

ВЕСТНИК

САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 3 (146) • 2022

ISSN 2227-7315

Журнал включен Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук

Учредитель — Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия». 410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

Распространяется по подписке.
Подписной индекс 46490. Подписка на печатные издания на сайте «Объединенного каталога „Пресса России”» www.ppressa-rf.ru и интернет-магазина «Пресса по подписке» <https://www.akc.ru>

Цена свободная.

Электронная версия размещена на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу:
<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>
E-mail: vestnik2@ssla.ru

Журнал зарегистрирован Управлением разрешительной работы в сфере массовых коммуникаций Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) 28 сентября 2018 г. ПИ № ФС77-73750.

Редактор, корректор ***М.В. Седова***

Верстка ***Е.С. Сидоровой***

Подписано в печать 27.06.2022 г. Формат 70×108¹/₁₆.
Усл. печ. л. 22,7. Уч.-изд. л. 18,5. Тираж 950 экз. Заказ 273.

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2022

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

В.В. Нырков	кандидат юридических наук, доцент (гл. редактор) (Саратовская государственная юридическая академия)
С.Б. Аникин	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
А.П. Анисимов	доктор юридических наук, профессор (Волгоградский институт управления – (филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»)
С.Ф. Афанасьев	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
М.Т. Аширбекова	доктор юридических наук, доцент (Волгоградский институт управления (филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»)
В.М. Баранов	доктор юридических наук, профессор (Нижегородская академия МВД России)
С.А. Белоусов	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
И.В. Бит-Шабо	доктор юридических наук, доцент (Российский государственный университет правосудия)
А.Л. Благодир	доктор юридических наук, доцент (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»)
А.Г. Блинов	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
Д.С. Боклан	доктор юридических наук (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»)
Н.Л. Бондаренко	доктор юридических наук, профессор (Международный университет «МИТСО» (Республика Беларусь))
Д.Х. Валеев	доктор юридических наук, профессор (Казанский (Приволжский) федеральный университет)
А.Н. Варыгин	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
Н.М. Великая	доктор политических наук, профессор (Российский государственный гуманитарный университет)
Н.Д. Вершило	доктор юридических наук, профессор (Российский государственный университет правосудия)
А.А. Вилков	доктор политических наук, профессор (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского)
А.Ю. Винокуров	доктор юридических наук, профессор (Университет прокуратуры Российской Федерации)
Н.И. Грачев	доктор юридических наук, профессор (Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации)
Р.Ш. Давлетгильдеев	доктор юридических наук, доцент (Казанский (Приволжский) федеральный университет)
Т.В. Заметина	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
А.В. Иванчин	доктор юридических наук, доцент (Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова)
О.В. Исаенкова	доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора) (Саратовская государственная юридическая академия)
А.М. Каминский	доктор юридических наук, профессор (Удмуртский государственный университет)

Н.Н. Карпов	доктор юридических наук, профессор (Университет прокуратуры Российской Федерации)
Н.Н. Ковалева	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
Г.Н. Комкова	доктор юридических наук, профессор (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского)
Л.В. Логинова	доктор социологических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
Н.С. Манова	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
А.В. Минбалеев	доктор юридических наук, доцент (Южно-Уральский государственный университет)
П.Е. Морозов	доктор юридических наук, доцент (Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина)
Н.А. Подольный	доктор юридических наук, доцент (Средне-Волжский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Всероссийский университет юстиции» (РПА Минюста России))
Д.В. Покатов	доктор социологических наук, профессор (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского)
Е.В. Покачалова	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
О.В. Понукалина	доктор социологических наук, профессор (Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС)
Б.Т. Разгильдиев	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
М.Б. Разгильдиева	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
О.С. Рогачева	доктор юридических наук, доцент (Воронежский государственный университет)
О.М. Родионова	доктор юридических наук, профессор (Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина)
В.С. Слободникова	доктор политических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
А.Ю. Соколов	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
С.Ж. Соловых	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
Ю.В. Францифоров	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
В.С. Хижняк	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
З.И. Цыбуленко	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
С.Е. Чаннов	доктор юридических наук, профессор (Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС)
Л.Г. Шапиро	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
И.В. Шестерякова	доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора) (Саратовская государственная юридическая академия)
Б.С. Эбзеев	доктор юридических наук, профессор (Центральная избирательная комиссия РФ)

SARATOV
STATE
LAW ACADEMY

BULLETIN

ACADEMY JOURNAL
ESTABLISHED IN JANUARY, 1995
PUBLISHED SIX (6) TIMES A YEAR



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 3 (146) • 2022

ISSN 2227-7315

The journal is included by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation in the List of Russian peer-reviewed scientific journals in which the main scientific results of dissertations for the degree of doctor and candidate of Sciences should be published

Founder: Federal State Budget Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy". 410056, Saratov, Volskaya, 1.

E-version is located on the official site of Federal State Budget Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy" (<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>)

E-mail: vestnik2@ssla.ru

The journal is registered by Censorship Office in the Sphere of Mass Communication of Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communication September 28, 2018. ПИ № ФС77-73750.

© Federal State Budget Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy", 2022

EDITORIAL BOARD

V.V. Nyrkov	candidate of Legal Sciences, Associate Professor (Chief Editor) (Saratov State Law Academy)
S.B. Anikin	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
A.P. Anisimov	doctor of law, Professor ((Volgograd Institute of Management (branch) of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)
S.F. Afanasiev	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
M.T. Ashirbekova	doctor of law, Associate professor (Volgograd Institute of Management (branch) of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)
V.M. Baranov	doctor of law, Professor (Nizhny Novgorod Academy of Ministry of Internal Affairs)
S.A. Belousov	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
I.V. Bit-Shabo	doctor of law, Associate professor (Russian State University of Justice)
A.L. Blagodir	doctor of law, Associate professor (National research University "Higher school of Economics")
A.G. Blinov	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
D.S. Boklan	doctor of law, Associate professor (National research University "Higher school of Economics")
N.L. Bondarenko	doctor of law, Professor (International University «MITSO» (Republic of Belarus))
D.K. Valeev	doctor of law, Professor (Kazan (Volga region) Federal University)
A. N. Varygin	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
N.M. Velikaya	doctor of political sciences, Professor (Russian state University for the Humanities)
N.D. Vershilo	doctor of law (Russian State University of Justice (Moscow))
A.A. Vilkov	doctor of political sciences, Professor (Saratov national research state University named after N. G. Chernyshevsky)
A.Yu. Vinokurov	doctor of law, Professor (Prosecutor University of the Russian Federation)
N.I. Grachev	doctor of law, Professor (Volgograd Academy of the Ministry of the Interior Russian Federation)
R.S. Davletgildeev	doctor of law, Associate professor (Kazan (Volga region) Federal University)
T.V. Zametina	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
A.V. Ivanchin	doctor of law, Associate professor (Yaroslavl State University named after him. P. G. Demidov)
O.V. Isaenkova	doctor of law, Professor (Deputy Chief Editor) (Saratov State Law Academy)
A.M. Kaminsky	doctor of law, Professor (Udmurt State University)
N.N. Karpov	doctor of law, Professor (Prosecutor University of the Russian Federation)
N.N. Kovaleva	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
G.N. Komkova	doctor of law, Professor (Saratov national research state University named after N. G. Chernyshevsky)
L.V. Loginova	doctor of sociology, Professor (Saratov State Law Academy)
N.S. Manova	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
A.V. Minbaleev	doctor of law, Associate professor (South Ural State University)
P.E. Morozov	doctor of law, Associate professor (Moscow State Law University named after O. E. Kutafin)
N.A. Podolnyi	doctor of law, Associate professor (Srednevolzhsky Institute (branch) All-Russian University of Justice (RPA) of the Ministry of justice)

D.V. Pokatov	doctor of sociology, Professor (Saratov National Research State University named after N. G. Chernyshevsky)
E.V. Pokachalova	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
O.V. Ponukalina	doctor of sociology Professor (Volga Region Institute of Management named after P.A. Stolypin – branch of RANE SM)
B.T. Razgildiev	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
M.B. Razgildieva	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
O.S. Rogacheva	doctor of law, Associate professor (Voronezh State University)
O.M. Rodionova	doctor of law, Professor (Moscow State Law University named after O. E. Kutafin)
V.S. Slobozhnikova	doctor of political sciences (Saratov State Law Academy)
A.Yu. Sokolov	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
S.Zh. Solovykh	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
Yu.V. Frantsiforov	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
V.S. Khizhnyak	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
Z.I. Tsybulenko	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
S.E. Channov	doctor of law, Professor (Volga Region Institute of Management named after P.A. Stolypin – branch of RANE SM)
L.G. Shapiro	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
I.V. Shesteryakova	doctor of law, Associate professor (Deputy Chief Editor) (Saratov State Law Academy)
B.S. Ebzeev	doctor of law, Professor (Central electoral Commission)

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 15 **Грачев Н.И.**
Федеральные округа: правовое положение и место в политико-территориальной организации российского государства
- 28 **Туманов С.Н.**
К вопросу о дефектах и ошибках механизма реализации функций государства
- 34 **Хижняк В.С., Лядашева-Ильичева М.Н.**
Государственная политика по вопросам церкви и вероисповедания в России середины XVII – начала XX веков
- 43 **Осипов Р.А.**
Правовая дезинформированность как деструктивный фактор правосознания современного российского общества
- 50 **Токарева Ю.В.**
Классификация государственных реестров по российскому законодательству

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- 62 **Белоусов С.А., Королев С.Ю., Махонько Н.И., Тарасова Е.А., Плотникова Ю.А.**
Обеспечение санитарно-эпидемиологической безопасности Российской Федерации в контексте опыта правового регулирования надзора в условиях пандемии COVID-19 на объектах транспорта
- 70 **Соколов А.Ю.**
Правовая политика в сфере регулирования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях
- 78 **Аржанов В.В.**
Единоначальные полномочия председателя в коллегиальном органе, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав
- 87 **Мандрыкина В.Ю.**
Классификация социально ориентированных некоммерческих организаций как субъектов административного права
- 92 **Медведев Б.А.**
Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти по законодательству зарубежных государств
- 100 **Фаисханов Р.Р.**
Об ограничении количества патронов, подлежащих продаже владельцу охотничьего оружия

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

- 108 **Родионова О.М.**
Цифровизация устойчивых публичных закупок: перспективы правового регулирования

- 113 Колодуб Г.В., Мальбин Д.А.**
Отказ в возврате доли участия в корпорации в реалиях финансово-правового прессинга иностранных государств. Часть первая: к обоснованию вопроса

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

- 123 Ефимова Ю.В.**
Реализация прокурором диспозитивных прав в гражданском судопроизводстве
- 133 Абрашин А.А.**
Электронные доказательства как отдельное средство доказывания
- 139 Андрианова М.В.**
Особенности правового статуса прокурора как субъекта судебного доказывания в гражданском процессе

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

- 147 Алымова Е.В.**
Судебная психолого-лингвистическая экспертиза: выявление признаков искажения информации, сообщаемой участниками уголовного судопроизводства, по видеозаписям следственных действий
- 155 Чеботарева Т.В.**
Законный интерес как социально значимый элемент процессуального статуса несовершеннолетних потерпевших (на примере преступлений против половой неприкосновенности)
- 163 Шевцова К.А.**
О некоторых особенностях заведомо ложного сообщения об акте терроризма, совершенного молодежью (ст. 207 УК РФ)

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР И КРИМИНОЛОГИЯ

- 171 Логинов А.В., Лозовицкая Г.П.**
О некоторых аспектах девиантологии в управлении персоналом
- 180 Ильин И.С.**
Социально-политические и социально-правовые последствия демонстративно-протестной преступности
- 188 Мирович А.Р.**
Детерминанты несообщения о преступлении
- 197 Родина Е.А.**
Общесоциальная профилактика криминогенной виктимизации пользователей сети Интернет
- 207 Шут О.А.**
Свойства социальных сетей как фактор их криминализации

ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

- 217 Разгильдиева М.Б.**
Правовой механизм учета и оценки налоговых расходов публично-правовых образований: проблемы регламентации и реализации

- 229 Садчиков М.Н.**
Искажение сведений о фактах хозяйственной жизни и цель совершения сделки (операции) как критерии оценки правомерности реализации налогоплательщиком прав при исчислении налоговой базы и (или) суммы налога
- 236 Исайчева А.А.**
О трансформации финансовой правосубъектности Казначейства России в условиях развития цифровой экономики

ИНФОРМАЦИЯ

- 242** В диссертационных советах

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

- 16 Grachev N.I.**
Federal Districts: Legal Status and Place in the Political-Territorial Organization of the Russian State
- 28 Tumanov S.N.**
On the Issue of Defects and Errors in the Mechanism of Implementation of the Functions of the State
- 35 Khizhnyak V.S., Laydashcheva-Ilyicheva M.N.**
State Policy on Church and Religion in Russia in the Middle of the XVII – Beginning of the XX Centuries
- 43 Osipov R.A.**
Legal misinformation as a Destructive Factor in the Legal Consciousness of Contemporary Russian Society
- 50 Tokareva Yu.V.**
Classification of State Registers Under Russian Law

ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW

- 63 Belousov S.A., Korolev S.Yu., Makhonko N.I., Tarasova E.A., Plotnikova Yu.A.**
Ensuring Sanitary and Epidemiological Safety of the Russian Federation in the Context of Experience in Legal Regulation of Surveillance under Conditions of Pandemic COVID-19 at Transport Facilities
- 71 Sokolov A.Yu.**
Legal Policy in the Field of Regulation of Measures to Ensure the Proceedings in Cases of Administrative Offenses
- 78 Arzhanov V.V.**
Sole Authority of the Chairman in a Collegial Body, the Commission on Minors' Affairs and Protection of Their Rights
- 87 Mandrykina V.Yu.**
Classification of Socially Oriented Non-Profit Organizations as Subjects of Administrative Law
- 92 Medvedev B.A.**
Assessment of the Effectiveness of Executive Authorities Under the Legislation of Foreign Countries
- 100 Faiskhanov R.R.**
On Limiting the Number of Cartridges to Be Sold to the Owner of Hunting Weapons

CIVIL LAW

- 108 Rodionova O.M.**
Digitalization of Sustainable Public Procurement: Prospects for Legal Regulation

- 114 Kolodub G.V., Malbin D.A.**
Denial of Return of Shares in a Corporation in the Realities of Financial and Legal Pressure of Foreign States. Part One: To the Substantiation of the Question

CIVIL PROCEDURE. ARBITRATION PROCESS

- 124 Efimova Yu.V.**
Enforcement of Dispositive Rights by the Prosecutor in Civil Proceedings
- 133 Abrashin A.A.**
Electronic Evidence as a Separate Means of Proof
- 139 Andrianova M.V.**
Peculiarities of the Legal Status of the Prosecutor as a Subject of Judicial Proof in Civil Proceedings

CRIMINAL PROCEEDINGS

- 148 Alymova E.V.**
Forensic Psycho-Linguistic Examination: Identification of Signs of Distortion of Information Reported by Participants in Criminal Proceedings, on Video Recordings of Investigative Actions
- 156 Chebotareva T.V.**
Legitimate Interest as a Socially Relevant Element of the Procedural Status of Juvenile Victims (on the Example of Crimes Against Sexual Integrity)
- 163 Shevtsova K.A.**
On Some Specifics of Knowingly False Reporting of an Act of Terrorism Committed by Young People (Art. 207 of the Criminal Code)

PROSECUTOR'S SUPERVISION AND CRIMINOLOGY

- 172 Loginov A.V., Lozovitskaya G.P.**
On Some Aspects of Deviantology in Personnel Management
- 180 Ilyin I.S.**
Socio-Political and Socio-Legal Consequences of Demonstrative-Protest Crime
- 188 Mirovich A.R.**
Determinants of Failure to Report a Crime
- 197 Rodina E.A.**
General Social Prevention of Criminogenic Victimization of Internet Users
- 207 Shut O.A.**
Properties of Social Networks as a Factor of Their Criminalization

FINANCIAL, BANKING AND CUSTOMS LAW

- 218 Razgildieva M.B.**
Legal Mechanism of Accounting and Assessment of Tax Expenditures of Public Legal Entities: Problems of Regulation and Implementation
- 229 Sadchikov M.N.**
Distortion of Information About the Facts of Economic Life and the Purpose of the Transaction (Operation) as a Criterion for Assessing the Legality of the Taxpayer's Rights in Calculating the Tax Base and (or) the Amount of Tax

- 236 Isaycheva A.A.**
On the Transformation of the Financial Legal Personality of the Treasury of Russia
in the Context of the Development of the Digital Economy

INFORMATION

- 242** In Dissertation Councils

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-15-27

УДК 340

Н.И. Грачев

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА: ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И МЕСТО В ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Введение: после введения института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах прошло более 20 лет, но общепринятого представления об их статусе, роли и месте в государственном устройстве России и системе публичного управления в науке так и не сложилось. **Цель:** анализ формального и реального положения федеральных округов и полпредов Президента в них, для чего проводится исследование всего комплекса мероприятий, составляющих так называемую «федеративную» реформу Президента В.В. Путина, выявляется их значимость и последствия именно для политико-территориальной организации Российского государства. **Методологическая основа:** диалектический метод, цивилизационный и геополитический подходы, а также совокупность специальных методов: формально-юридический, историко-правовой, сравнительного правоведения и др. при системном анализе основных тенденций развития суверенной государственности в современном мире. **Результаты:** определены основные политические функции полпредов главы государства в федеральных округах, их роль и место в управлении российскими регионами. **Выводы:** разделив территорию страны на федеральные округа, Президент РФ своими актами фактически создал над федеративной организацией государственного пространства России «унитаристскую надстройку», то есть фактически изменил ее государственно-территориальное устройство. Поэтому роль полномочных представителей Президента в федеральных округах является политической, а статус — конституционно-правовым, что требует его конституционного и (или) законодательного закрепления.

Ключевые слова: российские регионы, федеральные округа, полномочные представители, политические функции, политико-территориальная организация РФ.

N.I. Grachev

FEDERAL DISTRICTS: LEGAL STATUS AND PLACE
IN THE POLITICAL-TERRITORIAL ORGANIZATION
OF THE RUSSIAN STATE

Background: after the introduction of the institution of plenipotentiary representatives of the President of the Russian Federation in federal districts more than 20 years have passed, but a generally accepted view of their status, role and place in the state structure of Russia and the system of public administration has not been formed in science. **Objective:** to analyze the formal and real position of federal districts and presidential envoys in them, for which the whole complex of measures constituting the so-called “federal” reform of President V.V. Putin is investigated. Their significance and consequences for the political-territorial organization of the Russian state are identified. **Methodology:** dialectical method, civilizational and geopolitical approaches, as well as a set of special methods: formal-legal, historical-legal, comparative law, etc. in the system analysis of the main trends in the development of sovereign statehood in the modern world. **Results:** the main political functions of the plenipotentiary representatives of the head of state in the federal districts were determined, as well as their role and place in the management of Russian regions. **Conclusions:** by dividing the country’s territory into federal districts, the President of the Russian Federation by his acts has actually created a “unitary superstructure” over the federal organization of Russia’s state space, that is, he has actually changed its state-territorial structure. Therefore, the role of plenipotentiary representatives of the President in federal districts is political, and the status is constitutional-legal, which requires constitutional and (or) legislative consolidation. by dividing the country’s territory into federal districts, the President of the Russian Federation by his acts has actually created a “unitary superstructure” over the federal organization of Russia’s state space, that is, he has actually changed its state-territorial structure. Therefore, the role of plenipotentiary representatives of the President in federal districts is political, and the status is constitutional-legal, which requires constitutional and (or) legislative consolidation.

Key-words: Russian regions, federal districts, plenipotentiaries, political functions, political and territorial organization of the Russian Federation.

Конституция РФ от 1993 г. создавалась на сложно переплетенных между собой постулатах западной юридической идеологии и несколько подкорректированных институтах прежних отечественных правовых укладов: имперского (Санкт-Петербургского) и советского (социалистического). В этом смысле она достаточно эклектична, о чем говорят, в частности, содержание ее положений, закрепляющих федеративное устройство и организацию публичной власти. Пытаясь направить территориальное развитие России в сторону классического федерализма западного толка, ее авторы так и не смогли полностью избавиться от советского наследия, сохранив национальные республики и предоставив им формальный статус государств. По этим причинам федеративное устройство на протяжении всех 90-х гг. XX в. эволюционировало в сторону национального и регионального сепаратизма, политической децентрализации регионов, а фактически — в направлении конфедерализации страны. Значительная правотворческая самостоятельность субъектов Федерации в условиях ослабления федеральной власти создала для них фактическую возможность выходить за рамки предо-

ставленных полномочий, разрушая единое правовое пространство российского государства. Выборность глав исполнительной власти субъектов Федерации, последние восприняли не как установление ответственности перед населением регионов, а как освобождение от контроля со стороны центральной власти [1, с. 8]. Новый статус глав субъектов Российской Федерации давал им существенную автономию от федеральной власти и делал их фактическими «хозяевами регионов». В результате в большинстве субъектов Федерации, и даже некоторых муниципалитетов, освободившихся от опеки со стороны вышестоящих органов, сложились к середине 90-х гг. XX в. достаточно жесткие авторитарные или, в всяком случае, не демократические режимы [2, с. 142–155; 3, с. 329–341].

Получилось, что в результате попытки проведения демократических преобразований к концу 90-х гг. XX столетия Россия получила «очень рыхлое государственное устройство» [4, с. 6], с тенденцией к обособлению регионов в удельные княжества, превращению страны в конфедерацию или во фрагментированную систему авторитарных режимов и компрадорских образований. Федеративная организация государственного пространства все больше начинала напоминать феодальную монархию, где провинциальные автократии, за немногими исключениями, явно тяготели к привычной для России самодержавности, а президент являлся лишь *primus inter pares* («первым среди равных») по отношению к региональным баронам [5, с. 45]. Все это входило в противоречие с конституционной концепцией государственного суверенитета и ставило под вопрос наличие верховной власти в российском государстве. Получилось так, что федерализация государственного устройства России «оказались формально прописанной <...> возможностью государственного кризиса» [6, с. 283], а федерализм стал «альтернативой государственному суверенитету» [7, с. 180], который уже имел весьма слабое отношение к последним, окончательным решениям, способным обеспечить, закрепленный новой Конституцией РФ, государственно-правовой порядок. В конце 1990-х гг. казалось, что разложение центральной власти уже необратимо [5, с. 46]. Становилось ясно, что если не произойдет радикальных сдвигов в системе государственного устройства и в механизме территориального управления, то уже в ближайшие годы Россия может перестать существовать как единое политическое целое. Классическое федеративное устройство оказалось чуждым российскому национальному правопорядку. Оно оказалось ширмой, прикрывающей латентный процесс распада государства и утраты им суверенитета.

Поэтому неслучайно президентство нового главы российского государства В.В. Путина началось с реформы федеративной системы и выстраивания властной вертикали во взаимоотношениях федеральной власти с органами власти субъектов Российской Федерации.

В самом начале своей первой легислатуры, реализуя конституционные функции по охране суверенитета и обеспечению государственной целостности страны Президент РФ В.В. Путин указом от 13 мая 2000 г. инициировал создание семи федеральных округов (сейчас — их восемь), каждый из которых включал 12–15 субъектов Федерации (в настоящее время от 6 до 18), а также учредил в них институт полномочных представителей Президента РФ со своим аппаратом.

Их основными задачами стали: организация в пределах федерального округа работы по реализации всеми органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых

Президентом РФ; контроль за соблюдением и исполнением в субъектах Федерации, расположенных на территории округа, решений высших федеральных органов власти; обеспечение кадровой политики Президента; представление ему регулярных докладов о политическом, социально-экономическом положении и состоянии национальной безопасности в округе; обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти на его территории; организация взаимодействия федеральных органов власти с региональными и муниципальными органами, а также общественными объединениями; организация по поручению Президента проведения согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными и региональными органами государственной власти, находящимися в пределах федерального округа¹.

