную (реализация мер защиты, например, взыскание алиментов, задолженности по заработной плате, возмещение вреда) и карательную (применение юридической ответственности и иных мер принудительного характера) функции.

Центральным понятием в инструментальном подходе изучения права является понятие «правовое средство». В теории права под правовыми средствами понимают «инструменты правового воздействия, применяемые в целях достижения определенных результатов в процессе решения социальных задач и проблем, стоящих перед обществом и государством» (Sapun, 2002: 29; Mal'ko, 1999:12).

Какие же инструменты, правовые средства мы можем отнести к явлениям «правовая охрана» и «правовая защита»? Норма, как первоначальный элемент правовой материи, является универсальным правовым средством как в правовой охране, так и в правовой защите, устанавливающим общеобязательные, формально-определенные правила поведения. Инструментальное назначение правовой охраны и правовой защиты соотносится с функциональным назначением данных явлений, то есть образует соотношение функция — правовое средство. Таким образом, к правовым средствам правовой охраны относятся средства профилактики, контрольно-надзорные средства, средства предупреждения и средства пресечения, к средствам правовой защиты — средства восстановления права, средства защиты, средства принуждения, меры юридической ответственности.

В качестве примера инструмента правовой охраны генетических данных рассмотрим действующие в Европейском союзе средства охраны персональных данных: «право на исправление данных» и «право на забвение». последнее право применяется, когда, например, данные больше не нужны для той цели, для которой они были собраны, субъект данных отзывает свое согласие или возражает против обработки информации (Nielsen, Kongsholm, Schovsbo, 2019:99).

Выводы

Не смотря на скепсис некоторых ученых-юристов, невозможно отрицать существование геномных отношений на пороге перехода общества к шестому технологическому укладу. Под геномными правоотношениями следует понимать общественные отношения, связанные с использованием (исследованием, применением, хранением) гена особи человеческой популяции, урегулированных нормами права.

Объект геномных правоотношений — то социальное благо, на которое направленно воздействие правоотношения. В геномных правоотношениях это воздействие направлено на генетическое достоинство человека и его геномную информацию.

Субъектом геномных правоотношений могут являться физические и юридические лица, а также государство в лице уполномоченных органов и организаций.

Именно государства должны взять на себя ведущую роль в обеспечении правовой охраны и правовой защиты генетического достоинства человека и его геномной информации, в силу особой значимости данных объектов для существования и эффективного развития отдельно взятых государств и всей человеческой популяции.

Цель государственно-правовой охраны объектов геномных правоотношений — превенция противоправного поведения, направленного на нарушение прав лиц на сохранение генетического достоинства, вмешательство в целостность генома человека без его добровольного согласия, дискриминацию по признаку генома, нарушение конфиденциальности и злоупотребление геномной информацией человека.

Сложности при исследовании субъектов правовой охраны генома, возникающие в связи с пробелами законодательства, предлагаем исправить путем проведения классификации субъектов по основанию направленности правового воздействия на субъекты, которые оказывают правовое воздействие, и субъекты, которые его претерпевают. Для последних также предлагаем провести классификацию, основанием для которой выступает потенциальная возможность совершения неправомерных деяний, и выделить следующие категории: все правоспособные лица, которые могут претерпевать на себе охранительное правовое воздействие, лица, склонные к неправомерному поведению, лица, ранее совершавшее противоправные поступки, но уже привлеченные к ответственности или иным мерам, восстанавливающим нарушенное право.

Придерживаясь позиции о разграничении правовых явлений и понятий «правовая охрана» и «правовая защита», считаем, что момент совершения правонарушения является основой разграничения данных явлений. Правовая охрана носит преимущественно превентивный характер, ее основная цель — предотвращение преступлений, в то время как правовая защита «включается» в момент совершения преступления и ее основная цель — восстановление нарушенного правоотношения и социальной справедливости. Геномные правоотношения не исключение. В зависимости от реализации правовой охраны или правовой защиты объекта геномного правоотношения отличен субъектный состав, функция и правовой инструментарий.

References / Список литературы

- Ajunwa, I. (2014) Genetic testing meets Big data: Tort and Contract Law issues. *Ohio, State Law Journal*. 75 (6), 1225—1262.
- Berg, L.N., Golubtsov, V.G. (2020) Areas of Legal Impact in the Field of Genomic Research: Russian and International Experience. *Perm University Herald. Juridical Sciences*. (50), 638—649. <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2020-50-638-649> (in Russian).
Берг Л.Н., Голубцов В.Г. Направления правового воздействия в сфере геномных исследований: российский и международный опыт // Вестник пермского университета. Юридические науки. 2020. Вып. 50. С. 638—649. <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2020-50-638-649>
- Berg, L.N. (ed.). (2021) *Genome, man, law: problems of theory and practice of legal impact*. Moscow, Jurlitinform Publ. (in Russian).
Геном, человек, право: проблемы теории и практики правового воздействия / под ред. Л.Н. Берг. М.: Юрлитинформ, 2021. 200 с.
- Blinov, A.G. (2019) International Standards for the Regulation of Genetic Research and their Reflection in the National Legislation. *Herald of Saratov State Law Academy*. 3 (128), 247—255. (in Russian).
Блинов А.Г. Международные стандарты регулирования генетических исследований и их отражение в национальном законодательстве // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 3 (128). С. 247—255.
- Bogdanova, E.E. (2019) Legal risks of genetic revolution: genetic information and discrimination. *Lex russica*. 6 (151), 18—29. (in Russian).
Богданова Е.Е. Правовые проблемы и риски генетической революции: генетическая информация и дискриминация // Lex russica (Русский закон). 2019. № 6 (151). С. 18—29.
- Danchenko, A.A. (2003) *Preventive function of Russian law. Diss ... Candidate Legal of sciences*. Kostroma, KSTU Publ. (in Russian).
Данченко А.А. Превентивная функция российского права: дисс. ... канд. юрид. наук. Кострома: КГТУ, 2003. 164 с.
- Filimonov, V.D. (2003) *Protective function of criminal law*. Moscow, Legal Center Publ. (in Russian).
Филимонов В.Д. Охранительная функция уголовного права. М.: Юридический центр, 2003. 250 с.
- Fredrich, B., Schmöhl, M., Junge, O., Gundlach, S., Ellinghaus, D. & Pfeufer, A. et al. (2019) VarWatch — A stand-alone software tool for variant matching. *PLoS ONE*. 14(4), e0215618. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0215618>
- Joh, E.E. (2011) DNA Theft: Recognizing the Crime of Nonconsensual Genetic Collection and Testing. *Boston University Law Review*. (91), 669—700.
- Kaz'min, I.F. (1986) *General problems of law in the context of scientific and technological progress*. Moscow, Legal literature Publ. (in Russian).
Казьмин И.Ф. Общие проблемы права в условиях научно-технического прогресса. М.: Юридическая литература, 1986. 192 с.
- Karelin, D.V., Matsepuro, D.M. & Selita, F. (2018) Criminal Legal Protection of Genetic Data of the Person: to Statement of a Problem. *Herald of Tomsk State University. Law*. (29), 79—90.
Карелин Д.В., Маценуро Д.М., Селита Ф. Уголовно-правовая охрана генетических данных человека: к постановке проблемы // Вестник Томского государственного университета. Право. 2018. № 29. С. 79—90.
- Kryukova, E. S. (2019) Subject composition of relations arising when using genome information. *Juridical Journal of Samara University*. 5(2), 29—34. <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2019-5-2-29-34>
Крюкова Е.С. Субъектный состав отношений, возникающих при использовании геномной информации // Юридический вестник Самарского университета. 2019. Т. 5. № 2. С. 29—34. <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2019-5-2-29-34>

- Levushkin, A.N. (2019) Civil Law Regime of Genes as Objects of Civil Rights. *Lex russica*. 6 (151), 100—109.
Левушкин А.Н. Гражданско-правовой режим генов как объектов гражданских прав // *Lex russica (Русский закон)*. 2019. № 6 (151). С. 100—109.
- Li, Du (2018) Patenting human genes: Chinese academic articles' portrayal of gene patents. *BMC Medical Ethics*. 29, 1—7. <https://doi.org/10.1186/s12910-018-0271-8>
- Lipinskii, D.A. (2004) General theory of legal liability. Diss ... doct. Legal of sciences. Samara, SSA Publ. (in Russian).
Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: дисс. ... д-ра юрид. наук. Самара: СГА, 2004. 487 с.
- Mal'ko, A.V. (1999) Legal Means as a General Theoretical Problem. *Proceedings of Higher Educational Institutions. Pravovedenie*. 2(225), 4—16. (in Russian).
Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема Известия высших учебных заведений // *Правоведение*. 1999. № 2 (225). С. 4—16.
- Mokhov, A.A. (2020) "Synthetic" Genom and Productsresultant Using It as New Objects of Legal Relations. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. (5), 51—59. (in Russian).
Мохов А.А. «Синтетический» геном и получаемые с его использованием продукты как новые объекты правоотношений // *Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. № 5. 2020. С. 51—59.
- Mokhov, A.A., Yavorskii, A.N. & Pozdeev, A.R. (2020) Features of Legal Regulation of Genomic Researches: Failures, Security Concerns and Prospects. *Bulletin of Udmurt University. Series Economics and Law*. 30(1), 145—152. (in Russian).
Мохов А.А., Яворский А.Н., Поздеев А.Р. Особенности правового регулирования геномных исследований: неблагоприятные исходы, проблемы безопасности и перспективы // *Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право*. 2020. Т. 30. № 1. С. 145—152.
- Nielsen, M.E.J., Kongsholm, N.C.H. & Schovsbo, J. (2019) Property and human genetic information. *Journal of Community Genetics*. (10), 95—107.
- Rad'ko, T.N. (2004) *Theory of State and Law: Textbook for Universities*. Moscow, YUNITI-DANA Publ., Law and Law Publ. (in Russian).
Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 576 с.
- Sapun, V.A. (2002) *The theory of legal means and the mechanism for the implementation of law*. Saint Petersburg, University of the Humanities and Social Sciences Publ. (in Russian).
Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права. СПб.: СПбГУП, 2002. 154 с.
- Selita, F., Smereczynska, V., Chapman, R., Toivainen, T. & Kovas, Y. (2020) Judging in the genomic era: judges' genetic knowledge, confidence and need for training. *European Journal of Human Genetics*. (28), 1322—1330. <https://doi.org/10.1038/s41431-020-0650-8>

Об авторе:

Семеновых Анастасия Евгеньевна — аспирант кафедры теории государства и права, стажер-исследователь, управление научных исследований, Уральский государственный юридический университет; Российская Федерация, 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21

SPIN-код: 2537-8813

e-mail: anastasiya.semenovikh@gmail.com

About the author:

Anastasiya E. Semyonovikh — post graduate student of the Department of Theory of State and Law, Research Assistant, Research Department; Ural State Law University, 21, Komsomolskaya str., Ekaterinburg, 620137, Russian Federation

SPIN-code: 2537-8813

e-mail: anastasiya.semenovikh@gmail.com




DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-888-900

Research Article

Methodological function of the “genomic information” notion for human genome interdisciplinary researches

Lyudmila N. Berg  

Ural State Law University, *Ekaterinburg, Russian Federation*

 mila-berg@mail.ru

Abstract. The author is convinced that a notion ‘genomic information’ is widespread in sciences thus justifies that a genomic information is already a general scientific notion. The author differentiates internal and external factors that have a great impact on the notion of ‘genomic information’. Internal factors are digitalization of sciences, interdisciplinary research, and a new type of rationality in science. External factors are modern economy that is based on scientific and technical progress. The article refers to the theory of notions’ ranges that was substantiated by A.M. Vasil’ev. It creates a new notions’ range concerning the notion of ‘genomic information’. It is crucial to understand that this notion is investigated in the aspect of legal information. In the author’s opinion, notions’ range concerning the ‘genomic information’ notion forms the basis for a fresh interdisciplinary law-and-genome theory which will be developing consequently. The author asserts that it is necessary to use general scientific approaches for law-and-genome information’s research. In this sense systematic and informational approaches are the most significant for interdisciplinary law-and-genome theory ones.

Key words: genomic information, legal information, law-and-genome information, general scientific notion, notions’ range, use general scientific approach, interdisciplinary law-and-genome theory, systematic approach, informational approach

Conflict of interest. The author declares no conflict of interest.

Funding information. The article has been prepared within the framework of the assignment of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation, project 26.12267.2018/12.1.

Article received 14th May 2021

Article accepted 15th October 2021

For citation:

Berg, L.N. (2021) Methodological function of the “genomic information” notion for human genome interdisciplinary researches. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 888—900. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-888-900


© Berg L.N., 2021



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

Методологическое значение понятия «геномная информация» в междисциплинарных исследованиях генома человека

Л.Н. Берг  

Уральский государственный юридический университет,
Екатеринбург, Российская Федерация
 mila-berg@mail.ru

Аннотация. Обосновывается довод о том, что понятие «геномная информация» используется во многих отраслях научного знания, а потому может претендовать на статус общенаучного понятия. При этом автор отмечает, что на формирование понятия «геномная информация» влияют как внутренние, или интернаучные факторы (в частности, цифровая трансформация и интеграция науки, развитие междисциплинарных исследований, ориентация на новый вид научной рациональности), так и внешние факторы, или социальные основания (экономика производства на основе новейших технологий и научных достижений). С позиции теории понятийных рядов, разработанной А.М. Васильевым, автор предлагает структурный понятийный ряд геномной информации. По мнению автора, данный понятийный ряд служит основой для построения новой междисциплинарной правогеномной концепции, которая будет развиваться в несколько последовательных этапов. Автор также указывает на необходимость использования общенаучных подходов к изучению правогеномной информации, указывая на особую значимость информационного и системного подходов.

Ключевые слова: геномная информация, правовая информация, правогеномная информация, общенаучное понятие, понятийный ряд, общенаучный подход, междисциплинарная правогеномная концепция, системный подход, информационный подход

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Информация о финансировании. Исследование выполнено в рамках государственного задания Минобрнауки РФ, шифр проекта: 26.12267.2018/12.1.

Дата поступления в редакцию: 14 мая 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:

Берг Л.Н. Методологическое значение понятия «геномная информация» в междисциплинарных исследованиях генома человека // *RUDN Journal of Law*. 2021. Т. 25. № 4. С. 888—900. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-888-900

Introduction

First of all, it is necessary to define the place of the concept of «genomic information» in the thesaurus of scientific knowledge. It is worth noting that this concept is applied in most branches of modern scientific knowledge: natural sciences (biology, medicine, genetics, genomics, where the concept of ‘genome’ originates), social sciences and humanities (law, sociology, whose representatives understand phenomena in terms of their significance for society and human beings), technical

sciences (for example, computer science, where ways of storing and using genomic information are developed). The Great Russian Encyclopedia states that the key aim of structural genomics is to research the content and organization of genomic information — the sequence of nucleotides of all DNA molecules of a cell (nuclear, mitochondrial and chloroplast) (Miheev, 2016).

Within the technical sciences «genomic information» is closely related to such concept as ‘Big data’. The term ‘Big data’ is called “cultural, technological and scientific phenomenon that maximizes computational power and algorithmic accuracy for the collection, analysis, binding and comparison of large data sets” (Ajunwa, 2014). The analysis of ‘genomic information’ is most effectively carried out with the help of these technologies in testing, scientific research or providing medical care (Ajunwa, 2014). But at the same time there is the issue of human genomic and genetic data protection from information leakage when using data processing technologies ‘Big data’. Special stand-alone software tools are being developed to improve the defense of genomic information (Fredrich, Schmöhl & Junge, et al., 2019).

As for social sciences and humanities, and primarily law, the term ‘genomic information’ is enshrined in the Federal Law No. 242-FL of 03.12.2008 On state genomic registration in the Russian Federation. According to Article 1, paragraph 3 of the Federal Law, genomic information is defined as “personal data, including coded information about certain fragments of deoxyribonucleic acid of an individual or an unidentified corpse that do not characterize their physiological characteristics”¹.

By its characteristics and logical-methodological functions, the term differs significantly from the philosophical and private scientific types of scientific concepts, occupying an intermediate position between them as a general scientific one. Indeed, the concept of ‘genomic information’ for objective reasons cannot be at present implemented for the solution of basic philosophical problems, and therefore it is incorrect to classify it as a category of philosophy. Since the concept goes beyond the individual private sciences and is the basis for a special scientific approach to cognition of the subject of reality, these two characteristics make it fundamentally different from the categories of private sciences.

Genomic Information as a General Scientific Concept

It should be noted that contradiction in differentiation between the attributes of philosophical and private scientific concepts is eliminated by the new characteristic of general science, which is a syncretic alloy of synthesis of properties of philosophical and private scientific categories; as such, it is inherently contradictory and is therefore a driving force for further development of general scientific categories.

¹ Federal Law No. 242-FL of 03.12.2008 On state genomic registration in the Russian Federation // Collection of legislation of the Russian Federation. 2008. No. 49, Article 5740.

At the same time, it is necessary to distinguish an internal contradiction in the establishment and development of the 'genomic information' concept as a general scientific concept. For example, quite naturally there is a conflict between the emerging general scientific concept of 'genomic information' and traditional, already established components of the conceptual arsenal of science, stable conceptual systems. Since both well-established and emerging concepts are used simultaneously in research. Therefore, they are often linked, and the scope of concepts may overlap. It is possible to observe certain contradictions between the new emerging concept of 'genetic information' and category of 'information' claiming the status of philosophical category.

Continuing the basic analysis of this general scientific concept, it is essential to raise the question of the causal connection between the integration of the concept of 'genomic information' into a single, holistic fusion with related concepts, for example, «genetic information» and to isolate them as general scientific concepts. Since there is a reason to believe that the driving forces behind the development of these concepts in general science are the digital transformation and integration of science, the development of interdisciplinary research focused on the solution of complex general scientific problems is orientation towards a new type of scientific rationality. The presented complex of factors acts jointly, syncretically, and systemically and represents predictive modern stage of development trends in science.

In addition to the influence of interscientific factors, the concept is strongly influenced by social sources associated with the economics of production based on the latest technologies and scientific advances. Strengthening the role of economic constituents is linked to the target customers in the form of government and large corporations. For example, leading technology companies are currently attempting to identify genetic and genomic resistance factors to coronavirus and are developing relevant databases. The research is carried out in the following way: grouping the data of the genetic analyses of the respondents and filling out anonymous questionnaires concerning the respiratory diseases, including coronavirus. If the answer to coronavirus is positive, a number of clarifying questions are proposed; they give an idea about the disease. The results of such genetic studies, if successful, would provide scientifically sound criteria for identifying groups of patients, including better identification of risk groups. This would contribute to correct clinical recommendations, selection of personalized treatment scheme, development of target drugs, etc. The quality of the research data would depend on how well the questionnaire is designed. To make any predictions, it will be necessary to superimpose survey data on the respondents' genomic data. It would be possible to identify DNA sites that predetermine the course of the disease by analyzing large amounts of clinical, background and genomic data applying bioinformatics and statistical methods².

² Russian company began searching for genetic "immunity" to coronavirus. Available at: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2020/04/08/827435-rossiiskaya-kompaniya-nachala-poisk-geneticheskogo-immuniteta-k-koronavirusu> [Accessed 8 April 2021].

Thus, we confirm the intermediate conclusion that internal and external factors are the driving force for the development of the ‘genomic information’ concept that claim the status of general science.

Characterization of genomic information as legal information

It is particularly important to stress that the meaning and role of a general scientific concept can be presented in conjunction with similar means, for example, in the conceptual set. The rules and basic principles of the conceptual set construction were laid down by A.M. Vasil’ev. The conceptual set construction is possible on structural, historical, functional and other grounds. “The legal categories and concepts that express the elements of legal matter characterizing its internal organization are diverse, varied in degree of generalization and logical level. Therefore, there is the need for their logical grouping in the way allowing to express the internal organization of the legal form” (Vasil’ev, 2021). We can build the conceptual set regarding ‘genomic information’ and recognize it as legal information. In turn, the concept of ‘legal information’ includes the message and other data contained in legal acts, normative-technical, reference and scientific materials as well as information of a legal nature created and transmitted by subjects in the course of their interaction, resulting in streamlining their activities (Berg, 2021).

Most often, genomic information is defined as personal data that includes information about certain DNA fragments of an individual or an unidentified corpse. This definition, enshrined in the Federal Law on State Genomic Registration, is specific and narrowly focused on identifying, detecting, preventing, and raising awareness of crime.

However, genomic information may also be obtained in other cases, such as medical services, research and genetic tests (Boltanova, Trychenkov & Pshenichnikova, 2019).

Among other things, genomic information is not properly identified with personal data. In accordance with Article 3, paragraph 1 of Federal Law No. 152-FL of 27 July 2006 “On personal data”, personal data is any information relating directly or indirectly to a specific or identifiable natural person³ No doubt, genomic information contains unique features of an identifiable subject. But besides the characteristic of individuality, this information has the property of «hereditary» (Boltanova, Trychenkov & Pshenichnikova, 2019) and therefore contains information about several generations of relatives of the identifiable subject.

Thus, unfolding conceptual set relative to ‘genomic information’, we can single out the concepts of the first stage specification — ‘types of genomic information’. The basis for classification is the subject to be identified, or more precisely the possibility of its identification. Thus, we will extract ‘personalized genomic information’ and ‘non personalized genomic information’.

³ Federal Law No. 152-FL of 27 July 2006 “On personal data” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2006. No. 31 (1), Article 3451.

According to Federal Law No. 149-FL of 27 July 2006, On information, information technology and information protection⁴ the legislator establishes categories of access to information. Confidential information is a subspecies of information category «restricted information». The President of the Russian Federation Decree No. 188 dated 6 March 1997⁵ establishes the confidential information list. These include personal data, official secrets, professional secrets, trade secrets and some others. Without question, access to genomic information should be restricted. Genomic information is restricted confidential information.

In the light of the foregoing, we proceed to the second stage of specification, regime of access to ‘genomic information’. Depending on its type and scope, it is defined as a regime for access to personal data, official, professional or trade secrets.

The third and fourth stages of specification of the structural conceptual set may be the following concepts — ‘biological sample of genomic information’, which may be blood, saliva, blood plasma, epithelium cells, etc., and ‘method of obtaining genomic information’ (namely, medical, or scientific research, medical examination, testing, screening, etc.). Special rules must be established for each type of specimen and the manner of its obtaining, which must be in line with the legislation of the Russian Federation and international law.



Fig. 1. The concept set defining “genomic information” in the aspect of legal information

Material presented in Figure 1 allows to conclude that the proposed concept set is not yet a definite concept. Nevertheless, it represents a number of concepts relating to legal means of legal action and, accordingly, allows to identify certain areas for their further development. We emphasize that the expedient implementation of the general scientific concept of ‘genomic information’ will considerably increase the standard of theoretical developments in legal science.

Thus, while in the traditional branches of legal sciences the pool of research tools is clear, in the new branches of legal knowledge that are emerging from intensive genomic law research, the role of new learning tools becomes particularly important. Here, it is very important to analyze the significance of science-based tools, to which

⁴ Federal Law No. 149-FL of 27 July 2006, On information, information technology and information protection // Collection of legislation of the Russian Federation. 2006. No. 31 (1), Article 3448.

⁵ President of the Russian Federation Decree No. 188 dated 6 March 1997 On approval of the list of confidential information // Collection of legislation of the Russian Federation. No. 10, Article 1127.

general scientific concepts clearly belong, irrespective of whether they are established or still emerging.

In this connection, appearance of new objects and the resulting formation of subjects of legal science, is based on a progressive understanding of the unknown properties of the phenomenon. The emergence of new concepts should be an extension of this fact, as they may form the basis for separate concepts, even theories. Thus, the general scientific concept of «genomic information» naturally realizes this role in law-genomic research.

We believe that the ‘genomic information’ represented by a conceptual set, which is divided into species terms (types of genomic information, types of access to genomic information, biological sample of genomic information, method of obtaining genomic information) may lay foundation for constructing a new interdisciplinary legal-genome theory, since the theory of any science is linked in the gnoseological process to general scientific concepts and conceptual sets of reciprocal dependence. For example, the very appearance of the general scientific concept of ‘genomic information’ in the thesaurus of legal science is convincing evidence of legal knowledge development. Accordingly, emergence of ‘genomic information’ as a general scientific concept is the statement of intensification of legal theory.

Thus, we assert that general scientific concepts, including ‘genomic information’, are jointly associated with general scientific methods and approaches and become methodological tools of legal theory in the process of special legal-genome theory formation. It is only natural that there will be qualitatively different levels of interpretation of the concept in the first stage of legal-genome concept development. In the first stages ‘genomic information’ will have exclusively practical interpretation. Then, differentiating themselves from certain empiricism, such concepts gradually begin fulfilling a methodological function, providing a basis for general scientific methods and approaches to exploring objects, in our case, social relations, connected with circulation of genomic information. Only at theoretical stage, when the general scientific concept of ‘genomic information’ is differentiated from the possible practical component it becomes the methodological basis for a new special legal-genome theory formation. That is, it will begin to acquire qualitative interpretation of gnoseology and methodology of the legal science. In essence, general scientific concept of ‘genomic information’ and corresponding conceptual set, are projected by the researcher to the studied object (public relations connected with genomic information turnover) and provide a conceptual basis for applying general scientific methods and approaches.

The concept set can be compared to a system of certain algorithms that express sufficiently one-dimensional concepts in meaning. Only after the conceptual set stabilizes and we can record the logical certainty, the constituents of the conceptual set can be used without intermediate interpretation as certain epistemological means. Such is the basis for genome-based theory.

It is evident that the two levels of interpretation (empirical and theoretical) of genomic information under study are presented dialectically and are often used syncretically in scientific knowledge. Together they allow to form a certain theoretical subject of research.

For example, ‘genomic information’ can be sufficiently well interpreted initially through understanding what information is, what its structure is, what kinds of information interactions exist. In our case, we are talking “...about informational interactions operating within the range from the molecular-genetic level to the level of social communities...” (Zholkov, 2017). It is not surprising that research interest in information as a value takes on special importance in biology, because according to biophysicist A.S. Presman, “such quality of information as value arises only in living systems” (Presman, 1997:93). For biological systems, it is not the quantity but the quality of information that is important: “...natural selection — one of the basic factors of evolution — is based on increasing the value of genomic information...” (Lysak, 2015:19).

The unique role of the concept of ‘genomic information’ in the process of forming the basis of the legal-genome concept can be defined because it contributes to the discovery of features and relationships connected with genomic research.

General scientific approaches in the formation of interdisciplinary legal-genome theory

Looking at general scientific approaches in the framework of theorizing of legal-genome concept fundamentals, we should note the particular importance of the system approach, which application in private sciences demonstrates significant scientific breakthroughs. For example, the system approach allows to “...explore the variability of individual features of organisms at the level of the entire genome and markers in conjunction with the research of variability of individual biochemical, physiological and morphological features, expression of genes and habitats...” (Krutovskiy, 2006). Such data have made it possible to identify human genes and alleles that are responsible for hereditary diseases, predisposition to oncological diseases and mental disorders with complex etiology, sensitivity to medicines, etc. Also, in tree species, genomic analysis has found links between allele genetic variability and variability of important adaptive and breeding phenotypic traits, such as growth rate, wood quality, resistance to disease, freezing, drought, etc. (Eckert, Bower & Wegrzyn, et al., 2009).

One cannot fail to mention the importance of the informational approach, which has been implemented in different fields of science, in particular, in the process of forming the theory of genomic breeding (Villar-Hernández, Pérez-Elizalde, Crossa, Pérez-Rodríguez, Toledo & Burgueño, 2018), investigating the means of transmitting information between the structures of animal DNA, its exterior and practical qualities. Further evidence of the value of information approach can be obtained by looking at

the legal reality. It is impossible to imagine a modern legal system without creating, transmitting, exchanging and flowing of legal information. In turn, the full cycle of legal development — from legal thinking to law enforcement (Tihomirov, 2008) — implies consistent perception, creation, change and transmission of legal information. The permanent and diverse movement of legal information implies not only the different forms of the flow of information referred to above, but also its reflection in the legal consciousness of the individual and its subsequent implementation in behavior (Kudryavcev, 1981).

At the same time, there is the need to focus on the fact that the information approach plays an important role in the development problems analysis when “information feedback, self-regulation and control processes arise on the basis of primitive functional relationships of inorganic systems” (Meluhin, 1966:259).

General scientific concepts and approaches are increasingly being applied in the analysis of direction of development issue. Most scholars are committed to thinking of development from the bottom up, from simple to complex, clearly denoting this as evolution criteria (quantitative and qualitative forward movement). For example, disappearance or initial lack of adaptive value does not lead to the loss of the relevant body of information. As a result, the rate of accumulation of information exceeds the rate of evolution, i.e., the rate of accumulation of adaptive information. This pattern appears to be common to all forms and all levels of the evolutionary process, *from molecular-genetic (genome structure) to sociocultural and technological* (Cheshko & Glazko, 2009). In biological evolution, this manifests itself both in redundant DNA accumulation (Cheshko & Glazko, 2003). in the genome that has no coding function and in the gradual accumulation of mutations that are not adaptive in populations of organisms (the so-called non-Darwinian evolution) (Kimura, 1983).

This leads to the idea that there is an interaction between biological, socio-economic and technological evolution. Let us take for example technological innovation that governs the way of life and, in one form or another, influenced the course of biological processes, destabilizing the space of biological evolution, and thus the resulting vector of socio-economic evolution (Armand, Luri & Zhernihin, et al., 1999:208).

The basic statement that the law is determined by economy does not now raise any questions. This is also confirmed by the fact that researchers respectfully refer to the theory of economic evolutionary cycles by N. Kondratiev (Kondrat'ev, 1989), which are synchronized with changes in technological patterns. The emergence of new patterns in economy inevitably leads to the emergence of new branches and institutions in law. Moreover, the legal system itself is evolving and acquiring new internal mechanisms for its dynamics. For example, new branches and institutions of law in the field of information, new types of sources of law (doctrines, programs), new channels for transmitting legal information (Internet, social networks, crypto messengers, etc. (Berg, 2021:263) are emerging. Following the economic sphere, the

legal sphere is also subject to cycles of evolutionary development, including a phase of recovery and a phase of decline. The phase of rise precedes the phase of decline, i.e., the phase of asocial destruction, which, in the terminology of J. Schumpeter, represents “creative destruction” (Schumpeter, 1995). In the legal sphere, this is reflected in higher crime rates, inflation of normative legal acts, emergence of legal nihilism in different strata of society, etc. Then, after several years of decline, the formation of legal system with new qualities and characteristics goes on (Cheshko & Glazko, 2009:207).

Let us sum up the intermediate result that general scientific approaches (information, system, etc.) and general scientific concepts, in our case ‘genomic information’ give the opportunity to discover new aspects about the boundaries of development, including legal development. The general trend in all three forms (technological, sociocultural and biological) of evolutionary processes with human’s participation is accompanied by higher level of organization, adjustment and adaptability. ‘Genomic information’ as a kind of legal information can guide the actions of subjects, influence their activities. Such information, which is both individual and legal in nature, can have a significant legal impact on subjects of law in various spheres of public relations, such as health care, insurance, employment and others.

In fact, improper disclosure of information obtained from the human genome may lead to genetic discrimination. The National Institute of Health of the United States defines genetic discrimination as “special attitude of an employer or insurance company to a person, due to the fact that he/she has a gene mutation that causes or increases the risk of hereditary disease (disorder)” (Bogdanova, 2019).

For example, a woman was deprived of insurance after the insurance company submitted medical documents for a preventive operation, because “she had a mutation of the BRCA1 gene associated with the increased risk of breast cancer” (Bogdanova, 2019).

Such situations may also impede employment or career progression, mortgage lending in cases of predisposition to Alzheimer’s disease or other serious illnesses.

Thus, genomic information can have positive or negative legal effects in different areas of human activity. Such an impact can have very serious consequences in the form of discrimination, and/or abuse of “genomic information. Accordingly, both the special legal status of such information and the special regime for its legal protection are necessary.

Conclusion

In sum, the methodological meaning of “genomic information” in interdisciplinary studies of the human genome is mediated by applying different general scientific approaches, especially the information and systemic ones. The noted approaches and the concept of “genomic information” may become the basis for emerging new breakthrough ideas and concepts concerning even relatively

well-studied objects in various fields of scientific knowledge. “Genomic information” expressed by a conceptual set (types of genomic information, type of access to genomic information, biological sample of genomic information, method of obtaining genomic information) can serve as the basis for building a new interdisciplinary legal-genomic concept, since theorization of any science is linked in the gnoseological process with general scientific concepts and conceptual sets of reciprocal dependence, and will also open up new aspects of legal development.

References / Список литературы

- Ajunwa, I. (2014) Genetic testing meets Big data: Tort and Contract Law issues. *Ohio, State Law Journal*. 75 (6), 1233.
- Armand, A.D., Luri, D.I. & Zhernihin, V.V. et al. (1999) *Anatomy of crises*. Moscow, Nauka Publ. (in Russian).
Анатомия кризисов / Арманд А.Д., Люри Д.И., Жерихин В.В. и др. М.: Наука, 1999. 238 с.
- Berg, L.N. (2021) Theory of legal affecting. Moscow, Statut Publ. (in Russian).
Берг Л.Н. Теория правового воздействия: монография. М.: Статут, 2021. 309 с.
- Bogdanova, E.E. (2019) Legal risks of genetic revolution: genetic information and discrimination. *Lex russica*. 6 (151), 18—29. (in Russian).
Богданова Е.Е. Правовые проблемы и риски генетической революции: генетическая информация и дискриминация // *Lex russica* (Русский закон). 2019. № 6 (151). С. 18—29.
- Boltanova, E.S., Trychenkov, N.A. & Pshenichnikova, K.U. (2019) Genomic information as a type of information within a legal system of the Russian Federation. *Issues of Constitutional, Municipal, Administrative and Financial Law*. 4 (87), 20—25. (in Russian).
Болтанова Е. С., Трынченков Н. А., Пшеничникова К. Ю. Место геномной информации среди существующих в законодательстве Российской Федерации видов информации // Вопросы конституционного, муниципального, административного и финансового права. 2019. № 4 (87). С. 20—25.
- Cheshko, V.F. & Glazko, V. I. (2009) *High Hume (Bio-power and Bio-policy in Society of Risk)*. Moscow, Russian State Agrarian University — Moscow Timiryazev. Publ. (in Russian).
Чешко В.Ф., Глазко В.И. High Hume (биовласть и биополитика в обществе риска). Учебное пособие. М.: РГАУ МСХА им. К.А.Тимирязева, 2009. 319 с.
- Eckert, A. J., Bower, A. D. & Wegrzyn, J. L. et al. (2009) Association genetics of coastal Douglas-fir (*Pseudotsuga menziesii* var. *menziesii*, Pinaceae). I. Cold-hardiness related traits. *Genetics*. 182 (4), 1289—1302.
- Fredrich, B., Schmöhl, M., Junge, O., Gundlach, S., Ellinghaus, D. & Pfeufer, A., et al. (2019) VarWatch — A stand-alone software tool for variant matching. *PLoS ONE*. 14 (4), e0215618. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0215618>
- Glazko, V.N. & Glazko, G.V. (2003) *Introduction to genetic*. Kiev, KVITs Publ. Pp. 224—226. (in Russian).
Глазко В.Н., Глазко Г.В. Введение в генетику: биоинформатика, ДНК-технология, генная терапия, ДНК-экология, протеомика, метаболика. Киев: КВИЦ, 2003. С. 224—226.
- Kimura, M. (1983) *The Neutral Theory of Molecular Evolution*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511623486>
- Kondrat'ev, N.D. (1989) Big cycles of economic conditions: report. *Issues of economic dynamic*. Moscow, Ekonomika Publ. Pp. 172—226. (in Russian).

- Кондратьев Н.Д.* Большие циклы экономической конъюнктуры: доклад // Проблемы экономической динамики. М.: Экономика, 1989. С. 172—226.
- Krutovskiy, K.V. (2006) From population genetics to population genomics of forest trees: integrated population genomics approach. *Genetic*. 42 (10), 1304—1318. (in Russian).
- Крутовский К. В.* От популяционной генетики к популяционной геномике лесных древесных видов: интегрированный популяционно-геномный подход // Генетика. 2006. Т. 42. № 10. С. 1304—1318.
- Kudryavcev, U.V. (1981) *Legal rule as social information*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ. (in Russian).
- Кудрявцев Ю.В.* Норма права как социальная информация. М.: Юрид. лит., 1981. 144 с.
- Lysak, I.V. (2015) Information as a general scientific and philosophical concept basic approaches to its definition. *Philosophical problems of information technology and cyberspace*. 2 (10), 9—26. (in Russian).
- Лысак И.В.* Информация как общенаучное и философское понятие: основные подходы к определению // Философские проблемы информационных технологий и киберпространства. 2015. № 2 (10). С. 9—26.
- Meluhin, S.T. (1966) *Substance in unity, infinity and development*. Moscow, Mysl' Publ. (in Russian).
- Мелюхин С.Т.* Материя в ее единстве, бесконечности и развитии. М.: Мысль, 1966. 384 с.
- Miheeve, V.S. (2016) *Genomic Information*. The Great Russian Encyclopedia. V. 6. Moscow. Available at: <https://bigenc.ru/biology/text/2350490> [Accessed 15th February 2021]. (in Russian).
- Михеев В.С.* Генетическая информация // Большая российская энциклопедия. Т. 6. М., 2006. 556 с. Режим доступа: <https://bigenc.ru/biology/text/2350490> (дата обращения: 21.09.2021).
- Presman, A.S. (1997) *Organization of the biosphere and its cosmic connection*. Moscow, Geo-Sinteg Publ. (in Russian).
- Пресман А.С.* Организация биосферы и ее космические связи. М.: Гео-Синтег, 1997. 239 с.
- Schumpeter, I.A. (1995) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Translated from English. Autonomov V.S. (ed.). Moscow, Ekonomika Publ. (in Russian).
- Шумпетер Й.А.* Капитализм, Социализм и Демократия / пер. с англ.; предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. М.: Экономика, 1995. 540 с.
- Tihomirov, U.A. (2008) Cycles of legal development. *Journal of Russian Law*. (10), 15—22. (in Russian).
- Тихомиров Ю.А.* Циклы правового развития // Журнал Российского права. 2008. № 10. С. 15—22.
- Vasil'ev, A.M. (2021) *Legal notions: methodological aspects of theory of law categories' system developing*. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ. (in Russian).
- Васильев А.М.* Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права: монография. репр. изд. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. 264 с.
- Villar-Hernández, Bartolo de Jesús, Pérez-Elizalde, S., Crossa J., Pérez-Rodríguez, P., Toledo, F.H. & Burgueño, J. (2018) A bayesian decision theory approach for genomic selection. *Genes, Genomes, Genetics*. 8 (9), 3019—3037. <https://doi.org/10.1534/g3.118.200430>
- Zholkov, C.U. (2017) Notion “information” in philosophy and theory of information. *Philosophy and culture*. (10), 55—66. <https://doi.org/10.7256/2454-0757.2017.10.24183> (in Russian).
- Жолков С.Ю.* О понятии информации в философии и теории информации // Философия и культура. 2017. № 10. С. 55—66. <https://doi.org/10.7256/2454-0757.2017.10.24183>

About the author:

Lyudmila N. Berg — Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Theory of State and Law; Ural State Law University, 21, Komsomolskaya str., Ekaterinburg, 620137, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0001-8852-7971, SPIN-code: 8094-3503

e-mail: mila-berg@mail.ru

Об авторе:

Берг Людмила Николаевна — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории государства и права, Уральский государственный юридический университет; Российская Федерация, 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21


ORCID ID: 0000-0001-8852-7971, SPIN-код: 8094-3503

e-mail: mila-berg@mail.ru

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-901-916

Научная статья

Организационно-правовые проблемы реализации программы развития генетических технологий

Н.Г. Жаворонкова , В.Б. Агафонов  Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), Москва, Российская Федерация
 Vagafonoff@mail.ru

Аннотация. *Актуальность* исследования определяется тем, что в настоящее время правовое регулирование генетических исследований не является комплексным и не обеспечивает полноту регулирования рассматриваемых общественных отношений. Несмотря на принятие базового Федерального закона «О биологической безопасности» одним из факторов, препятствующих реализации Научно-технической программы развития генетических технологий, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации на среднесрочную перспективу, является отсутствие базового закона «О генетических технологиях», в котором бы регулировались общие вопросы использования генетических технологий, применения геномной инженерии, государственного управления и государственной поддержки развития генетических технологий. *Цель исследования.* Анализ современных правовых проблем и поиск оптимальных путей решения организационно-правовых проблем реализации программы развития генетических технологий. *Материалы и методы исследования.* Для уяснения современных подходов к исследованию актуальных проблем совершенствования организационно-правового механизма реализации программы развития генетических технологий, обусловленных экологическими и биологическими рисками и угрозами, проведено сопоставление различных методов правового регулирования и управления, в том числе диалектического, логического, прогностического метода, а также метода системного анализа. *Результаты исследования.* Проведен комплексный правовой анализ действующего законодательства, документов государственного стратегического планирования, выработана теоретико-правовая основа для разработки базового закона «О генетических технологиях», а также сформулированы иные комплексные предложения по совершенствованию действующего законодательства. Обоснованы наиболее важные полномочия предлагаемого авторами Национального (федерального) биоресурсного центра, сети федеральных и региональных центров генетических технологий, а также Национального Центра биобезопасности.