Но не в Указе от 13 мая 2000 г., не в последующих актах Президента, вносящих в него изменения², не были прямо определены правовое положение округов и полпредов, что по настоящее время вызывает споры об их юридической природе, порождая самые различные подходы к их назначению в политико-территориальном устройстве России и в системе государственной власти и управления, не находя однозначного выражения в научной литературе.

В исследованиях специально посвященных этому вопросу превагирует мнение, что наличие федеральных округов никак не меняет федеративного устройства России, но объединяет государство, способствуя укреплению внутреннего суверенитета и территориального единства. Их создание есть один из административных способов углубления федерализма в России и приближения федеральной власти к потребностям и интересам регионов. В соответствии с этим институт полномочных представителей Президента в федеральных округах рассматривается как стержень жесткой вертикали исполнительной власти, инструмент политики главы государства в территориальном измерении [8, с. 18–19; 9, с. 13–14; 10, с. 68], централизации управления регионами [11, с. 243; 12, с. 138–140]. Суть президентских решений сводится к совершенствованию системы государственного управления, а вовсе не к изменению государственного устройства страны. В этом они опираются на слова самого Президента РФ, который видел цель образования федеральных округов «в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий»³.

К этому подходу примыкает позиция, согласно которой федеральные округа и полномочные представители главы государства рассматриваются в качестве инструмента антикризисного управления, выступая институтом федерального вмешательства, имеющего целью внешнюю интеграцию государства и восстановление управляемости страной [3, с. 363–368; 13, с. 17].

Еще один достаточно распространенный в нулевые годы взгляд на роль и назначение федеральных округов был связан с объективной необходимостью

¹ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (в ред. от 13 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20, ст. 2112; 2018. № 51, ст. 7984.

² См., например: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» (в ред. от 26 декабря 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 33, ст. 3356; 2017. № 1, ч. I, ст. 144; Указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» (в ред. от 25 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 13, ст. 1139; 2014. № 52, ч. I, ст. 7755.

³ Первое послание Владимира Путина Федеральному собранию. URL: <https://tass.ru/politika/1609716> (дата обращения):

укрупнения субъектов Российской Федерации и сокращением их количества [14, с. 387; 15, с. 88]. В ряде исследований высказывались опасения, что создание федеральных округов может повлечь за собой образование на их основе нескольких макросубъектов Российской Федерации, а это, в случае возникновения кризисных ситуаций, таит в себе угрозу распада государства на самостоятельные части [16, с. 40–42].

Таким образом, представления о роли и месте федеральных округов и полпредов Президента в них сильно разнятся от сугубо административной трактовки их статусов в рамках развития федеративных отношений и укрепления вертикали исполнительной власти или, в крайнем случае, инструмента антикризисного управления до предположений и опасений по поводу создания на их основе новой системы субъектного состава Российской Федерации.

Однако федеральные округа совсем не похожи на специальные административные округа, которые обычно создаются по территориальному принципу для управления какой-то одной функцией или сферой государственной деятельности (военные, почтовые, образовательные и т.д.). Не выглядит возможным создание на их основе и нового федеративного устройства, поскольку они «практически лишены хозяйственно-экономического содержания» [14, с. 383], в них отсутствуют собственные, ими же образованные, органы публичной власти, а их появление не меняет формального статуса субъектов Федерации. Если же федеральные округа вместе с институтом полпредства рассматривать в качестве средства антикризисного управления, что во многом соответствует действительности, то само федеративное устройство оказывается для нашей страны конституционно прописанной причиной перманентного кризиса, преодоление которого требует установление чрезвычайных форм и методов, становящихся в этом случае парадигмой обычного управления. Неслучайно, прогнозы об их временном и переходном характере так и не оправдались.

Представление о сугубо административном характере «федеративной» реформы, превалирующее в юридической науке, страдает, на наш взгляд, явной недооценкой ее значимости и возможных последствий именно для политико-территориальной организации Российского государства. Ее административность была чисто внешней. По своему политико-правовому содержанию и последствиям она по существу вела к пересмотру сложившегося постсоветского территориального устройства страны и означала мягкую ревизию конституционной модели российского федерализма [17, с. 373–374]. Разделив территорию страны на федеральные округа, Указ от 13 мая 2000 г. фактически создал над федеративной организацией государственного пространства России «унитаристскую надстройку» [5, с. 32], то есть фактически изменил ее государственно-территориальное устройство.

Это хорошо видно, если проанализировать весь комплекс федеральных законов, принятых в 2000-х годах по инициативе Президента, его указов, общая цель которых определялась им как сохранение и необходимое укрепление российской государственности¹ и решений Конституционного Суда РФ по вопросам федеративного устройства и суверенитета России. Так, новый федеральный закон о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ² под

¹ См.: Первое послание Владимира Путина Федеральному Собранию. URL: <https://tass.ru/politika/1609716> (дата обращения):

² См.: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32, ст. 3336.

предлогом реализации принципа разделения властей позволил «отсечь» от участия в принятии основополагающих решений общегосударственного характера высшую региональную бюрократию, а целый ряд изменений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», первое из которых вступило в силу 29 июля 2000 г., установили виды и порядок ответственности органов публичной власти субъектов Федерации перед верховной (федеральной) властью, предусматривающие досрочный роспуск их законодательных органов и досрочное отрешение от должности Президентом РФ их высших должностных лиц¹. Решения Конституционного суда РФ 2000 г.², фактически инициированные главой государства, не только признали юридически ничтожным суверенный статус республик в составе России, но и устранили даже формальную возможность для субъектов Федерации претендовать на него. Все вместе указанные акты были призваны создать новый централизованный тип государственного устройства, сохраняющий элементы федерализма, но имеющий устойчивую тенденцию к унитарной модели организации.

Вне зависимости от различных оценок проведенной главой государства реформы тенденция к унитаризму в территориальной организации современной России носит вполне объективный характер. Усиление унитарной компоненты в государственном устройстве страны выступало жизненно необходимым требованием обеспечения ее суверенитета как неперемного условия существования Российского государства. И в данном аспекте институт полпредов Президента в федеральных округах был призван стать организационно-правовой гарантией практической реализации и действенности названных выше актов, конкретной управленческой структурой, обеспечивающей их проведение в жизнь.

Несмотря на то, что по своим внешним признакам федеральные округа действительно выглядят как административно-территориальные единицы, их роль и значение в территориальной организации российского государства с самого начала является политической, что непосредственно связано с фактическим статусом окружных полпредов Президента и их реальным местом в системе государственного управления страной. Как известно, государственное управление, также как и его централизация или децентрализация могут иметь политический характер, когда управленческие решения имеют стратегическое значение, принимаются высшими органами государственной власти и направлены на весь государственный организм или его важнейшие сферы и области, от которых зависит само его существование, а могут нести в себе в основном исполнительно-распорядительный (административный) концепт, касаясь каких-то отдельных

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42 ст. 5005; 2021. № 24, ч. I, ст. 4188.

² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «О проверке конституционности положений Конституции Республики Алтай и федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда. 2000. № 10; «Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы „О проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан”» // Вестник Конституционного Суда. 2000. № 11.

функций и отраслей жизнедеятельности общества. В этой связи следует отметить авторов, обративших внимание на политические аспекты статуса федеральных округов и полномочных представителей Президента, действующих в их границах. Как заметил В.М. Манохин федеральные округа были созданы «для управления государственными делами во всем объеме в рамках федеральной компетенции» [18, с. 9], которая имеет изначально общегосударственный характер и значение. Поэтому, как считает М.Н. Федорец «большая часть функций полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах приобрела политическую направленность» [12, с. 139].

Возможно выделить три функции полпредов Президента, имеющих политический характер и значение.

1. Выявление и устранение противоречий и несоответствий региональных нормативных актов Конституции РФ и федеральным законам.

2. Восстановление контроля над территориальными структурами федеральных органов власти, прежде всего, подразделениями «силовых» ведомств на местах и выведение их из-под контроля глав республик и губернаторов.

3. Выполнение роли промежуточного звена между высшей федеральной властью и руководителями органов власти субъектов Федерации, контакты которых с главой государства и другими высшими общегосударственными органами стали опосредоваться полномочными представителями.

Таким образом, посредством института полномочных представителей по сути была выстроена система постоянного оперативного вмешательства федеральной власти в компетенцию субъектов Федерации и установлен жесткий контроль над реализацией региональными органами собственных полномочий. Субъекты Федерации и их органы формально не лишились своего конституционного статуса, однако возможность самостоятельного осуществления одной части их полномочий оказалась заблокированной, а реализация другой — поставлена под строгий контроль федеральных структур окружного уровня, формально функционирующих вне рамок действующей Конституции РФ. В лице полпредов на окружном уровне был фактически построен промежуточный уровень управления российскими регионами. Но это управление и его централизация, проведенная на основе института федеральных округов, носит не административный (исполнительно-распорядительный), а политический характер. По целому ряду политически значимых функций полномочные представители со своими аппаратами стали государственно-правовой и управленческой надстройкой над субъектами Федерации, прокладкой между высшими федеральными и региональными органами, что способствует концентрации политической власти в федеральном центре и, одновременно, приводит к значительному ограничению политической и даже административной автономии субъектов Федерации.

Формально полномочные представители Президента в федеральных округах входят в состав его Администрации, а их деятельность координируется ее руководителем, но непосредственно они подчиняются лишь самому главе государства¹. При этом на уровне округа фактически сосредоточились почти все значимые государственно-властные функции: управленческие, правоохранительные, судебные, надзорно-контрольные, военные и даже некоторые экономические.

¹ См.: Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (в ред. от 7 марта 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 15 ст. 1395; 2020. № 10, ст. 1322.

Если вспомнить, что основное назначение полпредов заключается в обеспечении «реализации конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа» (п. 1 Президентского Указа), то возможно расширение их компетенции в границах округа пропорционально полномочиям самого Президента в границах всей страны, что фактически и произошло на практике. Во многом по своей реальной значимости, их роль на окружном уровне оказалась «фактически тождественной роли Президента в масштабах всей страны» [3, с. 359].

Отсюда произошло сопоставление полпредов Президента с генерал-губернаторами и наместниками Российской империи [19, с. 11–13; 3, с. 356; 20, с. 19–26], поскольку между ними обнаруживается прямое функциональное сходство: осуществление общего государственного (политического) надзора в регионах за ответственностью деятельности всех территориальных органов общегосударственным интересам и общему направлению политики верховной власти. По концепции президентских указов органы власти субъектов Федерации и территориальные подразделения федеральных органов в границах федеральных округов не находятся в прямом подчинении полпредов. Последние выступают по отношению к ним как политические кураторы, не управляющие ими непосредственно, но направляющими их деятельность в определенное русло. Поэтому несмотря на то, что «президентские комиссары», в отличие от императорских наместников, *de jure* не наделены правом отменять или исправлять решения региональных и субфедеральных органов, фактически они обладают такими возможностями и потому не могут не приобрести существенного влияния на положение дел в поднадзорных регионах, что делает их в значительной степени автономными по отношению к Администрации Президента и ее руководителю, как раз именно потому, что их функции и полномочия являются производными от конституционной компетенции Главы Государства. Благодаря этому институт современных «президентских наместников» оказался формой и способом разделения в территориальной организации публичной власти функций верховного и подчиненного управления, а также государственного (политического по природе) надзора и административного контроля, осуществляемого по своим каналам Правительством РФ и центральными исполнительными органами. Но это означает, что роль полномочных представителей в федеральных округах является, в первую очередь, политической, а статус — конституционно-правовым, что требует их конституционного и (или) законодательного регулирования.