Ключевые слова: биологическая безопасность, генетические технологии, биоресурсные центры, Национальный биоресурсный центр, биологические коллекции, синтетическая биология, Национальный Центр биобезопасности, биобанки, генетическая информация, организационно-правовой механизм

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Информация о вкладе авторов: нераздельное соавторство.

Дата поступления в редакцию: 22 мая 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:

Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Организационно-правовые проблемы реализации программы развития генетических технологий // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 4. С. 901—916. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-901-916

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-901-916

Research Article

Organizational and legal problems of the program for the development of genetic technologies implementation

Natalya G. Zhavoronkova^{ID}, **Vyacheslav B. Agafonov**^{ID}✉

Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation

✉Vagafonoff@mail.ru

Abstract. *The relevance* of this study is determined by the fact that at present legal regulation of genetic research is not comprehensive and does not provide a complete regulation of social relations in the focus. One of the factors hindering the development of genetic technologies is the absence of a basic law “On genetic technologies”. *The purpose of the study.* The article is devoted to the analysis of modern legal problems and the search for optimal solutions to the organizational and legal problems of the program for the development of genetic technologies implementation. *Materials and methods of research.* In order to understand modern approaches to relevant problems of improving the organizational and legal mechanism of the program for the development of genetic technologies implementation associated with environmental and biological risks and threats, a comparison of various methods of legal regulation and management, including dialectical, logical, and predictive methods, as well as the method of system analysis, is carried out. *Results.* Application of these methods allowed to conduct a comprehensive legal analysis of the current legislation and state strategic planning documents, work out a theoretical and legal basis for the development of the basic law “On Genetic Technologies” and formulate other proposals to improve the current legislation. The core powers of the National (federal) Bioresource Center, the network of federal and regional centers of genetic technologies, as well as the National Center for Biosafety have been identified and grounded by the authors.

Key words: biological safety, genetic technologies, bioresource centers, National Bioresource Center, biological collections, synthetic biology, National Biosafety Center, biobanks, genetic information, organizational and legal mechanism

Conflict of interest. The authors declare no conflict of interest.

The participation of the authors: inseparable co-authorship.

Article received 22nd May 2021

Article accepted 15th October 2021

For citation:

Zhavoronkova, N.G., Agafonov, V.B. (2021) Organizational and legal problems of the program for the development of genetic technologies implementation. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 901—916. (in Russian). DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-901-916

Введение

На совещании, посвященном реализации программы развития генетических технологий, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, «что по масштабу задач, прорыву, значению для страны программа развития

генетических технологий сопоставима с атомным и космическим проектами XX в. И вся система управления, структура программы должны соответствовать этой высокой планке. Построены так, чтобы не просто создать научные заделы, а конвертировать их, и причем как можно быстрее, в практические результаты, в реальные технологии, конкурентную — и в России, и в мире — продукцию»¹. Столь сильное сравнение ставит очень важные стратегические ориентиры, цели и задачи, и одновременно ко многому обязывает, так как космический, и, тем более, атомный проекты вывели нашу страну в разряд самых высокотехнологичных стран мира, обеспечили технологическое развитие и безопасность на десятилетия вперед.

Утвержденная Указом Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 Стратегия национальной безопасности Российской Федерации², являясь базовым документом стратегического планирования, придала еще больший вес и значение вопросам биологической безопасности и развитию генетических исследований. Необходимо обратить внимание на принципиально новый подход к проблематике генетической инженерии, который тесно «увязан» с обеспечением национальных интересов и всей проблематикой научно-технологического развития страны — созданием сети крупных научно-исследовательских центров (п. 9 ст. 76), национальной системой оценки результатов инновационной деятельности (п. 12), развитием перспективных центров биологических и генетических исследований (п. 14), активизацией научных исследований в области биобезопасности (п. 18). Документы стратегического планирования, являясь важнейшими источниками права, предполагают подготовку и создание целой серии законов и подзаконных актов, своеобразной «дорожной карты» по реализации принятых решений. Крайне важно в теоретическом и прикладном плане подготовить конкретные законодательные инициативы, позволяющие в короткие сроки обеспечить организационно-правовой синергетический эффект, направленный на реализацию Указа Президента Российской Федерации.

В связи с необходимостью решения первоочередных задач, поставленных Президентом Российской Федерации, настоящая статья посвящена анализу современных правовых проблем и поиску оптимальных путей решения существующих организационно-правовых проблем реализации программы развития генетических технологий.

Современные правовые проблемы реализации программы развития генетических технологий

Научно-техническая программа развития генетических технологий была утверждена во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 28.11.2018 г. № 680 «О развитии генетических технологий в Российской Федерации».

¹ Стенограмма совещания Президента Российской Федерации В.В. Путина о развитии генетических технологий в России (14 мая 2020 г.) — Президент России. Режим доступа: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-soveschaniya-putina-o-razvitiy-geneticheskikh-tehnologii-v-rossii-14-05-2020.html> (дата обращения: 03.07.2021).

² Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.07.2021).

Федерации»³ постановлением Правительства РФ от 22.04.2019 г. № 479⁴ на срок с 2019 по 2027 г. В течение данного времени в соответствии с целевыми индикаторами реализации программы предполагается «комплексное решение задач ускоренного развития генетических технологий, в том числе технологий генетического редактирования, и создание научно-технологических заделов для медицины, сельского хозяйства и промышленности, а также совершенствование мер предупреждения чрезвычайных ситуаций биологического характера и контроля в этой области».

На законодательном уровне в Российской Федерации вопросам развития генетики и биобезопасности посвящено достаточно много законодательных актов, но принятая Программа генетических технологий, на наш взгляд, требует более системных, качественных, инновационных нормативно-правовых актов.

Следует учитывать, что еще более ста лет назад впервые в мире в России были заложены основы биологических коллекций сельскохозяйственных растений (Kazantsev, 2018) и проведен огромный объем работ по селекции (Kuzmina, 2008), который составляет золотой фонд генетики. В настоящее время в стране работает несколько сотен лабораторий и научных центров, занимающихся генетическими исследованиями в системе Минсельхоза РФ, Минздрава РФ, Минобрнауки РФ, Академии наук РФ, Роспотребнадзора РФ, Минприроды РФ, Минпромторга РФ, в других ведомствах также проводятся исследования по генетике и имеются биологические коллекции.

Создана Федеральная база генетической информации, сотни биобанков, Национальная ассоциация биобанков и специалистов (НАСБИО). Но, несмотря на предпринятые меры, наша страна принципиально отстает от ведущих западных стран как по количеству проводимых исследований, так и по их внедрению, а также патентам в этой области (Novoselova & Kolzendorf, 2020). Показательно, что российские генетические «продукты» занимают менее 1 % глобального рынка биотехнологий.

Правовое регулирование генетических исследований в настоящее время также не является комплексным и не обеспечивает полноту регулирования общественных отношений. Среди основных нормативных правовых актов следует назвать лишь Федеральный закон от 05.07.1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»⁵, Федеральный закон от 21.11.2011 г. 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁶, а также Федеральный закон от 03.12.2008 г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации»⁷.

В настоящее время очевидно, что геномные технологии представляют важность для различных областей экономики (Ророва, 2021), причем их значение будет только расти по экспоненте. По экспертным оценкам темпы роста рынков биотехнологической продукции будут неуклонно возрастать. Развитие геномных

³ Собрание законодательства РФ. 2018. № 49 (часть VI). Ст. 7586.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2019. № 17. Ст. 2108.

⁵ Собрание законодательства РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2008. № 49. Ст. 5740.

исследований (биотехнологий) обусловлено не только успехами молекулярной биологии, но и кризисом традиционных технологий, необходимостью обеспечения продовольственной безопасности, сохранения ресурсного потенциала, увеличения продолжительности жизни населения, поддержания здорового генофонда нации (Gokhberg (ed.), 2014).

В настоящее время в Российском законодательстве наиболее проработана и законодательно урегулирована только часть, касающаяся обеспечения биологической безопасности (Agafonov & Zhavoronkova, 2020), в целях реализации положений Основ государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. и дальнейшую перспективу, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 11.03.2019 г. № 97⁸, был принят Федеральный закон от 30.12.2020 г. № 492-ФЗ «О биологической безопасности»⁹. Принятие данного Федерального закона имеет очень важное значение, свидетельствующее о наличии политической воли найти правовые решения биологическим угрозам (Krasnova, 2021), но опыт решения проблем, связанных с пандемией COVID-19, все же показывает ряд недостатков организационно-правового характера, которые не может полностью решить принятый закон.

Следует отметить, что правовое регулирование с самого начала нового века переживает непрерывные изменения, вектором которых выступает невиданное ускорение развития общественных отношений: новая социальная структура общества, меняющиеся экономические факторы, новые интеграционные связи, права человека, прогресс юридической формы (Sinyukov, 2021). В рассматриваемом случае стоит лишь констатировать, что традиционные правовые конструкции устаревают еще на стадии обсуждения, так как геномные технологии, биоэкономика, действуют фактически в «неформатированном» правовом поле. С развитием биотехнологий могут (и будут) образовываться все новые и новые проблемные области, требующие правового регулирования, одновременно с достижениями будут расширяться негативные последствия и оценки. Вследствие этого законодательство и наука должны быть ориентированы на создание принципиально новой нормативной базы, удовлетворяющей потребности и возможности развития генетических технологий на десятилетия вперед.

Поэтому, на наш взгляд, в настоящее время в Российской Федерации назрела объективная потребность разработки и принятия второго базового Федерального закона (назовем его условно «О генетических технологиях»), в котором бы регулировались не вопросы обеспечения биологической безопасности, а общие вопросы использования генетических технологий, результатов геномной инженерии, государственного управления в этой области, определялись особенности создания и функционирования единой системы биоресурсных центров, меры государственной поддержки и стимулирования научных исследований, внедрения их результатов в практику, обеспечения безопасности продуктов синтетической биологии, правовой режим использования и охраны биологических коллекций, а также иные вопросы.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2019. № 11. Ст. 1106.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2021. № 1 (часть I). Ст. 31.

В зарубежной эколого-правовой науке в настоящее время проводятся многочисленные научные исследования, связанные, в основном, с влиянием геномных технологий на окружающую среду и здоровье человека¹⁰. В большинстве западных стран приняты и действуют специальные законы о биобезопасности, биотехнологиях, биокolleкциях и биобанках. Многие технологически развитые страны также имеют развитую сеть этических (биоэтических) советов (комитетов) — от локальных до национальных. Важно обратить внимание на наличие национальных этических (биоэтических) советов в таких странах, как Бельгия, Нидерланды, Франция, Италия и др.¹¹.

Однако, несмотря на предпринимаемые государствами меры, уже становится очевидным, что те потенциальные биологические угрозы и риски, которые могут возникнуть в процессе хозяйственной деятельности в связи с применением генетических технологий, согласно принятым в международном экологическом праве подходам к решению глобальных международных экологических проблем, не могут быть преодолены без специальных мер по предотвращению потенциального негативного воздействия на окружающую среду (Krasnova & Vlasenko, 2020). Вне точек зрения и правдивости оценок можно смело констатировать — эксперты, политики, население во всех странах сходятся в одном — мир на пороге глобальных перемен (трансформаций) (Wiedmann, Lenzen, Keyßer, Steinberger, 2020).

Таким образом, заявленная тематика исследования имеет аналоги в зарубежной правовой науке, но используемый в настоящем исследовании научный подход, связанный с комплексным изучением организационно-правовых проблем реализации программы развития генетических технологий применен впервые, в связи с чем полученные результаты обладают высокой степенью научной новизны и вносят весомый вклад в решение существующих научных проблем использования генетических технологий.

Проект федерального закона «О генетических технологиях»: структура и содержание

Каким должен быть новый Федеральный закон «О генетических технологиях»? Очевидно, что он должен полностью соответствовать положениям базового Федерального закона от 30.12.2020 г. № 492-ФЗ «О биологической безопасности», однако, вместе с тем, регулировать несколько иные общественные отношения. Попытаемся дать примерную структуру данного закона, обратив особое внимание на спорные и неурегулированные теоретические и практические вопросы.

В первой главе «Общие положения» следует закрепить сферу применения и распространения Федерального закона. Закон должен быть направлен,

¹⁰ How do we prevent the next outbreak? Scientific American. By Nicholas A. Robinson, Christian Walzer on March 25, 2020 Available at: <https://blogs.scientificamerican.com/observations/how-do-we-prevent-the-next-outbreak> [Accessed 15th July 2021].

¹¹ Доклад заведующего кафедрой медицинского права МГЮА, д.ю.н., профессора А.А. Мохова на тему: «БИОресурсные центры: организационно-правовой аспект». Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=ughv91GEcnQ> (дата обращения: 15.05.2021).

в первую очередь, на повышение эффективности государственного управления в области использования результатов генной инженерии, биотехнологий, консолидацию ресурсов для реализации проектов, направленных на развитие генетических технологий в Российской Федерации, эффективное использование средств государственного бюджета и внешних источников финансирования.

Сфера действия данного закона должна распространяться на весь комплекс проблем (событий, процессов, условий, действий), на все организации, предприятия, частные лица, действующие или оказывающие услуги в области генетических технологий, генетического редактирования, создания и использования биоресурсных коллекций. Закон должен быть применим ко всем существующим и проектируемым научным, исследовательским, проектным, внедренческим, иным категориям организаций, учреждений вне зависимости от форм собственности и ведомственной принадлежности, занимающимся генетическими исследованиями.

В данной главе также необходимо сформировать четкий понятийный аппарат (такие основные понятия, как «биокolleкция», «биоресурсы», «биообразцы», «биоресурсный центр», «депозитарий», «биобанк» и др.), определить базовые принципы и особенности правового регулирования отношений в области создания и использования генетических технологий.

Следует отметить, что в настоящее время понятийный аппарат в сфере использования генетических технологий находится в стадии разработки и является предметом многочисленных дискуссий среди ученых различных отраслей науки, поэтому в данной статье ставилась задача не сформулировать указанные понятия, а лишь показать недостаточную теоретическую проработку данного вопроса. Более того, учитывая тот факт, что проблема применения генетических технологий носит комплексный междисциплинарный характер, формулирование данных понятий в законе, а также регулирование иных правоотношений обуславливает необходимость привлечения специалистов различных областей знаний — в области права (гражданского права, экологического права, медицинского права и др.), в области медицинских наук, биологических наук, сельскохозяйственных наук.

Например, в настоящее время есть сложности с теоретическими подходами к содержанию понятий «геномные технологии», «генетические технологии», «генно-модифицированные организмы» (Mokhov, Chaplenko & Yavorsky, 2020), «синтетическая биология» (Mokhov, 2020), «биотерроризм» (Shevyrev, 2020). Это относительно новые в юриспруденции термины, пока не получившие своего точного закрепления в законодательстве. Проводятся новейшие научные исследования в области понятия и особенностей правового обеспечения биосферной безопасности (Zhavoronkova & Agafonov, 2019), влияния геномных технологий на устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации, решения проблемы утилизации и уничтожения биологических отходов в Арктической зоне Российской Федерации (Vedysheva, 2020a; Vedysheva, 2020b), обеспечения экологической и биологической безопасности в сельском хозяйстве с использованием биотехнологий и генной инженерии (Voronina, 2020a; Voronina, 2020b). Эти и иные аспекты в той или иной степени должны быть отражены либо

в предлагаемом законе, либо в базовом Федеральном законе от 30.12.2020 г. № 492-ФЗ «О биологической безопасности».

Следует отметить, что, на наш взгляд, понятия «геномные технологии», «геномная инженерия», «синтетическая биология», хотя и различны в понимании биологов и биотехнологов, но для правовой характеристики достаточно их унификации. Наблюдаемый (относительно небольшой) перекоп в сторону биобезопасности необходимо уравновесить рядом законодательных актов, носящих сугубо конструктивный и «институциональный» характер. Это относится как к системе мер по развитию самого направления и координации деятельности многочисленных ведомственных организаций, ведущих биологические исследования, так и внедряющих достижения биологических наук. Координация деятельности возможна как через механизм национальных проектов (программ, планов), так и через организационно-управленческий механизм образования координационно-управляющих структур (например, биоресурсных центров, которые будут выполнять двуединую задачу — стимулирование развития генетических инноваций и обеспечение биобезопасности).

В отдельной главе предлагаемого Федерального закона «О генетических технологиях» следует определить полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области создания и использования генетических технологий (отметим, что распределение объема полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в настоящее время является предметом активной дискуссии). Помимо этого в данной главе следует закрепить правовой статус научных, исследовательских, проектных, внедренческих, иных организаций, учреждений вне зависимости от форм собственности и ведомственной принадлежности, занимающихся генетическими исследованиями.

В настоящее время в России сформированы заделы по большинству генетических технологий, в том числе в области генетического редактирования. В ряде университетов и научно-исследовательских организациях ведутся соответствующие работы, имеются биоресурсные коллекции, российские компании развивают собственные научно-исследовательские и опытно-конструкторские программы. Но, как неоднократно отмечалось во многих научных публикациях и официальных документах, в нашей стране пока не сложился эффективный организационно-правовой и экономический механизм, позволяющий быстро и качественно выводить на рынок научные достижения и открытия. Для достижения поставленной цели необходимо одновременно перестраивать и образовательную, и научную, и внедренческую, и мотивационную, и финансово-экономическую и, главное, правовую основу.

По экспертным оценкам, в 2018 г. генетические исследования проводили коллективы 80 научных и 40 образовательных организаций высшего образования Российской Федерации. Поэтому в структуре предлагаемого Федерального закона «О генетических технологиях» необходимо отразить роль, место, правовой статус научных учреждений, занимающихся генетическими исследованиями. Также должны быть прописаны меры стимулирования как научных исследований и разработок, так и внедрения результатов.

В настоящее время следует констатировать отсутствие единого механизма и тесной координации между уже существующими организациями, ведущими генетические исследования. Единственный координационный орган на уровне Российской Федерации — Совет по биотехнологиям при Президенте РФ не может и не должен решать текущие организационно- правовые проблемы создания и функционирования центров и биоколлекций. Проблема осложнена необходимостью срочного создания модели и форм соединения научных достижений и рынка, почти полностью занятого западными фирмами.

Как уже отмечалось выше, процент патентов, разработок и инноваций, выпущенных на рынок ничтожно мал (менее 1 %). Поэтому, с одной стороны, необходимо сохранить автономность и самостоятельность уже существующих научных направлений, центров, лабораторий, институтов, с другой, без использования новых организационно- правовых форм (объединений, консорциумов, холдингов, информационно-генетических хабов) сложно добиться прорывов в организационном плане.

С целью решения существующих организационно-правовых проблем в проекте Федерального закона «О генетических технологиях» предлагается трехзвенная структура образования центров биотехнологий, включающая 4 направления — биобезопасность, медицина, сельское хозяйство и продовольствие, промышленность, и, соответственно 4 типа центров, объединенных в «технопарки», «кампусы», «консорциумы», другие удобные и практичные научно-внедренческие объединения.

Рассмотрим три уровня образования центров биотехнологий более подробно.

Первый уровень структуры. На этом уровне предлагается создание Национального (федерального) биоресурсного центра, который станет своеобразным Федеральным агентством по генетическим технологиям. В компетенцию центра, прежде всего, должны входить вопросы нормотворческого характера, контрольно-надзорная деятельность, сертификация и лицензирование, межведомственная и межтематическая координация, организация поддержки и вывода результатов на рынок, международная кооперация, помощь в организации новых центров и лабораторий, создание различных объединений (консорциумов, ассоциаций). Отдельным и весьма важным направлением будет создание единого регистра биоколлекций и «оцифровка» существующих коллекций, предоставление информации заинтересованным лицам и организациям.

Второй уровень структуры — научно-производственные и научно-промышленные объединения на базе уже существующих центров (институтов) в рамках регионов, отраслей, направлений, программ. Заранее диктовать форму таких объединений в законе нет смысла, но перечислить необходимо.

Третий уровень структуры — программный. В рамках выполнения национальных проектов, федеральных и региональных программ требуется создание надежных организационно-правовых форм реализации. Это касается наиболее важных, принципиально важных программ и проектов, имеющих самый высокий уровень государственного приоритета и организации в связи с этим специальных программно-целевых органов управления.

Отдельно в законе должен быть отражен вопрос создания и развития центров коллективного пользования в области генетических технологий, в том числе технологий генетического редактирования, информационной инфраструктуры хранения и передачи новых знаний, баз данных (включая национальный интерактивный каталог патогенных микроорганизмов).

Центры коллективного пользования должны быть максимально открыты, доступны, пользование ими должно быть схоже с использованием фондами государственной патентной библиотеки, которая обеспечивает формирование и ведение информационно-аналитической системы оперативного мониторинга и оценки состояния научно-технического обеспечения исследований в области генетических технологий, в том числе технологий генетического редактирования.

В самостоятельной главе нового закона «О генетических технологиях» должен быть закреплён порядок и условия функционирования биологических коллекций. В настоящее время в 45 научных организациях и образовательных организациях высшего образования находятся 80 % биоресурсных коллекций и генетического материала, поэтому вопрос о статусе биокolleкций и биобанков является достаточно сложным с организационно-правовой точки зрения (Mokhov, 2020). Биокolleкции существуют в самых различных научных учреждениях. Наиболее значительные и всемирно известные в системе Минсельхоза РФ, Минздрава РФ, Академии наук РФ и Минобробразования РФ. На региональном уровне существуют свои, региональные биокolleкции. Казалось бы, очевидный и практически значимый вариант — объединение всех коллекций в единый каталог (банк), базу данных. Однако в силу разных причин, в том числе экономического и отраслевого характера, такое объединение представляет огромную проблему в методическом, правовом, организационном, содержательном, финансовом плане. Также окончательно не урегулирован правовой статус биобанков, и, в первую очередь, банков биологических материалов человека (Maleina, 2020), что является отдельной проблемой, требующей неотложного решения.

Поэтому в Федеральный закон «О генетических технологиях» необходимо включить статьи, посвященные видам и категориям биологических коллекций и биобанков, собственности на биологические коллекции и биобанки, государственному учету и государственной регистрации биологических коллекций и биобанков, порядку вывоза за пределы Российской Федерации и ввоза на ее территорию биологических коллекций и биобанков, а также государственному надзору в области создания (формирования), использования, сохранения и развития биологических коллекций и биобанков.

В настоящее время также дискуссионным является вопрос о генетической информации (Voltanova & Imekova, 2019), ее «конституционности» относительно прав граждан, анализ возможного применения к регулированию отношений по поводу генетической информации институтов персональных данных, личной тайны, врачебной тайны (Rassolov, Chubukova & Mikurova, 2020), тем более, о самой возможности использования баз данных (Voronin, 2020). Нет понимания и самого ключевого фактора генетического «продукта» относительно его сертификации, оценки безопасности, разрешения на применение, использования прав на «продукт». Эти и иные вопросы также необходимо отразить в проекте закона.

Кроме того, в самостоятельной главе Федерального закона «О генетических технологиях» предлагается закрепить общие положения о юридической ответственности за нарушение законодательства в области создания и использования генетических технологий.

О полномочиях Национального (федерального) биоресурсного центра и о единой системе биоресурсных центров

В рамках предлагаемой структуры проекта нового Федерального закона «О генетических технологиях» отдельно следует рассмотреть полномочия Национального (федерального) биоресурсного центра, а также механизм функционирования единой системы биоресурсных центров.

Как уже отмечалось выше, Систему биоресурсных центров должен возглавлять Национальный биоресурсный центр Российской Федерации (Национальный центр генетических технологий) — головное научно-исследовательское учреждение, имеющее специальные полномочия по координации деятельности и осуществлению контрольно-надзорных функций.

Создание Национального биоресурсного центра (Национального центра генетических технологий) предусматривает наделение его следующими видами полномочий;

- сертификации научных учреждений;
- лицензирования деятельности;
- разработки правил ведения исследований и ограничений при использовании отдельных тем и направлений.

Национальный биоресурсный центр (Национальный центр генетических технологий) должен подготавливать соответствующий раздел для ежегодного доклада Президенту Российской Федерации, Совету по генетическим технологиям при Президенте РФ, федеральным органам власти и управления о ходе реализации Программы и направлять предложения по актуальным тематикам научной научно-технической деятельности для формирования комплексного плана научных исследований на весь период реализации Программы и информацию о поддержке и реализации таких тематик участниками.

Национальный биоресурсный центр (Национальный центр генетических технологий) должен иметь полномочия по осуществлению методического, информационно-аналитического и организационного сопровождения, организации или участия в проведении экспертизы результатов выполнения проектов, проведения оценки потенциала их коммерциализации, а также выполнять иные функции, связанные с осуществлением информационно-аналитических и экспертных работ в области генетических технологий, в том числе технологий генетического редактирования.

К компетенции Национального биоресурсного центра (Национального центра генетических технологий) следует отнести и нормотворческие инициативы, а также общую координацию нормотворческой деятельности. «Наведение порядка» в области ведомственного нормотворчества — одна из важнейших компетенций будущего Национального биоресурсного центра — это не только и не столько очередная бюрократическая структура, но, прежде всего, эффективный координатор развития всей генно-инженерной деятельности в стране.

В перспективе, необходимо выделение тематики биобезопасности и биотерроризма в отдельный Национальный Центр биобезопасности. Целями этого направления являются создание элементов системы прогнозирования, предупреждения и быстрого реагирования на возникающие угрозы, а также рациональное регулирование доступа к биоинформационным ресурсам и оборота генетических технологий двойного назначения, обеспечению биологической безопасности при производстве и применении биотехнологической продукции, разработанной с использованием генетических технологий.

На наш взгляд, целесообразно также создание Высшего совета по биотехнологиям, включающего представителей высшей школы, Академии наук РФ, РСПП, Народного фронта и других профессиональных, научных, общественных объединений.

Помимо Национального биоресурсного центра (Национального центра генетических технологий) целесообразно формирование единой сети федеральных, региональных, ведомственных биоресурсных центров (центров генетических технологий).

Биоресурсные центры (центры генетических технологий) — самостоятельные или части (структурные подразделения) научных, академических, ведомственных научных и образовательных организаций, имеющие соответствующую аккредитацию и ведущие работы в области биотехнологий, как правило, в одном из следующих направлений:

- биобезопасности;
- сельском хозяйстве и продовольствии;
- медицине и здравоохранении;
- промышленности.

Биоресурсные центры (центры генетических технологий) теоретически могут быть сформированы как специальные научные подразделения организации или высшего учебного заведения, либо объединение научных подразделений нескольких организаций, и (или) высших учебных заведений, или представлять самостоятельную научную организацию.

Заключение

По итогам проведенного исследования сформулирован резолютивный вывод, согласно которому достижение поставленных в программе целей и задач возможно обеспечить только путем создания эффективного организационно-правового механизма, включающего как создание федеральных биоресурсных центров мирового уровня, так и реализации комплекса мер по поддержке научно-исследовательской, предпринимательской, кадровой политики, достаточного финансирования, системы стимулирования и создания оптимальной научно-внедренческой среды, максимального использования человеческих ресурсов, включая образование, подготовку кадров, привлечение бизнес структур, венчурное финансирование, а также путем создания в обществе статуса доверия, понимания и безопасности по отношению к биотехнологиям.

Обозначим некоторые важные векторы (этапы) развития, достижение которых, на наш взгляд, в совокупности позволят обеспечить достижение поставленной цели государственной программы.

В первую очередь отметим, что поставленная научная проблема, в условиях возможных угроз и рисков биологического характера, а также распространения пандемии COVID-19 не имеет аналогов в современных отечественных научных исследованиях и в зарубежных научных разработках, важна для нескольких областей знаний, поэтому нуждается в новых межотраслевых подходах и методах исследования. В связи с этим полученные результаты в достаточной степени носят дискуссионный характер, но обладают признаками научной новизны, вследствие чего могут стать теоретической основой для последующих научных исследований.

На основе проведенного анализа было установлено, что, несмотря на принятие базового Федерального закона от 30.12.2020 г. № 492-ФЗ «О биологической безопасности», одним из факторов, препятствующих реализации Научно-технической программы развития генетических технологий, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22.04.2019 г. № 479 на среднесрочную перспективу, является отсутствие прямых норм, которыми бы регулировались общие вопросы использования генетических технологий, применения результатов геномной инженерии, государственного управления и государственной поддержки развития генетических технологий и другие вопросы.

В данной статье впервые были сформулированы новые подходы к решению данной проблемы путем разработки специального Федерального закона «О генетических технологиях», изложена примерная структура и содержание данного закона. Но, по нашему мнению, достижение поставленных в Программе целей и задач невозможно обеспечить только путем создания эффективного организационно-правового механизма, включающего создание федеральных биоресурсных центров мирового уровня, а также регламентации порядка использования генетических технологий.

Потребуется реализация комплекса мер по поддержке научно-исследовательской, предпринимательской, кадровой политики, обеспечения достаточного уровня финансирования, системы стимулирования и создания оптимальной научно-внедренческой среды, максимального использования человеческих ресурсов, включая образование, подготовку кадров, привлечение бизнес-структур, венчурное финансирование, а также путем создания в обществе статуса доверия, понимания и безопасности по отношению к биотехнологиям.

References / Список литературы

- Agafonov, V.B. & Zhavoronkova, N.G. (2020) Theoretical and Legal Issues of Ensuring Biological Safety of the Russian Federation. *Actual Problems of Russian Law*. 15 (4), 187—194. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.113.4.187-194> (in Russian).
Агафонов В.Б., Жаворонкова Н.Г. Теоретико-правовые проблемы обеспечения биологической безопасности Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. Том 15. № 4. С. 187—194. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.113.4.187-194>
- Boltanova, E.S. & Imekova, M.P. (2019) Genetic information in the system of objects of civil rights. *Lex Russica*. (6), 110—121. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.151.6.110-121> (in Russian).

- Болтанова Е.С., Имекова М.П. Генетическая информация в системе объектов гражданских прав // *Lex Russica*. 2019. № 6. С. 110—121. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.151.6.110-121>
- Drapkina, O.M. (2020) Russian National Association of Biobanks and Biobanking Specialists — a tool for integrating Russian biobanks and increasing the efficiency of biomedical research. *Cardiovascular Therapy and Prevention*. 19 (6), 131—133. <https://doi.org/10.15829/1728-8800-2020-2757> (in Russian).
- Драпкина О.М. Российская «Национальная ассоциация биобанков и специалистов по биобанкированию» — инструмент интеграции российских биобанков и повышения эффективности биомедицинских исследований // *Кардиоваскулярная терапия и профилактика*. 2020. № 19 (6). С. 131—133. <https://doi.org/10.15829/1728-8800-2020-2757>
- Gokhberg, L. M. (ed.). (2014) *Forecast of scientific and technological development of Russia: 2030. Biotechnologies*. Moscow: Ministry of Education and Science of the Russian Federation, National Research University “Higher School of Economics” Publ. (in Russian).
- Прогноз научно-технологического развития России: 2030. Биотехнологии / под ред. Л.М. Гохберга. М.: Министерство образования и науки Российской Федерации, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2014. 244 с.
- Kazantsev, M.F. (2018) Legal regulation in the sphere of biological collections: system, state, and development. In: *Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences*. 18 (1), Pp. 94—143. <https://doi.org/10.17506/ryipl.2016.18.1.94143> (in Russian).
- Казанцев М.Ф. Правовое регулирование в сфере биологических коллекций: система, состояние, развитие // *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*, 2018. Т. 18. Вып. 1. С. 94—143. <https://doi.org/10.17506/ryipl.2016.18.1.94143>
- Krasnova, I.O. & Vlasenko, V.N. (2020). Strategic Regulatory Instruments in Environmental Law of Russia. *Journal of Siberian Federal University. Humanities and Social Sciences*. 13 (10), 1671—1678. <https://doi.org/10.17516/1997-1370-0673>
- Krasnova, I.O. (2021) Ecosystem approach in legal regulation of biosafety. *RUDN Journal of Law*. 25 (1), 232—247. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2021-25-1-232-247> (in Russian).
- Краснова И.О. Экосистемный подход в правовом обеспечении биобезопасности // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. 2021. Т. 25. № 1. С. 232—247. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2021-25-1-232-247>
- Kuzmina, N.G. (2008) Legal regulation of breeding activities, seed production and livestock breeding. *Agrarian and Land Law*. 9 (45). 108—120. (in Russian).
- Кузьмина Н.Г. Правовое регулирование селекционной деятельности, семеноводства и племенного животноводства // *Аграрное и земельное право*. 2008. № 9 (45). С. 108—120.
- Maleina, M.N. (2020) The legal status of the biobank (bank of biological materials of a person). *Law. Journal of the Higher School of Economics*. (1), 99—117. <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2020.1.98.117> (in Russian).
- Малеина М.Н. Правовой статус биобанка (банка биологических материалов человека) // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2020. № 1. С. 99—117. <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2020.1.98.117>
- Mokhov, A.A. (2020) “Synthetic” genome and products obtained with its use as new objects of legal relations. *Bulletin of the O.E. Kutafin University (MSAL)*. (5). 51—59. <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2020.69.5.051-059> (in Russian).
- Мохов А.А. «Синтетический» геном и получаемые с его использованием продукты как новые объекты правоотношений. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2020. № 5. С. 51—59. <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2020.69.5.051-059>
- Mokhov, A.A. (2020) About the National Council on bioethics and biosafety. *Vestnik Roszdravnadzora*. (2), 23—29. (in Russian).
- Мохов А.А., О Национальном Совете по биоэтике и биобезопасности // *Вестник Росздравнадзора*. 2021. № 2. С. 23—29.

- Mokhov, A.A., Chaplenko, A.A. & Yavorsky, A.N. (2020) Achievements of synthetic biology and regulatory policy of the state. *Remedium. Journal highlights the pharmaceutical and medical device markets*. (4—6). 79—86. (in Russian).
Мохов А.А., Чапленко А.А., Яворский А.Н. Достижения синтетической биологии и регуляторная политика государства // Ремедиум. Журнал о российском рынке лекарств и медицинской техники. 2020. № 4—6. С. 79—86.
- Novoselova, L.A. & Kolzdorf, M.A. (2020) Genetic Information as Intellectual Property. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* — Perm University Herald. *Juridical Sciences*. (48), 290—321. <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2020-48-290-321> (in Russian).
Новоселова Л.А., Кольцдорф М.А. Генетическая информация как объект интеллектуальных прав // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. Вып. 48. С. 290—321. <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2020-48-290-321>
- Popova, O.V. (2021) *Genomic research and its application. Glossary*. Moscow, Prospect Publ. (in Russian).
Попова О.В. Геномные исследования и их применение. Глоссарий. М.: Проспект, 2021. 112 с.
- Rassolov, I.M., Chubukova, S.G. & Mikurova, I.V. (2020) Analysis of Possible Application of Personal Data, Personal Secrets, and Medical Confidentiality to the Regulation of Relations Concerning Genetic Information. *Lex Russica*. (4), 143—151. <https://doi.org/10.17803/17295920.2020.161.4.143-151> (in Russian).
Расолов И.М., Чубукова С.Г., Микурова И.В. Анализ возможного применения к регулированию отношений по поводу генетической информации институтов персональных данных, личной тайны, врачебной тайны // Lex Russica. 2020. № 4. С. 143—151. <https://doi.org/10.17803/17295920.2020.161.4.143-151>
- Sinyukov, V.N. (2021) Law of the 20th and 21st Centuries: Continuity and Novelty. *Lex Russica*. 74 (2), 9—20. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.171.2.009-020> (in Russian).
Синюков В.Н. Право XX и XXI веков: преемственность и новизна // Lex russica. 2021. Т. 74. № 2. С. 9—20. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.171.2.009-020>
- Shevyrev, D.N. (2020) Biological terrorism: issues of categories. *Medical Law*. (4), 24—29. (in Russian).
Шевырев Д.Н. Биологический терроризм: проблемы категорий // Медицинское право. 2020. № 4. С. 24—29.
- Vedysheva, N.O. (2020a) Environmental and legal aspects of sustainable development of the Arctic zone of the Russian Federation using the genomic technologies. In *E3S Web of Conferences*. (208). EDP Sciences. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202020801015>
- Vedysheva, N.O. (2020b) Legal support of biological safety in certain land areas of the Arctic zone of the Russian Federation (on the example of utilization and destruction of biological waste). *Agrarian and Land Law*. 10 (190). 177—180. <https://doi.org/10.47643/1815-1329-2020-10-177> (in Russian).
Ведьшьева Н.О. Правовое обеспечение биологической безопасности на отдельных сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации (на примере утилизации и уничтожения биологических отходов) // Аграрное и земельное право. 2020. № 10 (190). С. 177—180. <https://doi.org/10.47643/1815-1329-2020-10-177>
- Voronina, N.P. (2020a) Legal support of environmental safety in the application of biotechnology in agriculture in the Arctic zone. In: Sorokin T.Yu. (ed.). *Biomonitoring in the Arctic: Collection of abstracts of the participants of the international conference*. Arkhangelsk, Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov. Pp. 120—124. (in Russian).
Воронина Н.П. Правовое обеспечение экологической безопасности при применении биотехнологий в сельском хозяйстве Арктической зоны // Биомониторинг в Арктике: Сборник тезисов докладов участников международной конференции / отв. ред. Т.Ю. Сорокина. Архангельск: Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, 2020. С. 120—124.

- Voronina, N.P. (2020b) Legal support of biological safety in the implementation of agricultural activities. In: Shabunova A.A. (ed.). *Ecology and society: balance of interests*: Collection of abstracts of the participants of the Russian Scientific Forum. Vologda, Vologda Scientific Center of the Russian Academy of Sciences. Pp. 236—238. (in Russian).
Воронина Н.П. Правовое обеспечение биологической безопасности при осуществлении сельскохозяйственной деятельности // Экология и общество: баланс интересов: Сборник тезисов докладов участников Российского научного форума / отв. ред. А.А. Шабунова. Вологда: Вологодский научный центр Российской академии наук, 2020. С. 236—238.
- Voronin, M.V. (2020) Measure of freedom of the subject of law in determining the mode of data use on the example of genetic information. *Legislation*. (12), 16—21. (in Russian).
Воронин М.В. Мера свободы субъекта права в определении режима использования данных на примере генетической информации // Законодательство. 2020. № 12. С. 16—21.
- Wiedmann, T., Lenzen, M., Keyßer, L.T. & Steinberger J.K. (2020) Scientists' warning on affluence. *Nat Commun*. (11), 3107. <https://doi.org/10.1038/s41467-020-16941-y>
- Zhavoronkova, N.G. & Agafonov, V.B. (2019) Theoretical and Methodological Problems of Legal Support of Ecological, Biosphere and Genetic Safety in the System of National Security of the Russian Federation. *Lex Russica*. 1(9), 96—108. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.154.9.096-108> (in Russian).
Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Теоретико-методологические проблемы правового обеспечения экологической, биосферной и генетической безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации // Lex Russica (Русский закон). 2019. № 9. С. 96—108. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.154.9.096-108>

Об авторах:

Жаворонкова Наталья Григорьевна — доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующая кафедрой экологического и природоресурсного права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); 125993, Российская Федерация, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ORCID ID: 0000-0003-4202-0483

e-mail: Gavoron49@mail.ru

Агафонов Вячеслав Борисович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры экологического и природоресурсного права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Российская Федерация, 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ORCID ID: 0000-0002-8564-4088

e-mail: Vagafonoff@mail.ru

About the authors:

Natalya G. Zhavoronkova — Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of the Department of Environmental and Natural Resource Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); 9 Sadovaya-Kudrunskaya str., Moscow, 125993, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0003-4202-0483

e-mail: Gavoron49@mail.ru

Vyacheslav B. Agafonov — Doctor of Legal Sciences, Full Professor of the Department of Environmental and Natural Resource Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); 9 Sadovaya-Kudrunskaya str., Moscow, 125993, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-8564-4088

e-mail: Vagafonoff@mail.ru



РЕЦЕНЗИИ. НАУЧНЫЕ ФОРУМЫ BOOK REVIEWS. SCIENTIFIC FORUMS


DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-917-929

Информационная статья

Лидер в теории права: памяти Александра Федоровича Черданцева

Н.А. Власенко  

Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация

 vlasenko-na@rudn.ru

Аннотация. Посвящена памяти профессора А.Ф. Черданцева, известного российского теоретика права. Проанализированы творческие периоды жизни ученого. Особое внимание уделено его вкладу в развитие отечественной юридической науки. Речь идет о толковании права, достижении в области исследования его гносеологической природы, ценностей (принципов) интерпретации юридических норм, формулировании языковых, системных и др. правил. Проиллюстрированы вклад автора в развитие методологии науки права, критика интегративного подхода в правоведении. Анализируется развитие им учения о правовой норме, ее структуре, а также технико-правовых предписаниях и др. Отдельно рассмотрен и высоко оценен вклад исследователя в подготовку учебной литературы, а также ряда научных статей. Предложено систематизировать и переиздать труды автора.