Закрепить статус федеральных округов и полпредов на законодательном уровне в качестве конституционно-правовых институтов предлагалось почти сразу после их образования, продолжают поступать такие предложения и в настоящее время, поскольку считается, что практика их организации и деятельности не является адекватно юридически оформленной [16, с. 59, 61; 12, с. 139]. По большому счету их правовое положение нуждается в конституционном закреплении. Но отсутствие их формального закрепления в Конституции РФ не умаляет реальной роли и значения федеральных округов и окружных полпредов в политико-территориальном устройстве страны. В современной России геополитическая ситуация на протяжении последних десятилетий складывалась таким образом, что предоставленная субъектам Федерации в начале 90-х XX в. политическая автономия потребовала ее существенного ограничения в целях более тесной интеграции региональных и этнополитических элит в бюрократическую структуру

власти и управления всей страной как гарантии сохранения ее целостности, суверенитета и восстановления державного статуса. Эту задачу вполне адекватно и выполнил институт полномочных представителей Президента в федеральных округах. В данном случае речь должна вестись как о внешней, так и о внутренней геополитике, где предметом выступают не только вопросы статуса государства в глобальных процессах и зависимость его внешнеполитической стратегии от месторасположения, ресурсной базы и иных географических условий, но и проблемы контроля государственной властью собственного пространства в максимальном объеме на основе внутренних природных, экономических, культурных и иных факторов, которым должны соответствовать организация публичной власти, формы и методы управления ближней и дальней периферией и характер взаимоотношения центральной, региональной и местной элит.

Введение института федеральных округов президентским указом, а не федеральным законом не противоречит Конституции РФ. Она предоставляет главе государства право назначать своих полномочных представителей (п. «к» ст. 83), давая ему полную свободу выбора тех отраслей, территорий и сфер, где он сочтет необходимым образовать собственное представительство. Что касается широкого управленческо-правового ресурса полпредов в федеральных округах, делающих их по существу надрегиональным внеконституционным уровнем власти, то юридические возможности Президента по созданию такого рода структур вытекают из концепции «скрытых» («подразумеваемых») полномочий главы российского государства, сформулированной Конституционным Судом РФ еще летом 1995 г.¹ Под ними понимаются такие полномочия главы государства, которые прямо не закреплены за ним Конституцией, «но имплицитно содержатся в ней» [21, с. 47], последовательно происходя из конституционных функций и полномочий Президента, установленных гл. 3 Основного Закона и являющихся их развитием и конкретизацией. К 2000 г. накопилась уже достаточная практика выявления и легитимации такого рода дополнительных полномочий главы государства, причем не только его собственными актами, но также федеральными законами и решениями Конституционного Суда РФ [21, с. 44–47; 22, с. 24–30]. Поэтому создание федеральных округов президентским указом находится в правовом поле и никогда юридически никем не оспаривалось. Их закрепление в Конституции РФ в качестве самостоятельного уровня управления значимо в плане снятия возникшего (во многом в силу некритичного заимствования западных идеологических установок и институтов) противоречия между формальной, юридической и реальной, фактической российской конституцией и необходимости установления ее нормами самобытных и эксплицитных автохтонных учреждений и структур, способствующих укреплению государственного суверенитета и продвижению

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 „О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне Осетино-Ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1995. № 5.

во внутригосударственной политической и правовой практике традиционных ценностей, свойственных российской цивилизации на протяжении ее многовекового существования.

Такую возможность формализации конституционного статуса федеральных округов и окружных полпредов Президента дают некоторые новации, внесенные в российскую Конституцию в 2020 г. Здесь стоит выделить правомочия федерального законодателя устанавливать особую организацию публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Федерации и на некоторых других территориях, определяемых федеральным законом (ч. 3 ст. 131 Конституции РФ). Под другими территориями в первую очередь следует понимать федеральные территории, создание которых предусмотрено ч. 1 ст. 67 Конституции, где указывается, что организация публичной власти в их пределах устанавливается федеральным законом. Отсутствие таких территорий представляет, на наш взгляд, определенную проблему (или даже опасность) для всех федеративных государств в период кризисов и смут, когда попытка выхода из их состава или отпадение каких-то регионов (особенно если они образованы по этническому принципу) может привести к их полному упразднению, как это было с СССР, СФРЮ или ЧССР. К федеральным территориям обычно относят закрытые административно-территориальные образования, особо охраняемые природные территории и т.п. [23, с. 623]. Они управляются напрямую федеральными властями и могут пространственно находиться на землях каких-либо субъектов федерации или существовать отдельно от них, например, столичные федеральные округа в США и Бразилии, союзные территории в Индии и др. Первая такая территория в России была создана в Адлерском районе городского округа Сочи, то есть, фактически, располагается в границах Краснодарского края. Публичное управление согласно ст. 2 Федерального закона «О федеральной территории „Сириус”» осуществляется государственными и муниципальными органами одновременно¹. Однако, на наш взгляд, формально-юридически ничто не мешает верховной государственной власти законодательно отнести к федеральным территориям и федеральные округа, как надрегиональные образования, интегрирующие в единую централизованную систему организацию власти и управления в Российской Федерации все 85 субъектов.

Конституционное или (и) законодательное закрепление института федеральных округов будет одновременно означать прямой возврат верховной российской власти к прежним имперским формам и методам управления, и не только фактический, но и формально-юридический отход от классической федеративной модели организации территориального пространства страны. Это будет признанием того факта, что Россия (и по настоящее время) сохраняет многие особенности своей имперской специфики, и само ее существование в качестве суверенного государства предполагает имплантацию целого ряда имперских практик в организацию ее государственного устройства. Империя представляет собой гораздо более разнообразную и сложную территориальную организацию государства, чем федерация, позволяющая (при достаточно централизованной системе управления) сохранять этнокультурную и конфессиональную идентич-

¹ См.: Федеральный закон «О федеральной территории „Сириус”» от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52, ч. I, ст. 583; 2021. № 27, ч. I, ст. 5099.

ность входящих в нее народов. В этом аспекте институт федеральных округов и полномочных представителей Президента в них показывают, что характерной чертой организации власти и управления современной России является определенная преемственность по отношению к прежним имперским и советским организационным структурам, что лишнее было подтверждено легкостью построения в 2000-е гг. «новой властной вертикали», во многом имперской по форме, назначению и реальному содержанию.

Создание федеральных округов стало важнейшим шагом выстраивания адекватной внутренней и внешней геополитики современного российского государства, позволившей ему стабилизировать свое территориальное устройство, обеспечить управляемость многочисленными субъектами Федерации, разнообразными по своему географическому нахождению, экономическому состоянию и правовому положению. Начать восстанавливать свой суверенитет, гарантировать прочность и устойчивость государственного организма на достаточно длительную перспективу и свести до минимума процессы разложения и энтропии государственности, грозившие нашей стране еще 20 лет назад гибелью.

Библиографический список

1. *Бельский К.С.* О реформе губернаторской должности // Государство и право. 2001. № 1. С. 5–13.
2. *Кузьмин А.С., Мелвин Н. Дж., Нечаев В.Д.* Региональные политические режимы: опыт типологизации // Полис. 2002. № 3, С. 142–155.
3. *Медушевский А.Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций. М.: ГУ ВШЭ, 2002. 512 с.
4. *Строев Е.С.* Трудный поиск отечественной модели федеративных отношений // Федерализм. 1999. № 1. С. 5–22.
5. *Зубов А.Б.* Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства России // Полис. 2000. № 5. С. 32–54.
6. *Кольев А.Н.* Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. М.: Логос, 2005. 800 с.
7. *Лейкофф С.* Оппозиция «суверенитет — автономия в условиях федерализма»: выбор между «или — или» и «больше — меньше» // Полис. 1995. № 1. С. 177–190.
8. *Некрасов С.И.* Федеральные округа — новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 18–24.
9. *Сенякин И.Н.* Теоретико-правовые проблемы федерализма в современной России // Вестник Саратовской государственной академии права. 2005. № 3 (44). С. 6–14.
10. *Черкасов К.В.* Федеральные округа: сущность и место в территориальном устройстве России // Государство и право. 2008. № 12. С. 67–75.
11. *Авдеев Д.А.* Современные проблемы федерализма // Евразийский юридический журнал. 2017. № 6. С. 243–246.
12. *Федорец М.Н.* Федеральные округа: значимость и роль в государственно-территориальном устройстве Российской Федерации // Государство и право. 2018. № 10. С. 136–140.
13. *Долгалев О.В.* Федеральные округа: правовая природа, проблемы и перспективы // Бизнес в законе. 2010. № 3. С. 17–19.
14. *Глигич-Золотарева М.В.* Правовые основы федерализма. М.: Юрист, 2006. 422 с.
15. *Александров В.М., Семенов А.В.* Состояние и перспективы развития федеральных округов Российской Федерации // Правоведение. 2002. № 3. С. 85–95.
16. *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003. 468 с.

17. *Грачев Н.И.* Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. М.: Книгодел, 2009. 468 с.

18. *Манохин В.М.* К вопросу о государственно-правовом статусе федерального округа // Вестник Саратовской государственной академии права. 2002. № 1 (30). С. 5–14.

19. *Власов В.И.* О должности генерал-губернатора в Российской Федерации (к 10-летию учреждения федеральных округов) // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 11–13.

20. *Трифонов А.Г., Межуев Б.В.* Генерал-губернаторство в российской системе территориального управления. Опыт исторической реминисценции // Полис. 2000. № 5. С. 19–26.

21. *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008. 232 с.

22. *Грачев Н.И.* Особенности правовых актов Президента РФ и конституционно-правовая формула президентской власти в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 2 (139). С. 22–38.

23. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. и рук. авт. колл. С.А. Авакьян. М.: Норма, 2001. 688 с.

References

1. *Belsky K.S.* On the Reform of the Governor's Office // State and Law. 2001. No. 1. P. 5–13.

2. *Kuzmin A.S., Melvin N.J., Nechaev V.D.* Regional Political Regimes: Experience of Typologization // Polis. 2002. No. 3. P. 142–155.

3. *Medushevsky A.N.* Comparative Constitutional Law and Political Institutions: A Course of Lectures. Moscow: GU HSE, 2002. 512 p.

4. *Stroyev E.S.* Difficult Search for a Domestic Model of Federal Relations // Federalism. 1999. No. 1. P. 5–22.

5. *Zubov A.B.* Unitarianism or Federalism. On the Question of the Future Organization of the State Space of Russia // Polis. 2000. No. 5. P. 32–54.

6. *Kol'ev A.N.* Nation and State. The Theory of Conservative Reconstruction. M.: Logos, 2005. 800 p.

7. *Leikoff S.* Opposition "Sovereignty — Autonomy Under Federalism": the Choice Between "Either — Or" and "More — Less" // Polis. 1995. No. 1. P. 177–190.

8. *Nekrasov S.I.* Federal Districts — a New Link in the Vertical of Russian Power // Journal of Russian law. 2001. No. 11. P. 18–24

9. *Senyakin I.N.* Theoretical and Legal Problems of Federalism in Modern Russia // Bulletin of the Saratov State Academy of Law. 2005. No. 3 (44). P. 6–14.

10. *Cherkasov K.V.* Federal Districts: Essence and Place in the Territorial Structure of Russia // State and law. 2008. No. 12. P. 67–75.

11. *Avdeev D.A.* Modern Problems of Federalism // Eurasian law magazine. 2017. No. 6. P. 243–246.

12. *Fedorets M.N.* Federal Districts: Significance and Role in the State-Territorial Structure of the Russian Federation // State and Law. 2018. No. 10. P. 136–140.

13. *Dolgalev O.V.* Federal Districts: Legal Nature, Problems and Prospects // Business in law. 2010. No. 3. P. 17–19.

14. *Gligich-Zolotareva M.V.* The Legal Foundations of Federalism. M.: Jurist, 2006. 422 p.

15. *Aleksandrov V.M., Semenov A.V.* State and Prospects for the Development of Federal Districts of the Russian Federation // Jurisprudence. 2002. No. 3. P. 85–95.

16. *Dobrynin N.M.* New Federalism: a Model of the Future State Structure of the Russian Federation. Novosibirsk: Nauka, 2003. 468 p.