Ключевые слова: ученые-правоведы, теория права, технико-юридическое регулирование, Черданцев А.Ф., толкование права, критика интегративного правопонимания

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 14 августа 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:

Власенко Н.А. Лидер в теории права: памяти Александра Федоровича Черданцева // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 4. С. 917—929. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-917-929


© Власенко Н.А., 2021



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

Leader in law theory: in memory of Alexander Fedorovich Cherdantsev

Nikolay A. Vlasenko  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russian Federation
vlasenko-na@rudn.ru

Abstract. The article is dedicated to the memory of Professor A.F. Cherdantsev, a well-known Russian legal theorist. In the focus are creative periods of the scientist's life. Particular attention is paid to his contribution to the development of legal science with the emphasis on law interpretation, scientist's achievements in the field of investigating epistemological nature, values (principles) of interpretation of legal norms, formulation of linguistic, systemic and other rules. The author's contribution to the development of methodology of law and his criticism of the integrative approach in jurisprudence have also been illustrated. The article analyzes the scholar's development of the legal norm doctrine, its structure, technical and legal regulations, etc. His contribution to the development of educational literature is separately considered and highly appreciated. The tribute is also given to his individual scientific papers. It is proposed to systematize and republish Professor Cherdantsev's works.

Key words: legal scholars, theory of law, technical and legal regulation, Cherdantsev A.F., interpretation of law, criticism of integrative legal thinking

Conflict of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 14th August 2021

Article accepted 15th October 2021

For citation:

Vlasenko, N.A. (2021) Leader in law theory: in memory of Alexander Fedorovich Cherdantsev. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 917—929. (in Russian). DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-917-929

Жизнь в науке и наука в жизни

1 января 2021 г. на 96 году ушел из жизни известный теоретик права России, д.ю.н., профессор, Заслуженный деятель науки РФ — Александр Фёдорович Черданцев. Последнее десятилетие, к сожалению, отмечилось уходом выдающихся теоретиков права, которые представляли собой советскую и постсоветскую теоретическую школу права (С.С. Алексеев, Н.И. Матузов, М.И. Байтин, В.Н. Кудрявцев, Д.А. Керимов, М.Н. Марченко и др.). Советский период юридической науки ознаменован такими чертами, как восхищение марксистско-ленинскими воззрениями на государство и право, а вслед за этим восхищением советских периодов развития отечественной государственности, правовой системы и т.д. Между тем представляется, что современная теория права сохранила глубинные традиции российской теоретической правовой науки. Такое могло произойти благодаря плеяде ярких, талантливых и бескомпромиссных ученых, каким был А.Ф. Черданцев.

Мне в моей творческой судьбе повезло: будучи совсем молодым человеком, поступил в аспирантуру ведущего юридического вуза — Свердловского юридического института, на кафедру теории государства и права, возглавляемой известнейшей в правовой науке личностью С.С. Алексеевым. Научным руководителем был назначен А.Ф. Черданцев, и был это 1979 г. Я — первый аспирант уважаемого ученого. Со стороны мне говорили: «Тебе не очень повезло — очень строгий, бескомпромиссный». На эти слова ничего не отвечал, зная, что зав. каф. С.С. Алексеев, который руководил практически всеми аспирантами кафедры, не менее строг и безапелляционен. Время было другое, в науку шли главным образом по призванию. Аспирантов на кафедре, да и в Институте, по сравнению с нынешней практикой, «подмешанной» коммерческой основой, было немного. И далеко не всякому профессору доверено быть научным руководителем аспиранта или соискателя. С Александром Фёдоровичем мы поладили и, не побоюсь сказать, где-то сдружились, и это взаимоуважение пронесли все последующие десятилетия, пока он не ушел, о чем очень искренне сожалею. А.Ф. Черданцеву с благодарностью дарил свои основные работы. Он оценил достаточно высоко (и это по его меркам!) «Избранное»¹, а также работу «Разумность и определенность в правовом регулировании»². В других случаях чаще молчал, что для меня означало одно (могу, в надежде, и ошибаться) — написано слабо. Помню, как-то я на него немного обиделся: за день до защиты моей докторской он сказал, что над темой еще надо бы поработать. Александр Фёдорович не был консультантом моей докторской, тогда эта «мода» только входила в практику подготовки такого плана исследований. И до сих пор считаю это где-то лишним: на то она и докторская, чтобы показать свои самостоятельность и зрелость.

О биографии Александра Фёдоровича я уже писал, хотя отдаю себе отчет в том, что это скупые строки³. Надеюсь, что кто-то, быть может в будущем, в специальном исследовании его творчества напишет о нем больше, обстоятельнее, — безусловно, он этого заслужил. В любом случае отмечу главное. А.Ф. Черданцев родился в 1925 г. в селе Мальцево Шадринского района Курганской области. Это где-то между Тюменью и Челябинском. Важная веха в жизни ученого, как представляется, это — Великая Отечественная война.

В Свердловском юридическом институте был стенд, посвященный ветеранам Великой Отечественной войны. Я удивлялся тому, сколько профессуры воевало (С.С. Алексеев, О.С. Альстер, М.И. Ковалев, А.Ф. Козлов, К.И. Комиссаров, О.А. Красавчиков, Д.Д. Остапенко и др.). Под портретом А.Ф. Черданцева простая надпись — «Рядовой пехоты»⁴.

¹ Власенко Н.А. Избранное. М., 2015.

² Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании. М., 2015.

³ См.: Видные учёные-юристы: энциклопедический словарь / под ред. Сырых В.М. М., 2006. С. 469—470; Правовая наука и юридическая идеология России. Энциклопедический словарь биографий и автобиографий. Т. 4 / отв. ред. В.М. Сырых. М., 2015. С. 797—800; см. также: Власенко Н.А. Избранное. Предисловие к книге. С. 7—8.

⁴ К 50-летию Института была издана книга: Свердловский юридический институт. 1931—1981 / под ред. Д.Д. Остапенко. М., 1981. Из неё можно почерпнуть немало интересных сведений о работавшей профессуре, в том числе их военной биографии.

В конце 50-х гг. Александр Фёдорович закончил Свердловский юридический институт, работал следователем в прокуратуре. Он как-то с юмором рассказывал: «На первую зарплату купил себе гражданское пальто с каракулевым воротником. Пришел в столовую пообедать, повесил пальто в раздевалке, а гардеробщицы не было. Я подумал, ну, кто возьмет пальто следователя? Пришел, пообедав, а пальто-то и нет...».

Здесь прервусь — в предыдущих публикациях повествовал об отдельных фрагментах из жизни Александра Фёдоровича, приводил библиографию изданных им научных трудов (их более ста). Не так уж и много для ученого, творившего в науке более 60 лет. Другой вопрос — что это за работы, и почему он стал классиком, не побоюсь этого слова, отечественной теории права. Понятно, количество публикаций не всегда фактор преуспевания в науке. И здесь могу сказать с уверенностью: каждая публикация ученого — самостоятельное, законченное научное произведение, глубокое и логически выверенное. И теперь ясно — не количество было для него главным, а качество.

Пишу этот материал не с тем, чтобы формально перечислить труды знаменитости и их прокомментировать. Моя задача, как думается, показать и проиллюстрировать, по мере понимания, вклад автора в юридическую науку. Скажем прямо, в нашем научном сообществе немало представителей тех или иных сфер и направлений, выпускающих «избранное», «избранное за последние десятилетия» и др. Читаешь и думаешь, а что конкретно внес исследователь в развитие «родной» отрасли? Зачастую ответа нет.

Творчество Черданцева иное — оно тщательное, философски-выверенное, корректное; тема исследования всегда четко очерчена. Мне он говорил, что вообще теоретиком права быть не собирался, поступая в аспирантуру, мечтал написать диссертацию и стать специалистом в области криминалистики. Однако на кафедре уголовного процесса и криминалистики приема не было. Ему предложили поступить на кафедру теории государства и права. Думаю, что, если бы Александр Фёдорович работал как ученый в сфере криминалистики, то он и здесь был бы выдающимся. Дело в человеке, в его характере и отношении к поставленной цели. А.Ф. Черданцев помимо таланта исследователя обладал указанными качествами. И еще об одной важной детали, характеризующей Александра Фёдоровича как ученого. Речь идет о научной принципиальности А.Ф. Черданцева, о которой ходили легенды. Причем Александр Фёдорович в своей принципиальности был последователен, и для него не было авторитетов, если он считал, что позиция оппонента неверна. Однако, замечу, его принципиальность была основана на глубоком знании предмета спора. Ученый основательно прорабатывал аргументацию с помощью такого инструментария, как философия, логика, гносеология, социальная философия и др. Его доводы легки и понятны: почему догадаться несложно — он хорошо понимал, о чем идет речь, поверхностных суждений не высказывал. К сожалению, в нынешних научных дебатах хватает и слабой аргументации, и порой примитивной некомпетентности, а иногда и подтасовок.

Приведу один лишь пример. В мою бытность аспирантом обострилась дискуссия о логике права. Вышли в свет книги Бабаева В.К. «Советское право как

логическая система» (М., 1978), Баранова В.М. «Истинность норм советского права» (Саратов, 1989) и др. Дебаты шли по поводу истинности-ложности нормы права, особой логики права в целом, специальных логик, например, правотворчества и т.д. Об этом уже немного писал в небольшой статье, посвященной памяти В.К. Бабаева⁵. Аргументы А.Ф. Черданцева свелись к следующему: «Приписывание нормам права свойства истинности-ложности неизбежно ведет к тому, что это качество зависит от законодателя и лиц, исполняющих законы (состояния законности). Такое положение противоречило бы научному пониманию истины как не зависящей ни от человека, ни от человечества»⁶. Относительно норм ученый отмечал, что «это своеобразный логико-языковой феномен. В отличие от суждения норма фиксирует не то, что есть, а то, что будет»⁷. Относительно логики права или особой логики права (С.С. Алексеев и др.) Черданцев отметил: «Если следовать такому подходу, можно плодить бесконечное число логик, усматривая их у каждого социального явления (логика жизни, общества, политики, экономического и культурного развития, возникновения государства и т.д.)»⁸. Далее автор, опираясь на труды философов, делает вывод «логика едина для всех наук»⁹.

Научные достижения А.Ф. Черданцева связаны прежде всего с проблемами: толкование права; методология права; технико-юридические нормы; специализация и структура нормы права; логико-юридические феномены и др.

Толкование

Одна из научных заслуг А.Ф. Черданцева — это глубочайшая проработка проблем толкования права. В октябре 1979 г. А.Ф. Черданцев подарил мне только вышедшую в издательстве «Юридическая литература» книгу «Толкование советского права: (Теория и практика)» с добрыми пожеланиями «успехов в том деле, за которое Вы взялись». Я ее изучил и до сих пор пользуюсь именно этим экземпляром; работа мне очень понравилась и основательно помогла при исследовании юридических коллизий, коллизионных правил, проблем языка права и др. Надо сказать, Александр Фёдорович в своей научной деятельности никогда не бросал проблематику толкования права — он ее развивал и дополнял, что-то убирал, а книги переиздавал. Приведу, пожалуй, все работы, изданные автором по данной проблеме¹⁰. Последнее издание «Толкование права и договора» (2003) является наиболее объемным, затрагивающим современные вопросы толкования, например, гл. 20 Толкование права Конституционным Судом РФ. Однако

⁵ См.: *Власенко Н.А.* Воспоминания о В.К. Бабаеве (человеке, учёном, организаторе) // Научное наследие В.К. Бабаева: весомый вклад в развитие логико-гносеологических и техно-юридических проблем юридической науки: сб. / под ред. В.А. Толстика. Н. Новгород, 2020. С. 505—511.

⁶ *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. С. 33.

⁷ Там же. С. 33.

⁸ *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в юридической науке. С. 22.

⁹ Там же. С. 22.

¹⁰ См.: *Черданцев А.Ф.* Вопросы толкования советского права. Свердловск. 1972; Он же. Толкование советского права (теория и практика). М., 1979; Он же. Толкование права и договора: в 2 ч. Екатеринбург. 2002; Он же. Толкование права и договора М., 2003.

эта книга может быть использована и как учебник, вспоминаю, что когда издание вышло в свет по моей инициативе Российской академии правосудия (тогда я там работал) закупила около 60 экземпляров, т.е. из расчета на две студенческие группы (речь идет о 1-м курсе специалитета) с целью проведения спецсеминаров. Инициативу поддержал ректор (В.В. Ершов), и преподавательский коллектив кафедры долгое время проводил специальные занятия, где основой выступала данная книга. Студенты проявляли неподдельный интерес к проблеме и изданию.

Если поставить вопрос, что конкретно разработал А.Ф. Черданцев в теории толкования права, то думаю, что общую теорию толкования юридических норм (гносеологическая природа толкования права, логико-семантическая природа правовых норм и их толкование, принципы (ценности) толкования права и др.); языковое толкование и его правила, систематическое толкование и его правила, истолковательные операции и их виды и др. Причем все эти правила изложены конкретно, нередко сопровождаются примерами и рекомендациями. Наверное, вклад Александра Фёдоровича более значителен и боюсь, что я где-то его роль в данной проблематике учел не в полной мере. Конечно, это требует специального исследования, и здесь я выступаю с предложением к молодым исследователям (прежде всего аспирантам) выбрать в качестве кандидатской диссертации тему, посвященную творчеству А.Ф. Черданцева. Подобные работы в истории теории права за последние годы уже имели место и их надо приветствовать. Речь идет о кандидатских диссертациях, посвященных жизни и творчеству А.С. Пиголкина и Р.О. Халфиной. По крайней мере, я не отказался бы от научного руководства такой темой.

Методология

А.Ф. Черданцев был блестящим методологом, знатоком философии, особенно уважительно и, конечно, с интересом, часто прагматическим, относился к гносеологии. Я помню, как-то он пришел на кафедру, и в руках были книги из библиотеки института, и немало. Он внимательно просматривал каждую книгу, делал это быстро, профессионально. Просмотрев последнюю, чертыхнулся и, глядя в окно, разочарованно сказал: «Ничего нет». Помедлив, собрал книги и унес их назад в библиотеку. Вспоминаю также, что все эти издания были по философии.

В учебниках по проблемам теории государства и права, которые издавались и котировались среди студенческой молодежи, разделы по методологии в большинстве выполнялись Александром Фёдоровичем¹¹.

Теперь о «бомбе» в юридической науке, или «интегративном непонимании права». Начнем с того, что особенностями развития юридической науки, наверное, все еще постсоветского общества является поиск новых методологий, отрицание диалектики, марксизма, исторического материализма и др. В конце 90-х появилась целая волна, приобретающая немалые размеры, литературы в пользу интегративного правопонимания. Одна из ученых дам по этому поводу

¹¹ См., например: Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М., 1979 (гл. 1—3); Проблемы теории государства и права. М., 1987 (гл. 2,3).

написала примерно так: «Ну, наконец-то, нашлась методология, которая все объяснит». В журнале «Российское правосудие» Российской академии правосудия публикуются целые серии статей о преимуществах и триумфе интегративного подхода. Дело доходит до курьеза — отраслевые статьи, посвященные достаточно узким и прагматическим темам, обязательно сопровождаются добавкой «в свете интегративного правопонимания». Возникает мысль, что какая-то рука владеет умами авторов. Прочитаешь статью и думаешь — хорошая работа, а причем здесь интегративное правопонимание?

В то время я работал зам. гл. редактора Журнала российского права, мне на почту пришла статья А.Ф. Черданцева «Интегративное недопонимание права». Надо отдать должное академику Т.Я. Хабриевой, гл. редактору, которая дала команду, невзирая на лица, упомянутые в материале Черданцева, опубликовать в ближайшем номере. Статья вышла и, мягко скажем, не осталась незамеченной¹². Взбунтовались носители идеи интегративного правопонимания, особенно некоторые авторы, так или иначе затронутые в статье. Я предложил В.В. Лазареву, зав. отделом ИЗиСП при Правительстве РФ, провести «Круглый стол», с тем чтобы, что называется, «выпустить пар». Он охотно согласился, и мероприятие прошло. «Обиженные» выпустили пар; мне, хотя и было обещано, выступить первым, «как инициатору и ученику А.Ф. Черданцева», слова не дали.

Что показал автор? В чем увидел несостоятельность интегративного подхода в праве? Сторонники интегративного правопонимания отмечают, что можно без особых сложностей соединить в русле социологического правопонимания естественно-правовые и позитивистские концепции. А.Ф. Черданцев убедительно доказал невозможность такого соединения по той простой причине, что естественно-правовое правопонимание не представляет собой единой идеологии, а внутри себя имеет где-то взаимоисключающее понимание права и его роли в обществе (божественная (теологическая) концепция права, современная концепция возрожденного естественного права и др.)¹³. Еще более сложная ситуация с позитивизмом, который также никогда не имел «единого лица». А.Ф. Черданцев с юмором подытоживает: «Возьми пять локтей естественного права, шесть локтей позитивного права, добавь три пяти солидаризма — получишь интегративное право с человеческим измерением»¹⁴. В заключение ученый справедливо напоминает интеграторам основные характеристики права: нормативность, системность, генетическая и функциональная связь с государством, волевой характер права, общеобязательность и обусловленность общественным бытием. Все указанные признаки, отмечает Черданцев, существенны, и исключение какого-либо из них превращает право в нечто иное¹⁵. Статья вызвала бурю негодования, о чем я отмечал выше. Сейчас страсти улеглись и, на мой взгляд, позиции ученых по вопросу правопонимания стали более аргументированы.

¹² Черданцев А.Ф. Интегративное недопонимание права // ЖРП. 2016. № 10. С. 5—16.

¹³ Там же. С. 6—7 и др.

¹⁴ Там же. С. 8.

¹⁵ Там же. С. 14.

В завершении сказанному хотелось обратить внимание, особенно научной молодежи на малоизвестное. В далеком 1979 г. кафедра выпустила интересный Сборник «Методология советского правоведения» (Свердловск, 1978), открывает который статья Черданцева А.Ф. «Понятие и функции юридической науки». К слову сказать, и закрывает Сборник также его статья (в соавторстве), посвященная аксиологическим подходам в праве. Издание не потеряло актуальности и сегодня. Многие методологические требования изложены в этих публикациях.

Нормы

А.Ф. Черданцев внес немалый вклад в развитие теории юридической нормы. Первое, на что следует обратить внимание, — это его решение природы технико-юридических норм. Прежде скажем, что речь идет о кандидатской диссертации ученого «Технико-юридические нормы в советском праве» (Свердловск. 1963). Научным руководителем выступил С.С. Алексеев, зав. кафедрой, в то время молодой и перспективный ученый. Интересно то, что Александр Фёдорович Черданцев пришел в аспирантуру, как говорят, «в возрасте»; в результате и научный руководитель, и аспирант — фронтовики, причем, как я уже писал, прошли войну рядовыми. С.С. Алексеев в зрелые годы также вспоминал военное лихолетье, особенно под Ленинградом, куда потом приезжал, где теперь и похоронен (по завещанию). Так или иначе, ситуация неоднозначная: научный руководитель — доктор наук, профессор, аспирант — бывший прокурорский работник. Время было такое, война многое отодвинула, но со временем все становилось на свое место.

Технические правила и стандарты, пожалуй, впервые на диссертационном уровне явились объектом исследования Черданцева. Автор отнес технические нормы к социальным, аргументируя тем, что им присущ «общий характер, значимость не для отдельного индивида, а для коллектива, общества»¹⁶. Далее ученый сделал достаточно принципиальный вывод: «Техническое правило, обретая форму юридической нормы, становится общеобязательным правилом, юридической нормой с техническим содержанием. Ее можно назвать технико-юридической нормой»¹⁷. Положения этого труда стали впоследствии, можно сказать, аксиоматичными и не только для учебной, но и научной литературы. Эти выводы не устарели и для нашего времени. Особенно, они актуальны при исследовании технических регламентов, технико-правового регулирования отдельных практических сфер. Добросовестные авторы делают ссылки на автореферат Черданцева, его статьи по этой проблеме.

На наш взгляд, А.Ф. Черданцев предложил достаточно плодотворный выход в споре о структуре юридической нормы, существования логической и реальной нормы, нормы и предписания и др. Автор отмечает, что, к сожалению,

¹⁶ См.: Черданцев А.Ф. Технико-юридические нормы в советском праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1963. С. 7.

¹⁷ Там же. С. 9.

почти все постсоветские учебники придерживаются той точки зрения, что существуют логические нормы, в отличие от правовых предписаний состоящие из трех частей. Далее Черданцев восклицает: «Приходится только удивляться, что ошибочные необоснованные положения принимают характер почти аксиом»¹⁸ и отмечает, что «говоря о структуре, вопреки общепринятому взгляду мы утверждаем: *связи отдельных частей нормы права не являются логическими* (курсив наш. — А. Ч.). Эти связи имеют тетический характер, базируются на воле, приказе государства. Одна часть нормы права не вытекает из другой, изменение одной части не ведет к изменению другой»¹⁹. В итоге ученый заключает: высказывание о трехчленной логической норме относятся метаязыку, языку второй ступени, в которой отражается язык права. Это продукт своеобразного творчества науки, но не законодателя²⁰.

В более ранних работах по этой проблеме А.Ф. Черданцев приводил еще один аргумент. Он писал, что между нормами права существует «разделение труда», т.е. разделение их юридических функций: позитивное регулирование (регулятивные нормы) и охранительное действие (охранительные нормы) и на этой основе — связи между нормами, их взаимодействие. Нарушение регулятивной нормы включает действие нормы охранительной, предусматривающей принудительные меры штрафного (ответственность) или восстановительного характера²¹.

Логико-языковые феномены

Другой сокровищницей отечественной правовой мысли является уже упомянутая книга А.Ф. Черданцева «Логико-языковые феномены в юриспруденции»²², объединяющая в себе результат углубленных исследований правовых, если так можно выразиться, самобытностей. По существу, это сведение воедино фрагментов серии проведенных исследовательских работ, посвященных логико-языковым основам права. Надо сказать, что первый вариант этой книги был издан в Екатеринбурге в 1993 г.²³ Он подарил мне экземпляр, и я с интересом прочел. Вскоре Александр Фёдорович позвонил, я сказал, что работа замечательная и ее нужно издать в центральном издательстве, посоветовал «Норму». Однако прошло достаточно много времени, прежде чем книга появилась на свет. Название было скорректировано, а рукопись существенно переработана. Судя по всему, автор готовил работу к переизданию, увлекся и обогатил содержание. Если знания, которыми Черданцев А.Ф. развил и дополнил теорию толкования

¹⁸ Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012. С. 101.

¹⁹ Там же. С. 105.

²⁰ Там же.

²¹ Черданцев А.Ф. Специализация и структура нормы права // Правоведение. 1970. № 1; Системность норм права: сборник учёных трудов СЮИ. Свердловск, 1970. Вып. 12. С. 47—63; Он же. Теория государства и права. 199. С. 215.

²² Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012.

²³ Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993.

права, нужно рассматривать в контексте традиционного понимания концепта толкования юридических норм (понятие, способы, результат и др.), то книги, посвященные логико-языковым феноменам, в подавляющем большинстве новые и лишь в немногих случаях опираются на уже сложившееся понимание того или иного правового явления. Так, пожалуй, в книге «Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике» (Екатеринбург, 1993) впервые прозвучала идея юридических документов. Речь, конечно же, идет о теоретическом обобщении проблемы. Когда мною готовилась рукопись книги «Язык права» (Иркутск, 1997) и одновременно докторская диссертация, пытался найти авторов, исследующих, кроме Черданцева, юридические документы с теоретических позиций. Нашел лишь одну статью²⁴. После выхода в свет работ Черданцева по этой проблематике, что называется, в хорошем смысле пошло-поехало; был защищен ряд кандидатских диссертаций, опубликованы монографии, учебные издания (Каргин К.В., Стародубцев С.В. и др.).

А.Ф. Черданцев проблему «Юридические документы» считал принципиальной. Ни один из авторских учебников не выходил без главы на эту тему²⁵. И это очевидно — юридическая профессия связана с документами, и с этим не поспоришь.

В книге «Логико-языковые феномены в юриспруденции» изложена целая система методологических положений: уровни языка, роль действия правил логики и пределы их использования, правовое регулирование как движение информации; значение понятий, терминов, определений и др. Большое внимание уделено таким языковым феноменам, как метафоры, призывы, рекомендации, хартии в правоведении. Отдельная глава отведена проблемам истины в правовой сфере и др.

Учебники

Большое внимание в своей научно-педагогической деятельности Александр Фёдорович уделял учебной литературе. В советский период издать учебник было крайне сложно: таким фактическим правом обладали немногие вузы и научные подразделения, как правило, они находились в Москве или Ленинграде. Однако Свердловский юридический институт обладал огромным творческим потенциалом и, несомненно, кафедра теории государства и права, возглавляемая С.С. Алексеевым. Учебники по теории государства и права, подготавливаемые коллективом кафедры, время от времени появлялись в свет. А.Ф. Черданцев

²⁴ Дорохов В.Я. Понятие документа в советском праве // Правоведение. 1982. № 2. С. 53—60; в процессуальных науках соответствующая проблема так или иначе нашла своё отражение. Как-то на «развалах» я приобрёл книгу своего земляка, к сожалению, рано ушедшего из жизни, Ю.Н. Прокофьева «Понятие и сущность документов как доказательств в советском уголовном процессе». Иркутск, 1978. Книга достаточно содержательная. Однако общетеоретическому аспекту документов внимание не уделяется.

²⁵ См., например: Черданцев А.Ф. Теория государства и права: курс лекций. Екатеринбург, 1996. С. 175—189; Он же. Теория государства и права. М., 1999. С. 358—380; Общая теория государства и права. Академический курс: в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. Теория права. М., 1998. С. 361—378.

подготавливал разные главы, в общем, что ему поручалось. Он отличался фундаментальными знаниями, у него всегда была позиция по большинству вопросов. Так, в учебнике Теория государства и права 1985 г. он самостоятельно выполнил все главы раздела второго «Типы государства и права. Государство и право в до-социалистическом обществе», а также главу, посвященную толкованию права, и заключительную главу «Критика буржуазных учений о государстве и праве»²⁶. Насколько мне известно, первый учебник в Советском Союзе по проблемам теории государства и права, который уже упоминался, также был подготовлен кафедрой теории государства и права Свердловского юридического института. В этом учебном издании А.Ф. Черданцев написал сложнейшие главы: гл. I. Предмет и метод марксистско-ленинской теории государства и права; гл. II. Приемы научного исследования государства и права; гл. III. Теория государства и права и отраслевые юридические науки; гл. VI. Исторические типы и формы государства и др.

Надо сказать, что этот учебник имел особую форму подачи материала, т.е. он был рассчитан на студентов-выпускников, уже обладающих определенными знаниями. Кроме того, он имел характер путеводителя: представлена научная литература, сформулированы дефиниции, раскрывались сложные юридические конструкции²⁷. Переиздан учебник был в 1987 г., и Александр Фёдорович подготовил немалое количество глав²⁸. 90-е гг. прошлого столетия, так называемый «расцвет демократии», отметились творчеством многих преподавателей. Авторский учебник выпустил и А.Ф. Черданцев, первое издание которого увидело свет в Екатеринбурге²⁹, затем многократно переиздавалось в центральных издательствах Москвы³⁰.

Труды А.Ф. Черданцева востребованы; многие ученые справедливо начинают свои исследования с работ ученого, делают соответствующие ссылки и комментарии. Словом, данный автор, его творческое наследие не требуют рекламирования и агитирования. Между тем не все его труды одинаково востребованы. Как-то я уже обращал внимание коллег, прежде всего молодых исследователей, на невостребованность такой статьи ученого как «Государственная власть и ее обоснование», опубликованную в журнале «Правоведение» в 1992 г.³¹ Заметим, что немаловажно, это было время начала преобразований в нашей стране и, думаю, статья появилась неслучайно. Актуальность ее несомненна и сегодня, в период начала действия обновленной Конституции РФ, феноменов «обнуление», укрепление вертикали исполнительной власти, кардинального изменения избирательного законодательства и др.

Еще одна статья А.Ф. Черданцева, которую также считаю незаслуженно незамеченной — «Специфика правового отражения»³². В этой работе автор

²⁶ См.: Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М., 1985.

²⁷ См.: Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М., 1979.

²⁸ Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М., 1987.

²⁹ Черданцев А.Ф. Теория государства и права: курс лекций. Екатеринбург, 1996.

³⁰ См., например, Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М., 1999.

³¹ Черданцев А.Ф. Государственная власть и её обоснование. Правоведение. 1992. № 2.

³² Черданцев А.Ф. Специфика правового отражения. Правоведение. 1973. № 2.

обосновал и сделал немало важнейших философско-правовых выводов. Остановимся на некоторых из них.

Норма права, как определенное высказывание законодателя о должном или возможном поведении, имеет двойной статус. В языке права юридическая норма носит статус идеального, статус отражения экономического базиса, общественного бытия; в метаязыке (в юридической науке, практике, обыденном сознании) — статус материального... Таким образом, право в целом (как и отдельная норма) выступает в качестве субъективного и объективного одновременно, но в разных отношениях, разных контекстах. Далее автор делает еще одно утверждение: «Отражение правом действительности от чисто познавательного отражения, оно является разновидностью нормативно-оценочного отражения». Норма права, отмечает ученый, не познавательная категория, она выполняет практическую функцию регулирования общественных отношений. Право, — полемизируя с А.А. Ушаковым, отмечает автор, — ничего не познает, оно само — объект познания. Есть и еще ряд важных оценок правовой действительности³³. Словом, это произведение А.Ф. Черданцева есть глубоко аргументированная характеристика права. Это методологические основы для исследования современной правовой материи.

Завершая, отмечу, конечно, А.Ф. Черданцев — непревзойденный теоретик права нашей современности. Его научные труды требуют систематизации и переиздания. В этой связи обращаюсь к руководству Уральского государственного юридического университета, где работал ученый, с просьбой выступить с инициативой в деле выпуска его «Избранного».

Творческое наследие А.Ф. Черданцева велико и содержательно, безусловны его методологическая выверенность и аргументированность. Труды автора, подчеркну, нуждаются в переиздании, а его концепции и доводы — в научном обсуждении. С удовлетворением отмечу, что первый шаг в этом направлении уже сделан. Не так давно Межрегиональная ассоциация теоретиков государства и права (Иркутское региональное отделение) и Байкальский государственный университет (институт правовых исследований), Фонд «Право и демократия» провели всероссийский научно-теоретический «Круглый стол» «Проблемы толкования права: вопросы теории и практики», посвященный памяти профессора А.Ф. Черданцева³⁴. На мой взгляд, обсуждение проблем толкования, в свете сказанного по этому вопросу ученым, прошло плодотворно. Пожелаем успехов такого плана мероприятиям.

Мало кто знает еще об одном творческом даре А.Ф. Черданцева — это сочинительство в стихах сказок и былей. Одна из них мне очень понравилась, в ней какая-то тайна и, думаю, здесь Александр Фёдорович изложил свою биографию,

³³ См.: Черданцев А.Ф. Указ. соч. С. 100—108.

³⁴ См.: Программа «Круглого стола» «Проблемы толкования права: вопросы теории и практики (памяти профессора А.Ф. Черданцева)».

судьбу, военное и послевоенное лихолетье. Речь идет о сказке-были «Шел солдат домой»³⁵. Вот заключительные строки (не о себе ли автор сказал следующее?):

Уж не пахнет много лет
В деревеньке той чертями.
Жив солдатик или нет,
Мы не знаем это сами.
То, что нам теперь известно,
Это то, что повсеместно
О делах его отныне
Память долго не остынет.

Об авторе:

Власенко Николай Александрович — доктор юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры теории права и государства, Юридический институт, Российский университет дружбы народов; Российская Федерация, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ORCID ID: 0000-0002-9548-3396

e-mail: vlasenko-na@rudn.ru

About the author:

Nikolay A. Vlasenko — Doctor of Legal Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation, Full Professor of the Department of Theory of Law and State, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-9548-3396

e-mail: vlasenko-na@rudn.ru

³⁵ Черданцев А.Ф. Сказки для детей и взрослых. Екатеринбург. 2015. С. 119.




DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-930-934

Информационная статья

Он был лучшим среди нас. Памяти нашего друга и соратника — Виталия Васильевича Безбаха (1947—2021)

М.Н. Кузнецов  

Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация
 kuznetsov-mn@rudn.ru

Аннотация. Так уж устроено, что подлинный масштаб личности ученого начинаешь понимать после его ухода из жизни. Виталий Васильевич Безбах ушел от нас 25 июня 2021 г., завершив свой жизненный путь в самом расцвете своего таланта ученого, организатора науки и педагога. Статья посвящена памяти профессора Безбаха. Проанализированы основные направления научных исследований, вклад в российскую цивилистику, арбитражный процесс и международное частное право.

Ключевые слова: цивилистика, торговое право зарубежных стран, гражданское право, Безбах В.В., Международный коммерческий арбитражный суд, третейский суд, судья-арбитр

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 13 сентября 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:

Кузнецов М.Н. Он был лучшим среди нас. Памяти нашего друга и соратника — Виталия Васильевича Безбаха (1947—2021) // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 4. С. 930—934. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-930-934

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-930-934

Information Article

He was the best among us. In memory of our friend and colleague — Vitaly Vasilyevich Bezbakh (1947—2021)

Mikhail N. Kuznetsov  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russian Federation
 kuznetsov-mn@rudn.ru

Abstract. It just so happens that you begin to understand the true scale of a scientist's personality after his death. Vitaly Vasilyevich Bezbakh left us on June 25, 2021, completing his life path in the prime of his talent as a scientist, organizer of science and teacher. The article is dedicated to the memory of

© Кузнецов М.Н., 2021



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

Professor Bezbach. The main directions of scientific research, contribution to Russian civil law, arbitration process and private international law are analyzed.

Key words: civil law, commercial law of foreign countries, civil law, V.V. Bezbakh, International Commercial Arbitration Court, arbitrator

Conflict of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 13rd September 2021

Article accepted 15th October 2021

For citation:

Kuznetsov, M.N. (2021) He was the best among us. In memory of our friend and colleague — Vitaly Vasilyevich Bezbakh (1947—2021). *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 930—934. (in Russian). DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-930-934

*«Нужное стремись делать легким,
а тяжелое — ненужным»¹*

Вся трудовая и научная жизнь Виталия Васильевича после службы в армии была тесно связана с РУДН и прежде всего с кафедрой гражданского права и процесса и международного частного права². Здесь, после окончания нашего университета, очной аспирантуры и успешной защиты кандидатской диссертации он прошел путь от ассистента кафедры до профессора. Именно здесь, на факультете, работая в 1978—1980 и 1982—1995 гг. в должности заместителя декана факультета экономики и права по учебной работе, он выработал в себе качества организатора науки, учебного процесса, умения понимать людей разного уровня знаний, жизненного опыта и этнической и религиозной культуры.

В 1996 г. он возглавил кафедру гражданского и трудового права³, приняв ее от одного из самых ярких цивилистов нашего времени — профессора В.К. Пучинского.

За годы руководства кафедрой он стал настоящим флагманом нашего коллектива, его душой и локомотивом по многим направлениям научной деятельности и преподавательской работы.

В 1997 г. ему присвоено звание почетного работника высшего профессионального образования Российской Федерации.

Обладая пытливым умом, добротой, доброжелательностью, стремлением помочь каждому, кто к нему обращался, и колоссальной самодисциплиной и работоспособностью, он сумел освоить, вместить в себя и сохранить в чистоте до самой смерти все самые лучшие качества российского ученого: преданность делу, чистоту мыслей, широчайший научный кругозор и энциклопедические знания от теории права до системных обобщений происходящих в стране и мире правовых процессов и явлений юридического свойства.

¹ Девиз В.В. Безбаха.

² Прежнее название: кафедра гражданского и уголовного права; гражданского и трудового права.

³ Прежнее название кафедры.

Он любил жизнь, любил семью — жену и детей, никогда не употреблял бранные слова в чей-либо адрес, ценил юмор, умел слушать и слышать собеседника. Любимый девиз Виталия Васильевича: «Нужное стремись делать легким, а тяжелое — ненужным».

Его лекции, семинары, его умение общаться с аспирантами и студентами, представлявшими разные страны и народы мира, будили в них научную мысль, любовь к праву, ответственность за свои поступки, формировали личность и способствовали развитию неподдельной любви к России и ее народу. Таким был и таким остается в наших сердцах Виталий Васильевич Безбах как человек, как наш современник.

Научная жизнь, а точнее его жизнь в науке, началась и проходила в нашем университете. В последние десятилетия, обогатив цивилистику своими глубокими научными разработками, он стал по истине визитной карточкой университета. Виталий Васильевич владел несколькими иностранными языками: английским, португальским, испанским, французским. Его знали по публикациям и наяву во многих научных и образовательных центрах Запада и Востока, в арабских странах и Китае. Он читал лекции по гражданскому праву и активно участвовал в научных форумах в Международном Университете США (Сан-Диего), Кабо-Верде, Испании (Муниципальный университет Валенсии), Ганы, Анголы, Гвинеи-Бисау и других странах.

Из более ста публикаций на самые актуальные проблемы права, его науки и юридического образования на первый план выходят подготовленные с его участием учебники и учебные пособия по гражданскому праву России и зарубежных стран, в некоторых из которых он являлся главным разработчиком и ответственным редактором. К их числу следует отнести Гражданское право: учебник (Коллектив авторов): в 3 т., вышедшее в двух изданиях (2016 г.); Гражданское право: учебник: в 2 ч. (2004—2007); Гражданское и торговое право зарубежных стран: учебное пособие (2004—2006); Постатейный комментарий к части I Гражданского кодекса Российской Федерации (2002 и 2005 гг.).

На этих учебниках и учебных пособиях была подготовлена целая плеяда российских и зарубежных юристов, ныне в своем большинстве олицетворяющих цивилистику своих соответствующих стран и народов.

В качестве одного из важнейших направлений кафедральных исследований, предложенных Виталием Васильевичем, стал метод институционального исследования права зарубежных стран. Практически все сотрудники кафедры под руководством В.В. Безбаха и при его личном участии внесли в это новое направление в цивилистике свой достойный вклад. Это касалось не только тем диссертационных исследований и разработок, но и широкомасштабного коллективного штурма малоизвестного права прежде всего, но не только, развивающихся стран. Примером могут служить такие вышедшие под руководством и при непосредственном участии В.В. Безбаха как автора публикации, как Актуальные вопросы договорного права и их отражение в гражданских кодексах стран Латинской Америки (2013); Гражданское и торговое право Европейского Союза (основные институты) (2010 г.); Аксиологические и метаиндивидуальные

аспекты в трактовке понятия и назначения договора в латиноамериканской цивилистике (2013 г.); Доверительная собственность (1992 г.) и целый ряд других.

Многолетние институциональные исследования права как развитых, так и в первую очередь развивающихся стран почти всегда давались в сравнительно-правовом плане прежде всего в сравнении с правом России. Этого требовал наш научный гуру — профессор Виталий Васильевич Безбах, чьи рекомендации мы воспринимали как должное. Это направление исследования правовых проблем и, главное, его результаты позволили Университету дружбы народов стать признанным в мире учебным и научным центром институциональных правовых разработок сравнительно-правового характера. Виталий Васильевич Безбах самым внимательным образом просматривал все результаты наших исследований, понимая всю меру научной ответственности коллектива кафедры и его лично как руководителя за качество полученного научного результата. Профессор Безбах был локомотивом по многим направлениям деятельности. Под его руководством защитилось более 20 кандидатов и докторов наук.

Отдавая должное институциональному подходу в праве, профессор В.В. Безбах и руководимый им коллектив никогда не оставлял без внимания системный подход к изучению отечественного и в особенности зарубежного права. Ярким примером этого направления являются учебники и учебные пособия по гражданскому праву, указанные выше, но и целый ряд других не менее значимых публикаций, подготовленных Виталием Васильевичем лично либо в соавторстве с членами кафедры. Среди них такие, как Моделирующий фактор кодификации гражданского законодательства в Эквадоре (2019 г.); Доктрина «Regulatory taking» в сфере правового регулирования отношений собственности на недвижимость в США (2019 г.); Проектирование Гражданского кодекса в Чили (2018 г.); право стран Латинской Америки: кодификация материального и процессуального гражданского права (2013 г.); Гражданское и гражданское процессуальное право в России и зарубежных странах: тенденции развития и перемены (2010 г.); Принцип «общественной полезности» как основание принудительного отчуждения собственности в юридических системах латиноамериканских стран (1997 г.). В контексте сказанного особо следует отметить докторскую диссертацию Виталия Васильевича Безбаха, выполненную на тему «Частная собственность на землю в странах Латинской Америки (правовое регулирование), защищенную в МГУ им. М.В. Ломоносова в 1997 г.

Еще одним направлением научных исследований В. В. Безбаха цивилистического характера стал пристальный анализ права Европейского Союза. Среди доброго десятка публикаций полезно отметить в этой связи такие, как Европейский Суд: общая характеристика и значение принципов, закрепляемых им в области правового регулирования отношений в сфере гражданского и торгового оборота (2012); Договорное право Европейского Союза; Принципы Европейского договорного права (2011); Торговое представительство и посредничество в праве Европейского Союза (2011); Защита прав потребителей в ЕС (2011); Европейский суд правосудия (2011).