17. *Grachev N.I.* State Sovereignty and Forms of Territorial Organization of a Modern State: Basic Patterns and Development Trends. M.: Knigodel, 2009. 468 p.

18. *Manokhin V.M.* On the Issue of the State-Legal Status of the Federal District // Bulletin of the SGAP. 2002. No. 1 (30). P. 5–14.

19. *Vlasov V.I.* On the Position of Governor-General in the Russian Federation (on the 10th anniversary of the establishment of federal districts) // State power and local government. 2010. No. 8. P. 11–13.

20. *Trifonov A.G., Mezhuiev B.V.* General Governorship in the Russian System of Territorial Administration. Experience of Historical Reminiscence // Polis. 2000. No. 5. P. 19–26.

21. *Krasnov M.A., Shablinsky I.G.* The Russian System of Government: a Triangle with One Corner. Moscow: Institute of Law and Public Policy, 2008. 232 p.

22. *Grachev N.I.* Features of Legal Acts of the President of the Russian Federation and the Constitutional-Legal Formula of Presidential Power in Russia // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2021. No. 2 (139). P. 22–38.

23. Constitutional law. Encyclopedic Dictionary / Resp. ed. and head of authors collect. S.A. Avakyan. M.: Norma, 2001. 688 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-28-33

УДК 340, 342.5

С.Н. Туманов

К ВОПРОСУ О ДЕФЕКТАХ И ОШИБКАХ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

Введение: обозначается проблемный характер понимания дефекта и ошибки государственного управления в отечественной юридической науке. Констатируется недостаточное внимание правоведов к вопросам понятия, природы и классификации дефектов реализации функций государства. **Цель:** формирование основ общетеоретической модели дефекта механизма реализации функции государства. **Методологическая основа:** средствами познания дефектов и ошибок государственного управления выступили метод материалистической диалектики, системный, инструментальный и функциональный подходы. **Результаты:** рассмотрены дефекты правовых актов органов государства (или должностных лиц) нормативного и индивидуального характера. **Выводы:** дефекты механизма реализации функций государства выступают относительно самостоятельным объектом государственно-правового исследования, которые необходимо отграничивать от правонарушений в сфере государственного управления и рассматривать в диалектической связи с юридической конструкцией риска.

Ключевые слова: государственная власть, функции государства, дефектный правовой акт.

S.N. Tumanov

ON THE ISSUE OF DEFECTS AND ERRORS IN THE MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF THE FUNCTIONS OF THE STATE

Background: the problematic nature of the understanding of defect and error of public administration in the domestic legal science is denoted. Insufficient attention of legal scholars to the issues of the concept, nature and classification of defects in the implementation of state functions is stated. **Objective:** to construct the foundations of a general theoretical model of the defect of the mechanism of the implementation of the function of the state. **Methodology:** methodology for materialistic dialectics, system, instrumental and functional approaches were the means of cognition of defects and errors of public administration. **Results:** defects of legal acts of state bodies (or officials) of a normative and individual nature are considered. **Conclusions:** defects in the mechanism of implementation of state functions act as a relatively independent object of state-legal study, which must be distinguished from offenses in the sphere of public administration and considered in a dialectical connection with the legal construction of risk.

Key-words: state power, functions of the state, defective legal act.

© Туманов Сергей Николаевич, 2022

Доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: k_igr@ssla.ru

© Tumanov Sergey Nikolaevich, 2022

Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of History of State and Law (Saratov State Law Academy)

В условиях напряженной геополитической обстановки особенно остро стоит вопрос о механизме беспрепятственной реализации российским государством его основных функций. Беспрецедентное политическое и санкционное давление, оказываемое на Россию со стороны целого ряда враждебных государств, затрудняет осуществление государственным аппаратом экономической и внутриполитической функций, а также существенно осложняет реализацию функций международного сотрудничества и обеспечения мирового порядка. Проведение отечественным государством в настоящее время специальной военной операции требует максимальной слаженности работы и высокой эффективности всего его механизма. В этой связи чрезвычайно актуальным представляется вопрос теоретического осмысления дефектов механизма реализации функций российского государства в целях их своевременного предупреждения, выявления и последующей нейтрализации.

Дефекты, ошибки, а равно и иные аномалии процессов функционирования государства и его органов все чаще привлекают внимание отечественных исследователей. В частности, в специальной литературе можно обнаружить работы, посвященные следующим вопросам:

аномалии государственной службы [1; 2, с. 45–52; 3, с. 178–183];

дисфункции и девиации государственной службы [4, с. 181–184; 5, с. 22–24, 6, с. 85–100];

патологии системы государственного управления [7];

ошибкам органов государственной власти и должностных лиц [8, с. 149–159] и др.

Повышенный интерес в свете обозначенной тематики вызывает монографическое исследование, проведенное И.В. Понкиным, в котором весьма обстоятельно изложено авторское понимание проблем неопределенности, рисков, дефектов, дисфункции и провалов в процессе государственного управления. Дефекты государственного управления правовед трактует в качестве одной из разновидностей патологий, к числу которых относит также дисфункции управления, патологии фундаментальных основ государственного строя и государственной власти и отрицательную результативность деятельности государства, осуществляемой от его имени соответствующими органами и должностными лицами. В качестве подвидов же собственно дефектов государственного управления И.В. Понкин обозначает: ошибки; действия негативного характера, совершенные по неосторожности; преступные умышленные действия; системные сбои в работе государственного аппарата; изъяны институциональной формы управления; дефекты правовых основ деятельности государства [9, с. 58–59]. Не оспаривая в целом предложенной концепции, укажем на то обстоятельство, что отнесение к числу дефектов преступлений в сфере государственной службы вряд ли целесообразно, поскольку они составляют относительно самостоятельный класс общественно опасных явлений. Включение преступлений и невиновно совершаемых действий в сфере государственного управления в одно родовое понятие, обозначаемое термином «дефект» не позволяет, на наш взгляд, отразить в теории ряд значимых различий между двумя указанными группами феноменов.

Проблема дефектов механизма реализации функций государства поднималась нами ранее ввиду попытки формирования авторского взгляда на понятие, классификацию, причины возникновения и средства устранения подобных дефектов [10, с. 37–46; 11]. В продолжение ранее проведенного исследования

полагаем необходимым обратить внимание на вопросы взаимосвязи дефекта в механизме осуществления функций государства и юридической конструкции риска. При этом полагаем необходимым отграничивать дефекты реализации функций государства от преступных и иных противоправных деяний. Различие видится, в первую очередь, в мерах реагирования на них. Дефекты в реализации функций государства требуют реагирования в виде исправления управленческого решения, его корректив, либо признания недействительным и одновременно возвращения в исходное состояние регулируемых общественных отношений. Преступные же действия влекут за собой применение совершенно иных юридических средств в виде дисциплинарной, административной и уголовной ответственности в отношении конкретных должностных лиц. Таким образом, в механизме реализации внешних функций государства структурно должны быть предусмотрены две группы (подсистемы) реагирования: первая — на дефекты государственного управления в виде мер восстановительного (защитного) характера, исправления ошибок, коррективы принимаемых решений и их отмены на началах риска; вторая — на виновные противоправные действия органов государственной власти и их должностных лиц в виде разнообразных мер юридической ответственности [10, с. 41].

Представляется оправданным в теоретическом плане раскрывать взаимосвязь риска и дефекта в механизме реализации функций государства в виде следующей схемы: «объективно возникающая ситуация неопределенности информационно-управленческой ситуации — принятие решение на началах риска — дефект в реализации функции государства — ответные меры по исправлению дефекта — новое или скорректированное управленческое решение». Иная теоретическая модель необходима для рассмотрения связи правонарушения и ответственности в сфере государственного управления: «субъективно складывающаяся ситуация в реализации функции государства — вина — противоправное действие должностного лица — принятие меры юридической ответственности в отношении него — признание исходящего от него акта незаконным, его отмена — принятие нового управленческого решения». Как следствие в теории и на практике надлежит учитывать два типа препятствий в механизме реализации внешних функций государства — дефекты и виновные противоправные деяния. Сам же механизм должен содержать две группы специфических средств реагирования на них, только в этом случае возможна его эффективная и бесперебойная работа.

Корреляция понятий «неопределенность» и «риск» в изучении проблем дефектов реализации функций государства заключена, по нашему мнению, в том, что осознанная и просчитанная неопределенность в механизме реализации функций государства и есть категория «управленческий риск». Просчеты в оценке управленческой ситуации чреватые дефектами. Управленческий риск характеризуется не тем, что становится возможным устранение всякой ситуации ошибки и исключается любой дефект реализации функции, а тем, что устанавливается просчитанная и адекватная система средств по нейтрализации подобных управленческих ошибок и просчетов на началах риска. Тем самым возможно так называемое «управление рисками», что особенно важно во внешнеполитической деятельности государства ввиду наличия дополнительных факторов риска, объективно формирующейся невозможностью предсказания поведения партнеров по международному сотрудничеству, в силу множества нелинейно развивающихся условий и факторов внешнеэкономической и геополитической обстановки.

В этой связи весьма ценным представляется опыт использования понятия дефекта в науке административного права. В частности, еще в советские годы получил обоснование и распространение подход, согласно которому акты органов управления, не соответствующие требованиям закона и иных нормативных правовых актов в отношении их содержания, структуры, формы могут именоваться дефектными. К примеру, одним из первых проблема дефектности актов органов государственного управления была поставлена и по ряду моментов решена В.И. Новоселовым. Правовед, исследуя природу незаконных актов управления. К числу дефектных актов им было предложено относить лишь такие незаконные акты, которые носят исправимый характер. По его авторитетному мнению, дефектный акт управления подлежит обязательному исправлению. Неисправимый дефект акта вызывает в качестве последствия его отмену, поскольку порок данного акта не подлежит исправлению [12, с. 107].

Одновременно полагаем целесообразным обратиться и к вопросу о соотношении дефекта и ошибки в механизме реализации функций государства. Думается, что дефектность акта государственного управления может иметь в качестве причины наряду с другими обстоятельствами ошибку органа государственной власти или должностного лица. Непреднамеренное заблуждение, неверная оценка рисков при принятии государственных решений может породить дефектность правового акта, принимаемого (или издаваемого) субъектом управленческой деятельности. Однако далеко не всякая ошибка может быть квалифицирована в качестве дефектного акта государственного управления, а лишь та, которая влечет за собой юридически значимые негативные последствия в виде обязательной отмены подобного акта либо его пересмотра и изменения. Следует учитывать и то обстоятельство, что ошибка должна иметь существенный характер как для системы государственного управления, так и для механизма правового регулирования. Последний момент позволяет вести речь о переплетении, об определенном наложении понятий «дефектный юридический факт» и «дефект механизма реализации функции государства». Дефектность акта государственного управления как юридического факта будет вызывать сбой в работе и механизма правового регулирования, и процесса реализации функции государства. Конечно же, мы осознаем, что далеко не все дефекты государственного управления представляют собой соответствующие дефекты юридические факты. Например, изданный (или принятый) с дефектом нормативный правовой акт органом государственной власти или должностным лицом имеет иную природу, но также требует мер юридического реагирования, включая его отмену.

Представляется, что для юриспруденции понятием «дефект механизма реализации функции государства» наиболее целесообразно охватывать именно дефекты правовых актов органов государства (или должностных лиц) как нормативного, так и индивидуального характера. Квалификация анализируемых актов в отличие от правонарушений в сфере реализации государством его функций должна осуществляться не на основе понятия вины, а посредством использования конструкции риска.

Библиографический список

1. *Банных Г.А.* Управленческие аномалии в государственной гражданской службе: опыт социологического анализа: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Екатеринбург, 2006. 21 с.