Среди других достижений научной мысли профессора В. В. Безбаха, поставивших его в ряд лучших цивилистов нашего времени, следует отметить его

работы по проблемам арбитража у нас в стране и за рубежом. Эти работы насыщены личной оценкой В.В. Безбаха не только как ученого, но и как практика.

Много лет он являлся судьей-арбитром Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате РФ и, более того, являлся Председателем третейского суда, действовавшего под эгидой Сбербанка РФ. Именно этим объясняется требование В. В. Безбаха ко всем нам в части придания нашим научным исследованиям качества связанности с практическими нуждами как страны, так и конкретного участника гражданского оборота.

Мы все любили его и гордились дружбой и совместной работой на кафедре и в Юридическом институте РУДН. Он безусловно был лучшим среди нас, ибо объят в себе целую эпоху становления цивилистики в пореформенной России. Воздадим должное этой незаурядной личности, чей огромный вклад в науку и образование никогда не исчезнет в памяти современников Виталия Васильевича Безбаха и наших потомков.

Об авторе:

Кузнецов Михаил Николаевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса и международного частного права, Юридический институт, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, Ветеран РУДН, Российский университет дружбы народов; Российская Федерация, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ORCID ID: 0000-0001-7229-1351

e-mail: kuznetsov-mn@rudn.ru

About the author:

Mikhail N. Kuznetsov — Doctor of Legal Sciences, Full Professor of the Department of Civil Law, Procedural Law and Private International Law, Law Institute, Honored Worker of Higher Education of the Russian Federation, RUDN University Veteran, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0001-7229-1351

e-mail: kuznetsov-mn@rudn.ru

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-935-945

Информационная статья

Обзор европейского законодательства в области создания и функционирования регистров населения

И.А. Трофимец✉

Посольство Российской Федерации в Королевстве Испания, г. Мадрид, Испания

✉kosareva-khv@mail.ru

Аннотация. Представлен анализ европейского законодательства в сфере создания и функционирования информационных систем учета населения. Автор утверждает, что учет населения обуславливается необходимостью решения множественных внутригосударственных экономических, социальных и демографических вопросов, а также и глобальных проблем человечества. В качестве основного критерия отбора были сведения Статистической комиссии и Комиссии по народонаселению ООН о предоставлении государствами данных о населении и жилищном фонде исключительно из государственных информационных систем. Проведенное исследование позволило сделать вывод об отсутствии единообразного подхода в правовом регулировании учета населения на национальных территориях ЕС. В настоящее время в Австрии, Бельгии, Венгрии, Дании, Исландии, Нидерландах, Норвегии, Швеции, Франции и Финляндии созданы и функционируют единые регистры, содержащие сведения о населении. Хотя названия информационных систем и различаются, но общее то, что подчеркивается публичный характер реестровой информации, она интегрирована и унифицирована на всей территории, в названиях используются термины «центральный» и «национальный». Автор заключает, что изучение мирового опыта способствует совершенствованию собственного законодательства и правоприменения в соответствующей области общественных отношений, что особенно актуально в связи с принятием Федерального закона от 08.06.2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации».

Ключевые слова: информационный ресурс, учетные системы, регистр населения, идентификационный номер гражданина

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 25 июня 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

Для цитирования:

Трофимец И.А. Обзор европейского законодательства в области создания и функционирования регистров населения // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 4. С. 935—945. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-935-945

Overview of European legislation in the field of creating and functioning of population registers

Irina A. Trofimets✉

Embassy of Russian Federation in the Kingdom of Spain, *Madrid, Spain*

✉kosareva-khv@mail.ru

Abstract. The article offers an analysis of the European legislation in the field of creation and functioning of information systems for population registration. The author argues that population accounting is conditioned by the need to solve multiple domestic economic, social and demographic issues, as well as global problems of mankind. The information of the UN Statistical and UN Population Commissions on population and housing stock based on the states' information systems formed the main selection criterion. The conducted research allowed us to conclude that there is no uniform approach in the legal regulation of population registration in EU national territories. Austria, Belgium, Denmark, France, Hungary, Iceland, Netherlands, Norway, Sweden and Finland have established and operate unified registers containing information about the population. Although the information systems differ, the common feature is that the public nature of the register information is emphasized; it is integrated and unified throughout the territory, the terms “central” and “national” are widely used. The author concludes that the study of world experience contributes to the improvement of national legislation and law enforcement in the relevant field of public relations, which is especially relevant in connection with the adoption of Federal Law No. 168-FZ of 08.06.2020 “On the Unified Federal Information Register containing information about the population of the Russian Federation”.

Key words: information resource, accounting systems, population register, citizen identification number

Conflict of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 25th June 2021

Article accepted 15th October 2021

For citation:

Trofimets, I.A. (2021) Overview of European legislation in the field of creating and functioning of population registers. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 935—945. (in Russian). DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-935-945

Введение

Построение глобального информационного общества предполагает изменение формата правового регулирования общественных отношений, включая учет населения. Обзор зарубежного опыта позволяет по-другому оценить собственные национальные нормативные правовые акты и практику их применения. Представляет научный и практический интерес законодательное решение вопроса учета населения в некоторых европейских государствах.

Обзор европейского законодательства в сфере учета населения. После проведения переписи населения 2000 г. в Австрии было принято решение

о создании Центрального регистра жителей (*Zentrales Melderegister — ZMR*)¹. Именно данные переписи послужили основой для создания нового информационного ресурса, содержащего установочные данные о лице и его месте жительства. Центральный регистр жителей — это публичный регистр, в котором содержится информация обо всех лицах, проживающих или пребывающих на территории Австрии. Длительное время административный учет граждан производился исключительно территориальными полицейскими органами, с 2003 г. первоначальная регистрация была делегирована администрациям муниципальных образований, которые после сбора и обработки должны передавать данные в Центральный регистр жителей. Кроме органов местных органов власти, ответственность за наполнение регистра лежит на управлениях муниципалитетов, органах ЗАГС и миграционных службах. Информационно-коммуникационные технологии позволяют актуализировать данные оперативно. Администратором назначено Министерство внутренних дел Австрии, так называемый технический оператор информационной системы. Каждый гражданин имеет уникальный учетный номер, который автоматически присваивается компьютером. Наличие номера позволяет идентифицировать граждан при выдаче документов, удостоверяющих личность, и обеспечивать им доступ к государственным услугам. Центральный регистр жителей является единственным источником для электронных обращений граждан к органам власти (электронному правительству). Информация из регистра предоставляется возмездно частным лицам. Прямой доступ предоставляется по запросу от банков, страховых организаций, нотариусов, адвокатов, поверенных в делах (представителей). Информационная система регистра позволяет решать эффективно ряд внутригосударственных задач: списки избирателей, реестр налогоплательщиков, учет военнообязанных, определение социальной помощи населению и проч.

Королевство Бельгия входит в число передовых стран, где на смену Регистру населения (1846 г.), принимая во внимание прогрессирующую компьютеризацию административных процессов, набирающую силу с середины прошлого века, был создан Национальный регистр². В настоящее время, любой гражданин, имеющий электронное удостоверение личности, может установить приложение *My DOSSIER* (программное обеспечение с официального веб-сайта *mondossier.rrn.fgov.be*), которое позволяет проверять свою информацию в Национальном регистре, сообщать об ошибках, актуализировать контактные данные, узнавать, какие организации обращались к личным данным за последние шесть месяцев, бесплатно скачивать или распечатывать электронные справки из реестра, документы гражданского состояния, оформленные после 31.03.2019. Концепция бельгийских властей в отношении регистра заключается в том, что, прежде всего, он работает для людей. Каждый, кто проживает в Бельгии,

¹ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die Durchführung des Meldegesetzes (Meldegesetz-Durchführungsverordnung — MeldeV) StF: BGBl. II Nr. 66/2002. Режим доступа: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=2000180> (дата обращения: 22.06.2021).

² Loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques и Arrêté royal du 3 avril 1984 relatif à l'accès de certaines autorités publiques au Registre national des personnes physiques, ainsi qu'à la tenue à jour et au contrôle des informations: Режим доступа: <https://www.ibz.rrn.fgov.be/fr/registre-national/reglementation/lois-et-reglementation> (дата обращения 25.06.2021).

идентифицируется по уникальному номеру. В муниципалитетах жители в соответствии с их гражданством регистрируются либо в регистре населения, либо в регистре иностранцев. Первичная регистрация происходит при рождении или при получении гражданства. Информация, предоставленная во время этой регистрации (имя, имена, дата и место рождения, пол, национальность, адрес, семейное положение, состав домохозяйства, профессия и проч.) автоматически передается в Национальный регистр. При первом обращении присваивается каждому одиннадцатизначный идентификационный номер (*NISS*), впоследствии широко используемый с государственными администрациями, нотариусами, судебными органами, судебными приставами, банками и страховыми организациями.

В Венгрии в структуре Министерства внутренних дел образован Центральный офис по регистрации граждан и выборам, в ведении которого находится Центральный реестр имен и списков избирателей³. Как видно из названия, венгерские власти преследуют созданием этого информационного ресурса не только учет граждан, но также обеспечение проведения избирательных кампаний на территории страны. Регистрация производится исключительно венгерских граждан и лиц, имеющих подтвержденный статус беженцев. Кроме обычных установочных данных (текстовых), в информационной системе содержатся особые графические данные о лице — фотография и образец подписи. В настоящее время вся информация оцифрована и существует в электронном виде, актуализируется ежедневно органами, ответственными за предоставление сведений (органы ЗАГС, нотариусы и проч.). Доступ к базе открыт для уполномоченных органов власти в рамках их функций. Авторизованные граждане на официальном сайте имеют право на получение информации в отношении себя лично и своих несовершеннолетних детей.

В Королевстве Дания ведется Центральный реестр лиц, целью которого является фиксация основной личной информации граждан и их места жительства для государственного управления и оказания государственных услуг населению. В настоящее время этот информационный ресурс существует исключительно в электронном виде⁴. Наполнение его производится органами власти муниципалитетов, в чьем ведении находятся записи актов гражданского состояния (рождение, брак, смерть), делегированные Министерством внутренних и социальных дел. Администратором реестра является Датское государственное агентство, в обязанности которого входит развитие данного информационного ресурса и организация передачи информации и предоставления доступа уполномоченным органам и лицам. Каждому зарегистрированному лицу присваивается национальный идентификационный номер, состоящий из десяти цифр, который является номером социального страхования гражданина. Первые шесть цифр — это дата рождения, последние четыре — это так называемые серийные номера, которые являются «случайными», указывают на пол лица (у женщин последняя

³ KIM rendelet a központi névjegyzék, valamint egyéb választási nyilvántartások vezetéséről. 17/2013. (VII. 17.). Режим доступа: https://Net.Jogtar.Hu/Getpdf?Docid=A1300017.Kim&Targetdate=&Printtitle=17/2013.+%28vii.+17.%29+Kim+Rendelet&Referer=Http%3a/Net.Jogtar.Hu/Jr/Gen/Hjegy_Doc.Cgi%3fdocid%3d00000003.Txt&Getdoc=1 (дата обращения: 22.06.2021).

⁴ Bekendtgørelse af lov om Det Centrale Personregister. LBK nr 878 af 14/09/2009. Режим доступа: <https://Www.Retsinformation.Dk/Eli/Lta/2009/878> (дата обращения: 22.06.2021).

цифра четное число, а у мужчин — нечетное). Зарегистрированный номер уникален и используется для идентификации людей, но не может быть в качестве единственного документа, удостоверяющего личность человека. Для идентификации личности применяются паспорт и (или) водительское удостоверение.

В Исландии функционирует унифицированная информационная система персонального учета граждан — Национальный реестр населения, в которой регистрируются, включая избирательную правосубъектность, гражданские состояния и правовые статусы лиц, находится в ведении Министерства внутренних дел⁵. В соответствии с законодательством о персональных данных Национальный реестр разрешает обработку личной информации (сведения о здоровье, гражданстве, месте рождения, участии в религиозных и философских ассоциациях, а также семейном положении), полученную как от самого гражданина, так и от третьих лиц, имеющих право ее предоставлять. Национальным реестром в целях идентификации личности и удобства оказания государственных (муниципальных) услуг внедрена система персональных идентификационных номеров. Идентификационный номер может быть изменен только в том случае, если такое изменение основано на законных основаниях или необходимо для исправления ошибки (опечатки) в регистрации. В отдельных случаях иностранные граждане могут получить системный идентификатор, выданный Национальным реестром, например, для налогообложения. Национальный реестр существует исключительно как электронный ресурс для обеспечения регистрации в качестве основы для реализации прав и законных интересов граждан, чтобы имелся доступ к сведениям в любой момент времени. Закон предусматривает выдачу официальных сертификатов (свидетельств) о рождении, зарегистрированном месте жительства, семейном положении (браке или сожительстве), опеке, гражданстве и смерти. Первичная регистрация с одновременной передачей сведений в Национальный реестр, а также выдача документов на основании зафиксированных записей возлагается на окружные комиссариаты. Полагаем, что с учетом численности населения (около 357 тыс. — 2019 г.) такой подход к регистрации и учету граждан эффективен и целесообразен.

С 1850 г. муниципалитетам Нидерландов поручено вести непрерывную регистрацию населения в Муниципальной базе данных личных дел (*Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, GBA*). С 2014 г. *GBA* была полностью заменена Базовым регистром населения (*Basisregistratie Personen, BRP*)⁶. Каждый, кто регистрируется в *BRP*, получает сервисный (служебный) номер гражданина (*Burgerservicenummer, BSN*), который был введен для организации и управления электронным трафиком между правительством и гражданами (например, в сфере налогообложения, здравоохранения или пенсионного обеспечения). Обсуждается вопрос об изменении названия номера с «сервисный (служебный)» на «личный (гражданский)». В настоящее время нерезиденты (работающие, обучающиеся или находящиеся на национальной территории на других законных основаниях) также могут получить *BSN*. Сервисный номер указывается на всех

⁵ LÖG um skráningu einstaklinga 13 desember 2019. Nr. 140/2019. Режим доступа: <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=e323c0d6-ff92-4755-adbb-863b01d0e194> (дата обращения: 23.06.2021).

⁶ Wet van 3 juli 2013 houdende nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen). Режим доступа: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033715/2019-02-03> (дата обращения: 26.06.2021).

официальных документах, выдаваемых гражданам властями Нидерландов, но указывается не на лицевых страницах, чтобы не нарушать конфиденциальной информации ограниченного доступа. Министерство внутренних дел и отношений с королевством является администратором регистра населения. На местах первичную регистрацию и учет осуществляют муниципалитеты, которые в режиме реального времени предоставляют зафиксированную ими персональную информацию в целях актуализации и достоверности. Муниципалитеты являются уполномоченными органами при регистрации актов гражданского состояния, а также при регистрации полученного иммигрантом гражданства, ими при первой регистрации присваивается *BSN*. Муниципалитеты отвечают за проверку *BSN* при обращении гражданина или во взаимодействии с госорганами. Каждый муниципалитет обязан выполнять автоматизированное администрирование с использованием программного обеспечения, утвержденного Министерством внутренних дел и отношений с королевством.

Нидерланды входят в число стран, производящих перепись населения исключительно на основе данных реестровой информации.

В Норвегии действует Закон о регистрации населения (Закон о регистре населения) от 09.12.2016⁷, которым устанавливается требование о создании центрального регистра, называемого Национальным регистром. Целью создания такого информационного ресурса является содействие безопасной, правильной и эффективной регистрации основной личной информации о гражданах Норвегии и других лицах, проживающих на норвежской территории. Лицам, подлежащим регистрации, присваивается уникальный идентификационный номер, состоящий из одиннадцати цифр. Информация из Национального регистра населения должна использоваться для государственных задач и государственного управления, исследований, статистики и для удовлетворения основных общественных и частных потребностей. В качестве оператор регистра названа налоговая служба, регистрирующая первичные сведения. Налоговое управление объявлено центральным регистрирующим органом и ответственным за обработку регистра, обеспечение информационной безопасности в отношении реестровых записей. В индивидуальную регистрационную запись вносятся следующие, индивидуализирующие гражданина (иностранного гражданина) данные: имя; дата и место рождения; пол; все адреса места жительства; электронная контактная информация; гражданство; сведения о родителях, супруге (партнере), детях (родных и усыновленных); семейный номер; связь со списком избирателей парламента; языки (в т.ч. саамские); опека; подтвержденная доверенность; статус проживания; иностранный идентификационный номер; идентификационный номер иммиграционной службы; статус регистрации; дата смерти. Наполнение файла (досье) производится по мере наступления определенных юридических фактов, подлежащих регистрации. Вымышленные данные могут вноситься для прикрытия сотрудников полиции или военнослужащих, а также в случае усыновления при желании сохранить конфиденциальность. Государственные служащие, занимающие выборные должности, регистрируются в муниципалитете,

⁷ Lov om folkeregistrering (folkeregisterloven) LOV-2016-12-09-88. Режим доступа: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-12-09-88> (дата обращения 26.06.2021).

в котором они проживали до вступления в должность. Заслуживает одобрения правило о совместном месте жительства семьи: супруги и дети регистрируются как проживающие в одном месте. На сожителей данное положение не распространяется. Любому лицу старше восемнадцати лет может быть выдана полная информация из регистра в отношении него в виде бумажного документа. Такое законоположение соответствует конституционному принципу (*Habeas data*, лат. *Habeas data* — имеешь сведения), закрепляющему право на доступ к любым касающимся его сведениям и документам, хранящимся в архивах и учреждениях, в том числе специальных службах, как правило, это право реализуется в судебном порядке.

Своеобразным является французский опыт персонального учета. Франция, пожалуй, первая страна, передавшая регистрацию гражданских состояний от церкви государственным структурам. История органов записи актов гражданского состояния ведется с 1792 г. Однако общий сбор сведений о жителях начался гораздо позже. Современный Единый регистр населения находится в ведении государственного органа — Института статистики и экономических исследований, который относится к Министерству финансов. Данные о французских гражданах, родившихся на территориях Франции и за рубежом, с 1971 г. собираются с применением автоматизированных систем. Согласно политике французских властей информационно-коммуникационные технологии должны быть на службе у каждого гражданина, их развитие происходит в рамках международного сотрудничества, использование не должно нарушать идентичность и права человека, неприкосновенность частной жизни. В Единый регистр информация о французских гражданах поступает от муниципальных офисов, которым Министерство юстиции делегировало полномочия на регистрацию актов гражданского состояния⁸. Министерство иностранных дел передает данные о французских гражданах, проживающих за рубежом. В отношении иностранцев информация предоставляется государственной миграционной службой. Доступ к единому регистру населения имеют уполномоченные должностные лица. Соблюдение конфиденциальность персональных данных контролирует Национальная комиссия по информатике. Институт статистики и экономических исследований отвечает за ведение общего реестра избирателей с целью контроля записей в избирательных списках. Официальный регистрационный номер присваивается муниципалитетами при записи рождения, представляет собой буквенно-цифровой код, который состоит из тринадцатизначного числа и двух контрольных букв. По-другому называется номером социального страхования.

В практике ЕСПЧ рассматривались жалобы по защите персональных данных, находящихся в национальных информационных системах, когда государство исходит из приоритета публичных интересов над частными. *Bouchacourt v. France, Gardel v. France and M.B. v. France*, 17.12.2009: «Подтверждая фундаментальную роль защиты персональных данных, подвергающихся автоматизированной обработке, особенно когда такие данные используются для полицейских

⁸ Code général des collectivités territoriales. Création Loi 96-142 1996-02-21, 24 février 1996. Режим доступа: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006389975 (дата обращения: 22.06.2021).

целей, Суд пришел к выводу, что в случае заявителей их включение в национальную базу сексуальных преступников не нарушило статью 8 Конвенции»⁹. Эта информационная система не предусматривает передачи персональных данных в Единый регистр информация о французских гражданах, что говорит о ее узкоотраслевом назначении, исключительно в целях охраны правопорядка и обеспечения законности в обществе.

В Королевстве Швеция длительное время регистрация граждан и ведение Национального регистра населения находились под юрисдикцией церкви. В 1991 г. произведена реформа регистрации граждан, усовершенствован ее порядок, установлены юридические меры обеспечения информационной безопасности персональных данных и иной конфиденциальной информации, касающейся частной жизни¹⁰. В настоящее время в Швеции учет населения ведет Государственный налоговый департамент, подконтрольный Министерству финансов. Уже с 1967 г. на территории этого государства при регистрации рождения ребенка присваивается уникальный идентификационный номер, состоящий из десяти цифр. Такой же уникальный идентификационный номер выдается при получении гражданства иным лицам. Уникальный идентификационный номер гражданина используется во многих сферах, например, в налогообложении, социальном страховании, образовании, при выдаче официальных документов. Непосредственно регистрацию осуществляют местные налоговые органы в отношении граждан, проживающих в границах административно-территориальной единицы, которые после произведенной фиксации юридических фактов (рождение, заключение брака, расторжение брака, смена имени, смерть) ежедневно передают информацию в Центральный регистр, где она аккумулируется. Предоставлять актуальную и достоверную информацию — это обязанность самих граждан и иных лиц (медицинских учреждений). Доступ к информации имеют компетентные государственные органы, например, Национальный полицейский департамент, Статистика Швеции, Департамент военной и государственной службы, Национальный земельный кадастр, Национальный департамент социального страхования, Шведский иммиграционный департамент, органы местного управления (муниципалитеты). Также информация предоставляется самим гражданам, как в электронном виде при авторизации на официальном сайте Государственного налогового департамента, так и при личном обращении в местные налоговые офисы.

Leander v. Sweden, 23.03.1987: «Использование баз данных при приеме на работу и защита персональных данных. Заявитель временно работал в Военно-морском музее в Карлскруне, рядом с секретной военной зоной, и после проведения проверки работодатель решил не брать его на постоянную работу, так как *Leander* был членом коммунистической партии и профсоюза. Суд пришел к выводу, что отсутствуют нарушения статьи 8 Конвенции: гарантии, содержащиеся в шведской системе контроля над персоналом, соответствуют требованиям

⁹ *Bouchacourt v. France, Gardel v. France and M.B. v. France*, 17.12.2009. Режим доступа: <http://www.uipdp.com/articles/2011-04/13.html> (дата обращения 24.06.2021).

¹⁰ *Folkbokföringslag (1991:481)* 1991-05-30. Режим доступа: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/folkbokforingslag-1991481_sfs-1991-481 (дата обращения: 22.06.2021).

статьи 8 Конвенции»¹¹. По мнению ЕСПЧ, национальные власти самостоятельно определяют интересы государственной безопасности и устанавливают баланс публичного и частного в общественных отношениях.

В Финляндии учет граждан ведет Агентство цифровой и демографической информации, являющееся структурным подразделением Министерства внутренних дел, насчитывающее около шестидесяти территориальных органов, на которые и возложена обязанность регистрации граждан и жилого фонда. Регистрация содержится в централизованной информационной системе, территориально интегрированной¹². Закон данных о населении (507/1993) действует с 01.11.1993 с модификациями, он заменил ранее действовавшее законодательство об электронном учетном ресурсе (1971 г.). Этот специальный нормативный правовой акт касается обработки данных в информационной системе о населении и услуг Агентства цифровой и демографической информации. Информационная система населения содержит сведения о членах общества, их характеристиках и идентификаторах. Новая информационная система населения устраняет дублирование записей и устаревших методов работы, обеспечивает централизацию задач переписи населения и делегирование полномочий по принятию решений на местном уровне, гарантирует более эффективные процедуры и условия раскрытия информации, а также использование новых возможностей, предлагаемых информационно-коммуникационными технологиями. Адресная информация хранится с 1971 г. Полагаем, что формат одновременного учета населения и жилых помещений возможен при небольших территориях страны и малочисленности населения. Доступ к конфиденциальной информации, содержащейся в реестре, осуществляется в большинстве случаев на возмездной основе. Считается, что такой способ доступа исключает его несанкционированность или, по крайней мере, уменьшает число таких случаев.

Страны Северной Европы (Дания, Норвегия, Финляндия, Исландия, Швеция, Фарерские острова и Гренландия) в г. Стокгольме заключили Северное соглашение от 01.11.2004 о регистрации населения. Это соглашение содержит правила в отношении лиц, которые зарегистрированы в качестве резидентов в одной из договаривающихся и намереваются переехать или переехали в другую из этих стран с целью их учета по новому месту жительства с возможностью предоставления услуг в социальной сфере (например, образование и здравоохранение). Соглашение включает обязанность ответственных за регистрацию и учет госорганов подтверждать персональные данные своих резидентов, изменивших место жительства в границах юрисдикции стран Северной Европы.

Особый опыт Королевства Испания. В Испании отсутствует регистр населения и не планируется его создание. На всей территории функционирует Единый реестр гражданского состояния, который включает большой перечень сведений о гражданах и имеет достаточно высокий технический и юридический уровень информационной безопасности. Испанские власти не расширяют информационное пространство за счет создания дублирующих друг друга

¹¹ Leander v. Sweden, 23.03.1987. Режим доступа: <http://www.uipdp.com/articles/2011-04/13.html> (дата обращения 24.06.2021).

¹² Väestötietolaki (507/1993) on ollut voimassa 1 päivästä marraskuuta 1993 lukien. Режим доступа: <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080089> (дата обращения: 22.06.2021).

информационных систем. Следует отметить, что содержание информационной системы ЗАГС, состоящей из индивидуальных файлов граждан, гораздо шире, чем его название. В настоящее время в Единый реестр гражданского состояния заносятся сведения, имеющие универсальное правовое значение и наиболее полно характеризующие физическое лицо (дата и место рождения; сведения о родителях; имя, фамилия и их модификации (если были произведены); пол и его модификация (если была произведена); гражданство, двойное гражданство и виды на жительство; эмансипация; брак, разделение, аннулирование и развод; гражданское партнерство (заключение и расторжение); законный или договорный режим имущества супругов; родительские отношения и их модификации (усыновление или удочерение); судебное изменение правоспособности граждан, а также изменение, вытекающее из объявления о несостоятельности физических лиц; опекунов, попечителей и другие юридические представительства и их модификации; акты, касающиеся людей с ограниченными возможностями (инвалидов), пособия и льготы; самоконтроль и превентивные доверенности; объявление умершим или признание безвестно отсутствующим; дата и место смерти). Например, указание в реестре сведений об инвалидности имеет значение для сферы социальной защиты такого лица. С 1990 г. каждому гражданину Испании и лицу, имеющему вид на жительство (ВНЖ), присваивается персональный идентификационный номер, который указывается в документе, удостоверяющем личность и под которым формируется файл этого лица в реестре. Этот персональный идентификационный номер используется как номер налогоплательщика, в социальной сфере (образование, здравоохранение и пенсионное обеспечение). Отношение к такому решению публичной власти не находит негативной реакции в испанском обществе. Кроме того, в Испании ведется административно-полицейский учет лиц, проживающих или пребывающих на национальной территории (*padrón*), так называемая «прописка». При участии Испании во Всеобщей переписи населения и жилищного фонда за основу берутся именно данные из полицейских реестров административно-территориальных единиц, которые ведутся муниципальной полицией, являющейся структурным подразделением местной администрации — органом местного самоуправления.

Заключение. В качестве общего направления развития учетных систем отмечается, что все государства используют практику присвоения каждому гражданину условного уникального номера, который эффективен при идентификации лица и незаменим при взаимодействии гражданина с государственными органами и при оказании ему государственных услуг. Как правило, персональный идентификационный номер присваивается физическому лицу-гражданину при регистрации его рождения и сохраняется на протяжении всей жизни. В ряде стран такой номер универсальный и используется во всех сферах как идентификатор (Бельгия, Дания, Исландия, Нидерланды, Норвегия и Швеция). В отдельных государствах идентификационный номер из регистра используется исключительно в определенных областях, чаще социальном страховании (Австрия, Венгрия и Франция), в других отраслях граждане имеют другие идентификаторы.

Несмотря на тот факт, что круг представителей власти, ответственных за администрирование информационных систем о населении, неоднороден,

существует тенденция отнесения этого функционала к ведению Министерства внутренних дел (Австрия, Венгрия, Исландия и Нидерланды). В некоторых странах оператором информационного ресурса является специально образованный орган (организация), например, Дания — Датское государственное агентство или Франция — Институт статистики и экономических исследований, который относится к Министерству финансов. Встречаются в таком качестве и налоговые органы (Норвегия и Швеция). В Российской Федерации законодатель занял именно такую позицию — Федеральная налоговая служба объявлена оператором регистра населения.

В отношении информации, зарегистрированной в информационных системах, следует отметить, что это может быть первичная регистрация определенных юридических фактов, правовых статусов и состояний (Исландия, Швеция и Финляндия), а может быть фиксация ранее учтенной или зарегистрированной информации в других информационных ресурсах.

Администратор (оператор) информационной системы может делегировать полномочия по сбору и обработке информации, подлежащей передаче в регистр, порядок устанавливается законодательно. В большинстве случаев первичный учет и регистрацию осуществляют местные администрации (муниципалитеты), на территории которых непосредственно граждане проживают (пребывают).

В качестве преимущества нового формата европейских учетных систем населения отмечается, что информационно-коммуникационные технологии позволяют передавать и выдавать сведения в режиме реального времени. Однако именно развитие информационно-коммуникационных технологий представляет большую угрозу конфиденциальности личной и семейной жизни и невмешательству в частные дела граждан.

Создание огромного массива информационных систем персонального учета населения, в зависимости от функционала различных государственных органов не гарантирует личные права и свободы, а используемый аргумент «в интересах национальной безопасности», не имеющий конкретного содержания и определяемый ситуационно, может сделать гражданина абсолютно незащищенным перед произволом властей. Исключить подобные ситуации призвано сбалансированное правовое регулирование, устанавливающее компромисс между публичными и частными интересами.

Об авторе:

Трофимец Ирина Александровна — кандидат юридических наук, доцент, Посольство Российской Федерации в Королевстве Испания; 28002, Королевство Испания, г. Мадрид, ул. Веласкеса, д. 155

SPIN-код: 2552-0632

e-mail: kosareva-khv@mail.ru

About the author:

Irina A. Trofimets — Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Embassy of the Russian Federation in the Kingdom of Spain; 155, Velazquez str., Madrid, 28002, Kingdom of Spain

SPIN-code: 2552-0632


e-mail: kosareva-khv@mail.ru

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-946-950

Рецензия

**Рецензия на монографию:
Юридическая ответственность в правовой системе России:
нормативные и правореализационные проблемы взаимосвязей,
взаимодействия и противоречий / под ред. А.В. Малько,
Д.А. Липинского, А.А. Мусаткиной. М.: РИОР, 2020**

В.В. Болгова  

Самарский национальный исследовательский университет
имени академика С.П. Королева, г. Самара, Российская Федерация
 bolgova.vv@ssau.ru

Аннотация: В статье-рецензии на коллективную монографию «Юридическая ответственность в правовой системе России: нормативные и правореализационные проблемы взаимосвязей, взаимодействия и противоречий» дается оценка содержания монографического исследования, оценивается вклад его авторов в современную теорию юридической ответственности. В рецензии сформулированы критические замечания и предложения по проблематике исследования.

Ключевые слова: юридическая ответственность, правовая система, система юридической ответственности, нормативность, реализация права

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 15 августа 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.


Для цитирования:

Болгова В.В. Рецензия на монографию: Юридическая ответственность в правовой системе России: нормативные и правореализационные проблемы взаимосвязей, взаимодействия и противоречий / под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского, А.А. Мусаткиной. М.: РИОР, 2020 // RUDN Journal of Law. 2021. Т. 25. № 4. С. 946—950. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-946-950

**Review of the monograph:
Malko, A.V., Lipinsky, D.A., Musatkina, A.A. (eds.). (2020)
Legal responsibility in the legal system of Russia:
regulatory and legal implementation problems of relationships,
interactions and contradictions. Moscow, RIOR Publ.**

Victoria V. Bolgova  

Samara National Research University, *Samara, Russian Federation*

bolgova.vv@ssau.ru

Abstract. The review of the collective monograph “Legal responsibility in the legal system of Russia: regulatory and legal implementation problems of interconnections, interactions and contradictions” assesses the content of a monographic study and evaluates contribution of its authors to the modern theory of legal responsibility. The review formulates critical remarks and suggestions on the research problem.

Key words: legal responsibility, legal system, system of legal responsibility, normativity, implementation of law.

Conflict of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 15th May 2021

Article accepted 15th October 2021

For citation:

Bolgova, V.V. (2021) Review of the monograph: Malko, A.V., Lipinsky, D.A., Musatkina, A.A. (eds.). (2020) Legal responsibility in the legal system of Russia: regulatory and legal implementation problems of relationships, interactions and contradictions. Moscow, RIOR Publ. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 946—950. (in Russian). DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-946-950

Коллективная монография выполнена известными учеными, докторами юридических наук, профессорами: А.В. Малько, Д.А. Липинским, Н.В. Макареико и кандидатами юридических наук, доцентами: А.А. Мусаткиной, А.Н. Станкиным, Е.В. Чукловой, Р.С. Маркуниным, И.А. Кузьминым. Любой автор, обращающийся к исследованию проблемы юридической ответственности, сталкивается, как минимум, с несколькими препятствиями. Во-первых, тематика исследована достаточно глубокого, а многие аспекты и детально. Причем не только силами юриспруденции, но в другими социальными науками (социологией, историей, политологией, экономикой), и, ставя перед собой задачу изучения какого-либо «фрагмента» теории юридической ответственности, автор должен достаточно хорошо ориентироваться в существующем научном богатстве. Вторую проблему можно обозначить как «всеобщность знания». Юридическая ответственность — институт «живой», реализуемый во множестве правоотношений, представленный значительным нормативным массивом. При такой «общей известности» и внешней доступности любому ученому сложно «разрывать шаблон», открывать новое в том, что представляется очень знакомым и очевидным.

Невозможно игнорировать и тот факт, что юридическая ответственность — один из наиболее динамичных правовых институтов, совершенствование которого проходит в том числе под влиянием субъективных факторов, что всегда затрудняет поиск общих закономерностей в развитии объекта.

Думаю, что авторам монографии «Юридическая ответственность в правовой системе России: нормативные и правореализационные проблемы взаимосвязей, взаимодействия и противоречий» с указанными выше проблемами пришлось столкнуться и, достигая поставленной цели исследования, их решать. Прделанная работа свидетельствует о том, что ученым удалось получить целостный и весьма оригинальный научный результат, который, безусловно, займет достойное место в современной теории юридической ответственности.

Заметим, что работа является своеобразным «мостом» между предшествующими и будущими исследованиями творческого коллектива. Его участники имеют заслуженную академическую репутацию, их научные позиции хорошо известны, а сами ученые последовательно отстаивают свое понимание такого сложного социального феномена как юридическая ответственность. Дело в том, что логика исследования, проведенного ими, выстроена таким образом, что авторам удалось, сохраняя преемственность, избежать повторов, и творчески интерпретировать многие известные положения.

В монографии вопрос о понятии, природе, целях и функциях ответственности освещается не как самостоятельная проблема, а в формате «отправной точки» научных построений авторов. Раскрывая проблему соотношения юридической ответственности и элементов правовой системы, в книге используется ранее сформулированное авторское понятие юридической ответственности: общее требование для всех субъектов права в виде руководства к действию и неукоснительного соблюдения правил поведения. При этом позитивная юридическая ответственность трактуется как право и обязанность субъекта действовать правомерно, в соответствии с целями правоустановителей, реализующиеся в его поведении, одобряемом или поощряемом со стороны компетентных органов. Негативная юридическая ответственность, по мнению ученых, это возникающая из юридического факта правонарушения обязанность субъекта подвергнуться различным правоограничениям и их непосредственная реализация.

Раскрывая функциональные связи института юридической ответственности, определяя особенности его структуры, соотношение со структурой системы права, авторы последовательно и четко развивают идею об ответственности как о явлении, включающем в себя одновременно различные аспекты своего выражения. Например, один из разделов работы посвящен проблеме реализации юридической ответственности в правосознании субъектов права. По мысли авторов, юридическая ответственность существуют до самого акта поведения субъекта. И в монографии, с одной стороны, исследуется процесс воздействия норм о юридической ответственности на сознание участников общественных отношений, а с другой стороны, влияние правосознания, сформированного в том числе под влиянием норм об ответственности, на акты поведения (формы реализации ответственности).

Весьма интересен представленный в работе подход к анализу функциональных связей юридической ответственности. Для авторов работы система законодательства — не просто форма внешнего выражения норм о юридической ответственности, а обособленная система, находящаяся с юридической ответственностью во взаимодействии. Это взаимодействие представлено через генетические, координационные и субординационные связи. И важно подчеркнуть, что общий методологический подход, сформулированный в работе, детализирован в характеристике функциональных связей отдельных видов юридической ответственности. Аналогичный прием использован в процессе исследования взаимодействия юридической ответственности и системы права. Идея «относительно автономии» данных систем нашла отражение в авторских представлениях о макроуровне института юридической ответственности, строение которого не совпадает с макроуровнем системы права. Возможно именно эти идеи авторов монографии объясняют тот факт, что в процессе описания структуры юридической ответственности, на мой взгляд, нарушены принципы построения классификации. Без каких-либо оговорок и пояснений авторы в качестве видов юридической ответственности в одном смысловом ряду называют, например, уголовную, конституционную, административную ответственность и ответственность государства и органов публичной власти (главы 5—12). Очевидно, что для выделения разновидностей ответственности использованы разные критерии, что, на мой взгляд, влияет на «продуктивность» проведенного исследователями анализа.

Авторам исследования удалось выйти за рамки формально-юридического анализа действующих нормативных установлений. Является плодотворным представленный в монографии подход к юридической ответственности как к социальной ценности правовой системы, а к правонарушению как к антиценности.

Один из разделов работы посвящен анализу государственно-правового механизма реализации юридической ответственности. При этом исследователи не связывают данный механизм напрямую с системой государственных органов либо с их компетенцией. Они показывают, что место государственного органа в системе разделения властей предопределяет специфику реализации юридической ответственности «внутри» данного элемента государственного механизма. При этом в работе не просто описываются такие особенности, они объясняются с точки зрения представлений о понятии, системе и природе самой юридической ответственности. Подход оригинальный, явно выделяющий работу из общего ряда исследований, посвященных роли и месту государственных органов в процессе реализации юридической ответственности. Не могу сказать, что полностью согласна с авторской трактовкой, но нельзя не признать, что она последовательно и логично вытекает из предшествующих построений.

В работе есть интересный раздел о противоречиях правовой доктрины и системы юридической ответственности. Сложно не согласиться с тем, что современные исследования нередко дают нам примеры недостаточно обоснованных выводов, а также, как верно отмечено в работе, «предложений для предложений». Как представляется, авторам, напротив, удалось четко обосновать потребность не только в развитии системы законодательства о юридической

ответственности, но и необходимость своеобразного научного консенсуса в части определения принципов ответственности, ее разновидностей, основ установления санкций.

Не разделяю уверенности авторов в необходимости принятия некоего рамочного закона о юридической ответственности, но мне очень близка позиция, сформированная в работе, согласно которой развитие законодательства должно предопределяться логикой права, выявленной в доктрине, а не сиюминутными желаниями и потребностями законодателя. Стихийное, бессистемное развитие норм о юридической ответственности, на мой взгляд, можно оценивать как угрозу правовой безопасности и, в конечном итоге, безопасности личности.

Целостность, взаимосвязь структурных частей работы и сделанных в ней выводов, на мой взгляд, выгодно выделяют исследование в современном ряду монографий, подготовленных коллективами авторов. Очевидно, что подготовке книги предшествовала серьезная работа по координации теоретических позиций авторов, по определению общей концепции исследования. И результат такой предварительной подготовки налицо. Хотя и нельзя говорить о том, что исследование в этой части лишено недостатков. Например, судя по содержанию работы, авторам не удалось достичь консенсуса в части решения проблемы соотношения позитивной и негативной юридической ответственности. Общий посыл работы (с которым, в принципе, можно согласиться), что позитивная и негативная ответственность — формы реализации единого явления, носящего сложный, комплексный характер. При этом, например, в отдельных частях работы исследователи допускают следующие высказывания: «публичная власть должна нести также позитивную ответственность» (с. 580). Очевидно, что имеется внутреннее противоречие в этих положениях, влияющие на целостность восприятия результатов проведенного исследования.

Замечу, что книга является первой частью диалогии, во второй части которой планируется раскрыть различные аспекты взаимодействия института юридической ответственности с такими элементами правовой системы, как правосознание и правовая культура. Есть уверенность в том, что при таком серьезном подходе, единой методологической основе, новая работа авторов будет не менее интересной.

Об авторе:

Болгова Виктория Владимировна — доктор юридических наук, профессор, проректор Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королева; Российская Федерация, 443086, г. Самара, ул. Московское шоссе, д. 34

ORCID ID: 0000-0002-0729-6137; SPIN-код: 7643-0849; ResearcherID: ABH-6240-2020
e-mail: bolgova.vv@ssau.ru

About the author:

Victoria V. Bolgova — Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Vice rector, Samara national Research University; 34 Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0002-0729-6137; SPIN-code: 7643-0849; ResearcherID: ABH-6240-2020
e-mail: bolgova.vv@ssau.ru