2. *Македошин А.А., Македошина Н.А.* Управленческие аномалии в системе государственной службы // Российский научный журнал «Телескоп: журнал социологических и маркетинговых исследований». 2021. № 3. С. 45–52.
3. *Труханович Д.С.* Управленческие аномалии как актуальная проблема развития государственной гражданской службы Российской Федерации // Электронный Вестник Ростовского социально-экономического института. 2016. № 4. С. 178–183.
4. *Боцегуров А.И.* Системные дисфункции государственной службы // Наука и современность. Юридические науки. 2010. № 1. С. 181–184.
5. *Зинченко Г.П.* Государственная служба: дисфункции и девиации // Чиновникъ. 2002. № 1(17). С. 22–24.
6. *Яковлев А.Ю.* Системные сбои в государственном управлении и их последствия: исследование вопроса на примере Индии // *Ars Administrandi*. 2012. № 3. С. 85–100.
7. *Куриц С.Я., Воробьев В.П.* Болезни Государства. Диагностика патологий системы государственного управления и конституционного права. 2-е, изд. испр. и доп. М.: Национальное обозрение, 2010. 504 с.
8. *Зырянов С.М.* Типология ошибок и нарушений, допускаемых органами государственной власти и их должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 149–159.
9. *Понкин И.В.* Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. М.: Буки-Веди, 2016. С. 58–59.
10. *Туманов С.Н.* Дефекты механизма реализации внешних функций государства и средства их устранения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 37–46.
11. *Туманов С.Н.* Механизм реализации внешних функций современного российского государства (проблемы теории и практики). Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2017. 543 с.
12. *Новоселов В.И.* Законность актов органов управления. М.: Юридическая литература, 1968. 107 с.

References

1. *Bannykh G.A.* Managerial anomalies in the state civil service: the experience of sociological analysis: abstract. dis. ... candidate of Social Sciences. Yekaterinburg, 2006. 21 p.
2. *Makedoshin A.A., Makedoshina N.A.* Managerial anomalies in the public service system // Russian scientific journal “Telescope: Journal of sociological and marketing research”. 2021. No. 3. P. 45–52.
3. *Trukhanovich D.S.* Managerial anomalies as an actual problem of the development of the state civil service of the Russian Federation // Electronic Bulletin of the Rostov Socio-Economic Institute. 2016. No. 4. P. 178–183.
4. *Bochegurov A.I.* Systemic dysfunctions of public service // *Nauka i sovremennost. Legal sciences*. 2010. No. 1. P. 181–184.
5. *Zinchenko G.P.* Public service: dysfunctions and deviations // *Official*. 2002. No. 1(17). P. 22–24.
6. *Yakovlev A.Yu.* Systemic failures in public administration and their consequences: a study of the issue on the example of India // *Ars Administrandi*. 2012. No. 3. P. 85–100.
7. *Kurits S.Ya., Vorobyev V.P.* Diseases of the State. Diagnostics of pathologies of the system of public administration and constitutional law. 2nd, ed. ispr. and add. M.: National Review, 2010. 504 p.
8. *Zyryanov S.M.* Typology of errors and violations committed by state authorities and their officials in the implementation of state control (supervision) // *Issues of state and municipal management*. No. 1. 2016. P. 149–159.

9. *Ponkin I.V.* Theory of deviantology of public administration: Uncertainties, risks, defects, dysfunctions and failures in public administration. Moscow: Buki-Vedi, 2016. P. 58–59.

10. *Tumanov S.N.* Defects of the mechanism of implementation of external functions of the state and means of their elimination // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2017. No. 6 (119). P. 37–46.

11. *Tumanov S.N.* Mechanism of implementation of external functions of the modern Russian state (problems of theory and practice). Saratov: Publishing House of the Saratov State Law Academy, 2017. 543 p.

12. *Novoselov V.I.* Legality of acts of governing bodies. M.: Legal literature, 1968. 107 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-34-42

УДК 340

В.С. Хижняк, М.Н. Лядащева-Ильичева

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО ВОПРОСАМ
ЦЕРКВИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ В РОССИИ
СЕРЕДИНЫ XVII – НАЧАЛА XX ВЕКОВ

Введение: свобода вероисповедания считается одним из основных прав человека в современном мире. С момента своего законодательного закрепления в России ее содержание претерпело значительные изменения. Свобода вероисповедания в период правления династии Романовых связывалась с правовым положением православной церкви и иных конфессий. Вопрос рассматривается на основе изучения законодательных актов, принимавшихся за время правления династии Романовых, с учетом историографии проблемы и теоретико-методологических подходов применимых к исследованию вопросов управления церковью, а также свободы вероисповедания. **Цель:** рассмотреть особенности развития государственной политики дома Романовых по вопросам церкви и свободы вероисповедания в Российской империи. **Методологическая основа:** решение исследовательских задач основано на принципе историзма, объективности, а также сочетании системного, научно-биографического, проблемно-хронологического и междисциплинарного подходов к осмыслению правовых основ управления РПЦ и иностранными исповеданиями, а также веротерпимости в контексте становления и развития самодержавной монархии в России. **Результаты:** выявлены характерные черты государственной политики по вопросам церкви и свободы вероисповедания, сложившиеся до воцарения Романовых и юридически оформленные во время их правления до марта 1917 г. **Выводы:** на основе общей характеристики государственной политики по вопросам церкви и свободы вероисповедания в России, проводившейся правящей династией Романовых, делается вывод о их соотношении. Основной целью государственной политики династии Романовых по рассматриваемому вопросу являлось укрепление государственной власти и государственного суверенитета.

Ключевые слова: государственная политика, законодательство, свобода вероисповедания, церковь, династия Романовых.

© Хижняк Вероника Сергеевна, 2022

Доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера (Саратовская государственная юридическая академия)

© Лядащева-Ильичева Марина Николаевна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ljad-il@yandex.ru

© Khizhnyak Veronika Sergeevna, 2022

Doctor of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber (Saratov State Law Academy)

© Laydashcheva-Ilyicheva Marina Nikolaevna, 2022

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of History of State and Law (Saratov State Law Academy)

V.S. Khizhnyak, M.N. Laydashcheva-Ilyicheva

STATE POLICY ON CHURCH AND RELIGION IN RUSSIA
IN THE MIDDLE OF THE XVII – BEGINNING
OF THE XX CENTURIES

Background: freedom of religion is considered one of the basic human rights in the modern world. Since its legislative enshrinement in Russia, its content has undergone significant changes. Freedom of religion during the Romanov dynasty was associated with the legal status of the Orthodox Church and other confessions. The issue is considered on the basis of the study of legislative acts adopted during the reign of the Romanov dynasty, taking into account the historiography of the problem and theoretical and methodological approaches applicable to the study of issues of church governance, as well as freedom of religion. **Objective:** to consider the features of the development of the state policy of the Romanov dynasty on issues of the church and freedom of religion in the Russian Empire. **Methodology:** the solution of research problems is based on the principle of historicism, objectivity, as well as a combination of systemic, scientific, biographical, problem-chronological and interdisciplinary approaches to comprehending the legal foundations of the administration of the Russian Orthodox Church and foreign confessions, as well as religious tolerance in the context of the formation and development of autocratic monarchy in Russia. **Results:** the characteristic features of the state policy on church and religious freedom issues that were established before the accession of the Romanovs and legally formalized during their reign until March 1917 were identified. **Conclusions:** on the basis of a general description of the state policy on church and religious freedom in Russia, conducted by the ruling Romanov dynasty, a conclusion is made about their correlation. The main goal of the Romanov dynasty's state policy on this issue was to strengthen state power and state sovereignty.

Key-words: state policy, legislation, freedom of religion, church, Romanov dynasty.

Вопросы о соотношении духовной и светской власти, нравственного состояния общества и межконфессиональных отношений исторически являются для России актуальными. Династия Романовых опиралась на Русскую православную церковь (далее — РПЦ) в процессе централизации государственной власти. РПЦ расценивалась верховной властью в России в качестве политико-идеологической опоры государства, призванное обеспечивать его эффективное функционирование. При управлении территориями подобные функции возлагались на религиозные организации согласно конфессиональной принадлежности местного населения. Как верно отмечает О.В. Лазарева «...каждая историческая эпоха, социально-экономическая и политическая структура общества влияют на определение содержания общечеловеческих ценностей, одной из которых является свобода» [1, с. 119].

В России середины XVII – начала XX вв. от вероисповедания зависел правовой статус человека и его отношения в семье, обществе и государстве. Первоначально веротерпимость было принято определять как идею. И это не случайно, ведь изначально у законодателя возникает представление о том, как следует урегулировать тот или иной вопрос и, исходя из той цели, которую необходимо достигнуть, он выбирает наиболее оптимальный вариант и закрепляет его в нормах права. Все это на практике воплощается через деятельность государственных органов.

Историко-правовые и специально-юридические исследования государственной политики по вопросам церкви и вероисповедания в России середины XVII – начала XX вв. [2] представляются важными для разработки соответствующей политики Российской Федерации в современный период, так как дают представления о ее особенностях и эффективности в условиях различных социально-экономических и политических факторов. Следует отметить, что за всю историю отношений государства и церкви в России эта политика претерпевала определенные изменения. При этом ее основные принципы корректировались редко, так как в условиях монархии она была направлена на сохранение России как целостного государства, и на недопущение напряженности в межконфессиональных отношениях.

В юридической литературе XIX в. содержалось преимущественно догматическое осмысление вопросов веры и веротерпимости в российском законодательстве¹. В Полном собрании законов Российской империи 1830, 1882, 1813 гг. и Своде законов Российской империи 1832, 1842, 1857 гг. (и в более поздних его редакциях) содержались сведения о правовом регулировании свободы вероисповедания, управления церковью, а также отношений с иными конфессиями, осуществлявшими свою деятельность на территории российского государства.

В научной литературе начала XX в. (М.А. Рейснер [3], К.К. Арсеньев [4], Н.Ф. Каптерев [5]) говорилось о причинах создания союза церкви и государства, необходимости уважения всех вероисповеданий.

За основу исследования взяты работы современных ученых, в которых затрагиваются особенности и отдельные аспекты государственной политики по отношению к церкви и свободе вероисповедания на разных этапах развития России (А.В. Карташева, В.А. Федорова, Н.А. Ивановой, В.П. Желтовой и Ф.М. Кулиева и др.).

Особо следует выделить государственную политику Дома Романовых по отношению к РПЦ и свободе вероисповедания в середине XVII – начале XX вв. Выходя из смутного времени общество испытывало потребность в благочестии, а государственная власть в поддержке церкви и народа. В челобитных к патриархам Иосифу и Никону, а также самим государям содержались ходатайства о необходимости искоренения в обществе пороков, к улучшению церковной и нравственно-религиозной жизни народа и духовенства.

Алексей Михайлович Романов считал попечение о вере и церкви своей обязанностью. Монарх являлся приверженцем идеи об исключительном призвании русского царя в православном мире и его преемстве от древних благочестивых греческих царей не только в делах веры и благочестия, но и наследником их царства [6, с. 3–35].

Политика Патриарха Никона угрожала российскому самодержавию, т.к. он являлся приверженцем идеи приоритета духовной над светской властью. Алексей Михайлович постепенно усиливает роль государства в управлении обществом. Поэтому именно верховная власть решала споры между светскими и духовными землевладельцами, вопросы предоставления прав на землю монастырям, а также строительства церквей на территории государства. Граждан-

¹См.: Законы о вере и веротерпимости. С приложением свода разъяснений по кассационным решениям сената / сост. Я.А. Канторович. СПб.: изд-е Я.А. Канторовича. 1899.

ские дела в отношении духовенства с 1647 по 1667 гг. были отнесены к ведению Монастырского приказа.

Вера в России неотъемлемая часть мировоззрения подданных, социальной и гражданской жизни. Отношение к вере и церкви стало изменяться в обществе постепенно в условиях развития государственной системы управления.

В России второй половины XVII – начале XVIII вв. сохраняется идея преемственности принципов государственной политики в отношении церкви и вероисповеданиям. Так, при правлении Петра I политика Алексея Михайловича была не только воспринята, но и направлена на подчинение православной церкви и других религиозных объединений монарху, что должно было стать гарантией предотвращения появления «русского папы» и распада государства.

Учреждение Святейшего правительствующего Синода преследовало ту же цель. «Регламент или Устав Духовной коллегии» как отражение петровской политики по отношению к церкви, содержал положения, имевшие важное значение для российской общественно-политической жизни. В Манифесте, приложенном к регламенту, было указано, что он издан по причине неустроенности и скудости Духовного чина. Лучшим способом исправления в сложившейся ситуации было признано установление вместо единоличного правления над духовными чинами «соборного правительства». Этот документ предназначался не только для духовных, но и для мирских лиц, т.к. все они подлежали духовному управлению.

«Христианский Государь» именовался в регламенте блюстителем правоверия в Церкви Святой. В регламенте подчеркивалось стремление Петра I разграничить духовную и самодержавную власти (Часть 1, п. 7). Коллегиальное правление церковью подчинялось Державному монарху. Глава государства подчеркивал, что подобное управление было выгодно как церкви, так и государству¹.

Содержание этого документа, по мнению Г. Флоровского, схоже с регламентами, принимавшимися во времена реформации в Западной Европе. Несмотря на их ненормативный характер им принадлежит важная роль в определении направления развития политики и права в стране. Г. Флоровский, как большинство служителей церкви, оценивал Духовный регламент и его последствия для устройства церкви и духовного состояния паствы крайне негативно [7, с. 116, 120].

В условиях реформации при монархическом правлении государь обязательно принадлежал к конфессии, имевшей государственный статус, и официально именовался главой церкви. В России Романовы осуществляли свои суверенные полномочия на территории всего государства и, в том числе, данной Поместной церкви, но влияли лишь на внешнее церковное право, призванное регулировать отношения церкви и государства [8, с. 236–237].

В то же время личные качества правящего монарха также оказывали значительное влияние на эти отношения. Многие наследники Петра I (Анна Иоанновна, Петр III, Екатерина II) не только продолжили, но и ужесточили государственную политику в отношении православной церкви, секуляризовав земли, проводя «архиерейские процессы» и т. д. Определенное послабление было сделано его дочерью Елизаветой, которая передала в 1744 г. доходы и расходы Синодальных, Архиерейских и монастырских вотчин, и прочие дела, из ведения Коллегии

¹ См.: ПСЗ РИ-1. Т. VI. 1720–1722. №3718. Регламент или Устав Духовный, коллегии. 25 января 1721 г. С. 314–317.

экономии Святейшему Синоду¹. В юридической литературе отмечается, что при Елизавете, существовавшие прежде правовые традиции не только развивались, но и трансформировались, «создавая основу для формирования новых» [9, с. 215]. Поэтому, несмотря на данные послабления, в целом ее правовая политика по рассматриваемому вопросу осуществлялась в общем для большинства Романовых русле.

Причиной сложных отношений православной церкви и правящей династии, был и тот факт, что многие ее представители были иностранцами, воспитанными в лютеранской и протестантской вере, этому способствовало и заключение браков с иностранками. Вопрос сущности власти как известно является дискуссионным и на прямую связанным с верой и религиозной принадлежностью субъектов государственных правоотношений. В тоже время, православие в России являлось государственной религией, т.к. являлась религией большинства подданных.

Государственная политика Павла I по вопросам отношений церкви и государства отражала его идею соединения церковью под началом монарха. С одной стороны, такая политика должна была снизить межконфессиональное напряжение в обществе, с другой — не находила в нем должной поддержки². Ведь несмотря на противостояние государственной власти с православной церковью, она оставалась религией большинства, обладала определенными преимуществами и не хотела сдавать свои позиции в борьбе за поддержание нравственности в обществе. И все же вмешательство в дела церкви со стороны государства не способствовало духовной жизни священников, монахов и мирян.

Александр I проводил довольно лояльную политику по отношению к православной церкви. Им было принято не мало нормативных актов, регламентировавших правовое положение духовенства. Например, 22 мая 1801 г. священники и диаконы были освобождены императором от телесного наказания по уголовным делам, с целью дать народу пример уважения к священному сану³.

Именным указом 23 мая 1801 г. Император разрешил Малороссийским менонитам переселиться на казенные земли и предоставил им соответствующие права. Этим указом уточнялось, что Экономии государственного хозяйства была поручена «опека над всеми иностранными в России поселенными»⁴.

9 ноября 1803 г. Правительствующий сенат принимает решение о необходимости наведения порядка в управлении Католической церковью и правового статуса католического духовенства, т.е. прав и привилегий, неподтвержденных Высочайшей властью⁵.

В 1810 г. Главному управлению Духовных дел Иностранных исповеданий были переданы отдельные дела от Министерства Юстиции, Католической и Юстиц-Коллегии, например, представление об определении епископов и дру-

¹ См.: ПСЗ РИ-1. Т. XII. 1744–1748. № 8993. Именной, данный Сенату. Об отдаче доходов Синодальных вотчин, и прочих в ведомство Святейшего Синода. 15 июля 1844 г. С. 172–173.

² См.: ПСЗ РИ-1. Т. XXVI. 1800–1801. № 19684. Высочайше утвержденные пункты. Об управлении Римско-католического духовенства в России. 11 декабря 1800. С. 433–436.

³ См.: ПСЗ РИ-1. Т. XXVI. 1800–1801. № 19885. Именной, данный Синод. Об освобождении Священников и диаконов от телесного наказания. 22 мая 1801 г. С. 655–656.

⁴ См.: ПСЗ РИ-1. Т. XXVI. 1800–1801. № 19887. Именной, данный Сенату. О переселении Менонитов с земли Графа Румянцева на казенную землю в Малороссийской Губернии и о предоставлении им прав, пожалованных Новороссийским Менонитам. 23 мая 1801 г. С. 656.

⁵ См.: ПСЗ РИ-1. Т. XXVII. 1802–1803. № 21033. Сенатский указ. Об устранении разных беспорядков в управлении Католической церкви и об исследовании, какие Католические духовные особы и на какие достоинства имеют привилегии, неподтвержденные Высочайшею властью. 9 ноября 1803 г. С. 981.

гих духовных чинов католического и униатского исповедания, от Высочайшего утверждения зависевших, назначение бенефиций, об утверждении начальников монашеских орденов и начальника главной семинарии, жалобы на епархиальных архиереев, построение и упразднение церквей, а также от министерства внутренних дел были переданы «...все дела, относящиеся к устройству магометанской и других иноверных религий, в России терпимых»¹.

В царствование Александра I был реализован ряд мер способствовавших укреплению позиций православной церкви в России. Например, была запрещена деятельность тайных обществ и масонских лож [10, С. 230].

В манифесте от 25 июня 1811 г. подчеркивалось, что ранее (т.е. манифестом от 25 июня 1810 г.) при установлении общего разделения государственных дел были предназначены все постановления, имевшие отношение к окончательному устройству министерств в «Общем учреждении министерств». К числу министерств было присоединено Главное управление духовных дел разных Исповеданий. К его ведению относились все предметы, относящиеся к Духовенству разных иностранных религий и исповеданий, исключая судные их дела (§ 15)².

24 октября 1817 г. было учреждено Министерство духовных дел и народного просвещения³, дела ведомства Священного Синода были соединены с делами других вероисповеданий Империи в одно управление под высшей дирекцией князя А.Н. Голицына, что вызвало недовольство со стороны высшего духовенства. Поэтому в процессе дальнейшей государственной реформы Император освободил Синод от контроля со стороны министра [11].

Высочайшим указом от 15 мая 1824 г. дела Святейшего Синода до назначения Министра духовных дел предписывалось вести в том порядке, в котором они находились до учреждения этого министерства 24 октября 1817 г.⁴

При Николае I позиции православной церкви усилились. Несмотря на то, что в этот период вмешательство государства в дела церкви увеличилось, (государство контролировало ее финансы, усилилась связь священников с полицией), церкви были возвращены земли и выросло количество монастырей, строились семинарии и духовные училища. Государственная власть декларирует веротерпимость. Однако отношения государства к РПЦ и другим религиозными организациями оставалась сложной. Кроме того, при Николае I проводилась борьба с различными сектами, являвшимися ответвлениями старообрядчества, так называемой беспоповщиной. По сути государственную власть беспокоил вопрос отношения различных конфессий и сектантов, к человеку, семье, обществу, государству, а не их догматы или обряды [12, с. 223, 226, 230].

Александр II продолжил политику своего отца, сохранив контроль государства над Православной церковью и, использовал ее для проведения реформ, при этом, укрепляя ее положение в обществе. 28 июня 1862 г. он утвердил создание особого Присутствия из духовных и светских лиц по материальным нуждам

¹ См.: ПСЗ РИ-1. Т. XXXI. 1810–1811. № 24326. Высочайше утвержденное разделение Государственных дел по министерствам. 17 августа 1810 г. С. 323–327.

² См.: ПСЗ РИ-1. Т. XXXI. 1810–1811. № 24686. Общее учреждение министерств. 25 июня 1811 г. С. 686–688.

³ См.: ПСЗ РИ-1. Т. XXXIV. 1817. № 27106. Учреждение министерства духовных дел и народного просвещения. 24 октября 1817 г.

⁴ См.: ПСЗ РИ-1. Т. XXXIX. 1824. № 29914. Именной данный Синоду. О производстве дел Святейшего Синода в том же порядке, в каком они находились до назначения министра духовных дел. 15 мая 1824 г. С. 319.

для православного духовенства в Империи. Из мер, которые должно было осуществить присутствие, можно выделить расширение личных и гражданских прав духовенства и разрешение детям священно- и церковнослужителей обеспечивать свое существование на всех поприщах гражданской деятельности¹. Дела присутствия были переданы Священному Синоду Высочайшим повелением от 16 февраля 1885 г.²

При этом на основании закона от 16 апреля 1869 года было сокращено число приходских храмов и причтов³. Уже в правление Николая I в обществе осознавалась необходимость в изменении отношений церкви и государства, однако политико-правовые традиции, сложившиеся во время правления династии Романовых и личные качества Николая I и его сына Александра II, сделали проведение таких реформ невозможным.

Ситуация изменилась лишь при Александре III, отменившем закон 1869 г., упразднившем Присутствие по делам православного духовенства. При этом проводилась политика поддержки православной церкви. В его правление особенно активно осуществляется деятельность по обращению в христианство язычников в азиатских владениях России и чехов Волынской губернии. Также под его контролем осуществлялось упрочение православия в Польше. К раскольникам и старообрядцам более не применялось жесткое давление, меры, применявшиеся к ним, отличались просветительским характером. Для них открывались школы, разрешено было исполнение их треб в православной церкви [13, с. 615–621]. В то же время благонадежность человека по-прежнему связывалась с его вероисповеданием.

Николая II продолжал политику своего отца по увеличению числа православных храмов, жертвовал средства на их постройку. Православие по-прежнему рассматривалось как проводник политики государства среди населения. Однако Манифест от 26 февраля 1903 г.⁴, Высочайший указ данный Сенату от 12 декабря 1904 г.⁵, а затем Указ об укреплении начал веротерпимости от 17 апреля 1905 г.⁶ привели к усложнению социальной и политической ситуации. В указанных нормативных актах Император, ссылаясь на основные государственные законы Российской империи, подчеркивал, что власти соприкасающиеся с делами веры, заветов веротерпимости призваны почитать Православную церковь и предоставлять всем подданным инославных и иноверных исповеданий свободное отправление их веры и богослужения по их вере. Сам Император стремился преодолеть смуту, посеянную в обществе противниками государственного порядка. Император акцентировал внимание на делах веры и указал на необходимость пересмотра узаконений о правах раскольников, а равно лиц инославных и иноверных исповеданий. Более того, этот вопрос предписывалось разрешить в

¹ См.: ПСЗ РИ-2. Т. XXXVII. Ч. 1. 1862. № 38414. Именной, объявленный Сенату Управляющим министерством юстиции. 28 июня 1862 г. С. 559–560.

² См.: ПСЗ РИ-3. Т. V. 1885. № 2753. Высочайшее повеление, сообщенное Сенату ведением Священного Синода. 16 февраля 1885 г. С. 65.

³ См.: ПСЗ РИ-2. Т. XLIV. Ч. 1. 1869. № 46974. Высочайше утвержденное положение присутствия по делам Православного духовенства. О составе приходов и церковных причтов. 16 апреля 1869 г. С. 321–325.

⁴ См.: ПСЗ РИ-3. Т. XXIII. 1903. Ч. 1. № 22581. Манифест. О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка. 26 февраля 1903 г. С. 113–114.

⁵ См.: ПСЗ РИ-3. Т. XXIV. 1904. Ч. 1. № 25495. Высочайший указ, данный Сенату. О предначертании к усовершенствованию государственного порядка. 12 декабря 1904 г. С. 1196–1197.

⁶ См.: ПСЗ РИ-3. Т. XXV. 1905. Ч. 1. № 26125. Именной высочайший указ, данный Сенату. Об укреплении начал веротерпимости. 17 апреля 1905 г. С. 257–258.

административном порядке, т.к. стеснения в их религиозном быте законом не были установлены. И только в 1905 г. решился законодательно закрепить начала веротерпимости.

Есть основания полагать, что государственная политика Николая II в отношении церкви, сект и конфессий была продиктована не только его личностными качествами, но и объективными причинами. Революционное движение и революция 1905–1907 гг. были теми факторами, при наличии которых сохранение прежней политики в отношении церкви и свободы вероисповедания было достаточно опасным для целостности Империи. В обществе нарастали революционные настроения, поэтому для снижения напряженности расширения свободы вероисповедания было недостаточно. Возникает вопрос о свободе совести. Следует учитывать и социально-экономические факторы, такие как прирост населения (в том числе и иноверцев), развитие промышленности, при этом серьезные проблемы в сельском хозяйстве, которые вели к увеличению рабочего класса. Последние были более восприимчивы к различным революционным идеям, чем крестьянство. Православная церковь не могла в таких условиях эффективно выполнять роль проводника государственной политики и ее отношения с государством должны были претерпеть изменения.

Российское государство традиционно защищало религию правовыми средствами, что было первоначальной целью политики в области свободы вероисповедания в середине XVII – начале XX вв. Государственная политика по управлению церковью и по вопросам вероисповедания тесно взаимосвязаны.

Государственную политику по вопросам управления церковью можно назвать религиозной или конфессиональной, но она имела и свои подвиды в зависимости от объекта. Такими объектами можно считать отношения с церковью, другими конфессиями, старообрядцами и сектами, а также отношения по урегулированию свободы вероисповедания. Определяя правовое положение конфессий, государство постепенно улучшает положение ее приверженцев.

Отношения правящего монарха к церкви, вероисповеданиям и сектам зависело от изменений сущности государственной власти, системы управления в государстве, состояния нравственности в обществе, социально-экономических, внешнеполитических и внутривнутриполитических факторов.

Библиографический список

1. *Лазарева О.В.* Историческое развитие идеи свободы и ее правовое значение // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 3. С. 118–123.
2. *Дорская А.А.* Правовое регулирование миссионерской деятельности Русской Православной Церкви в XVII – начале XX в. (на примере народов Сибири) // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 69–79.
3. *Рейснер М.А.* Государство и верующая личность: сборник статей. СПб.: тип. т-ва «Общественная польза». 1905. 423 с.
4. *Арсеньев К.К.* Различные взгляды на веротерпимость и свободу совести / Свобода совести и веротерпимость: сборник статей. СПб.: тип. т-ва «Общественной пользы», 1905. 292 с.
5. *Каптерев Н.Ф.* Патриарх Никон и Царь Алексея Михайловича. Выпуск первый. Время патриаршества Иосифа. в 2-х т. Сергиев Посад; тип. Свято-Троицкой лавры, 1909.
6. *Флоровский Георгий.* Пути русского богословия. М.: Институт русской цивилизации, 2009. 848 с.

7. *Иванова Н.А., Желтова В.П.* Сословное общество Российской империи (XVIII – начало XX века). М.: Новый хронограф, 2010. 752 с.
8. *Ворошилова С.В.* Законодательство императрицы Елизаветы Петровны в контексте отечественных правовых традиций // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3. С. 214–222.
9. *Федоров В.А.* Русская православная церковь и государство. Синодальный период (1700–1917). М.: Русская панорама, 2003. 479 с.
10. *Барсов Т.В.* Святейший Синод в его прошлом. СПб.: тип. «Печатня С.П. Яковлева», 1896. 446 с.
11. *Федоров В.А.* Русская православная церковь и государство. Синодальный период 1700–1917 г. М.: Русская панорама, 2003. 479 с.
12. *Толмачев Е.П.* Александр III и его время. М: Terra-книжный клуб, 2007. 716 с.

References

1. *Lazareva O.V.* Historical Development of the Idea of Freedom and Its Legal Significance // Legal policy and legal life. 2020. No. 3. P. 118–123.
2. *Dorskaya A.A.* Legal Regulation of Missionary Activity of the Russian Orthodox Church in the XVII – Early XX Century (by the example of the peoples of Siberia) // Journal of Russian Law. 2019. No. 11. P. 69–79.
3. *Reisner M.A.* The State and the Believing Person. A collection of articles. St. Petersburg: publishing house “Public benefit”, 1905. 423 p.
4. *Arseniev K.K.* Different Views on Religious Tolerance and Freedom of Conscience / Freedom of Conscience and Religious Tolerance. Collection of articles. St. Petersburg: print. House of the “Public Benefit” Company, 1905. 292 p.
5. *Kapterev N.F.* Patriarch Nikon and the Tsar Alexei Mikhailovich. Issue one. In Sergiev Posad: type Svyato-Troytskaya Lavra (Holy Trinity Lavra). Holy Trinity Lavra, 1909.
6. *Georgy Florovsky.* Paths of Russian Theology. Moscow: Institute of Russian Civilization, 2009. 848 p.
7. *Ivanova N.A., Zheltova V.P.* The Estate Society of the Russian Empire (XVIII – the beginning of XX century). Moscow: New Chronograph, 2010. 752 p.
8. *Voroshilova S.V.* Legislation of Empress Elizaveta Petrovna in the Context of Domestic Legal Traditions. // Legal policy and legal life. 2021. No. 3. P. 214–222.
9. *Fedorov V.A.* Russian Orthodox Church and State. Synodal period (1700–1917). Moscow: Russ. panorama, 2003. 479 p.
10. *Barsov T.V.* The Holy Synod in Its Past. St. Petersburg: print. “Printing House of S.P. Yakovlev”, 1896. 446 p.
11. *Fedorov V.A.* Russian Orthodox Church and State. Synodal period 1700–1917. Moscow: Russ. panorama, 2003. 479 p.
12. *Tolmachev E.P.* Alexander III and His Time. Moscow: Terra-book club, 2007. 716 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-43-49

УДК 340

Р.А. Осипов

ПРАВОВАЯ ДЕЗИНФОРМИРОВАННОСТЬ КАК ДЕСТРУКТИВНЫЙ ФАКТОР ПРАВОСОЗНАНИЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Введение: статья посвящена исследованию правовой дезинформированности как деструктивного фактора правосознания современного российского общества. Правовая дезинформированность ведет к деформациям правосознания, которые, в совокупности с другими факторами, свидетельствуют о низком уровне правовой культуры общества. **Цель:** исследовать особенности правовой дезинформированности как деструктивного фактора правосознания современного российского общества. **Методологическая основа:** сравнительно-правовой анализ, формально-юридический метод, диалектика, абстрагирование, анализ, синтез, дедукция дали возможность исследовать проблемы дезинформированности как деструктивного фактора правосознания современного российского общества. **Результаты:** в ходе исследования была дана классификация недостоверной информации в сети Интернет, проведено сравнение мер регулирования борьбы с дезинформированностью населения. **Выводы:** предложены меры по регулированию борьбы с дезинформированностью населения, а также по повышению правосознания граждан.

Ключевые слова: право на информацию, право на информированность, правовая информированность, правовое информирование, дезинформация, правосознание, пандемия COVID-19.

R.A. Osipov

LEGAL MISINFORMATION AS A DESTRUCTIVE FACTOR IN THE LEGAL CONSCIOUSNESS OF CONTEMPORARY RUSSIAN SOCIETY

Background: the presented article is devoted to the study of legal misinformation as a destructive factor of legal consciousness of the modern Russian society. Legal misinformation leads to deformations of legal consciousness, which together with other factors indicate a low level of legal culture of society. **Objective:** to investigate the features of legal disinformation as a destructive factor of the legal consciousness of modern Russian society. **Methodology:** comparative legal analysis, formal legal method, dialectics, abstraction, analysis, synthesis, deduction made it possible to investigate the problems of disinformation as a destructive factor of the legal consciousness of modern Russian society. **Results:** in the course of the study, a classification of unreliable information on the Internet was given, a comparison of regulatory measures to combat disinformation of the population was carried out. **Conclusions:** measures to regulate the fight against

disinformation of the population, as well as to increase the legal awareness of citizens were proposed.

Key-words: *right to information, right to awareness, legal awareness, legal information, disinformation, legal awareness, COVID-19 pandemic.*

Начать исследование данной темы следует с определения термина «правосознание». Ранее уже исследовалось данное понятие, под правосознанием мы склонны понимать «форму общественного сознания, совокупность представлений и чувств, выражающих отношение субъекта к праву, его принципам, нормам, учреждениям и институтам» [1, с. 131]. В некоторых научных работах прослеживается тезис о том, что правосознание может быть и положительным, и отрицательным, это, по нашему мнению, и предполагает, что правосознание не может быть амбивалентным. Любой человек при этом обладает правосознанием, классики правовой мысли отмечали: «Нет человека без правосознания... Правосознание как духовный орган, необходимый человеку, участвует так или иначе во всей его жизни даже и тогда, когда человек совершает преступление» [2, с. 224]. Таким образом, можно заключить, что высокий уровень правосознания свойственен «положительному» сознанию, при этом правосознание имеет возможность развиваться, ибо отрицательным может быть наделен любой человек, и только от него зависит возможность трансформации. А.А. Мусурманкулова в своей работе отмечает разность между правовой культурой и правосознанием лиц, включая в первую категорию «...духовные характеристики и „материальные придатки” права — юридические учреждения, их организацию, отношения; а правосознанию оставляет духовную жизнь общества» [3, с. 120]. Компонентами правосознания следует считать правовую психологию и правовую идеологию. При этом первая формирует базу для ежедневного правосознания, а вторая является формой создания правовых идей, целей и программ.

Следует различать две категории «дезинформацию» и «дезинформированность» (дезинформирование).

Дезинформация (фр. *des* — отрицание, *information* — сообщение) — понятие, которое употребляется в рамках искаженного отражения различных сторон социальной действительности, процесс распространения таких искаженных сообщений. Дезинформация может быть в различных сферах деятельности (политика, право, экономика и пр.). К видам дезинформации относят: утечку недостоверной информации, искажение информации, введение в заблуждение, провокация и пр.

Правовое дезинформирование — это способ воздействия (зачастую ложно-правового свойства), направленный непосредственно на изменение направления активности людей. Под правовой дезинформированностью следует понимать факт полученной недостоверной информации личностью, которую личность приняла и готова употреблять в обращении.

На наш взгляд, интересно изучение двух категорий, как двух антонимов: правовая информированность и дезинформированность населения. Если вопросам информированности посвящался ряд работ, то проблемы дезинформированности остаются отчасти в тени наших исследований, является весьма актуальной проблемой как внутри нашей страны (касаемо спекуляции информацией на тему коронавирусной инфекции, антипрививочными кампаниями, государ-

ственной поддержке предпринимательства в период пандемии и пр.) так и на уровне международных отношений (формирование антиобраза России в глазах населения западных государств).

Недостаточная правовая информированность (либо вообще ее отсутствие) в большинстве случаев приводит к деформации правосознания. Высшая ступень (правовая информированность) может быть достигнута только посредством спланированной деятельности уполномоченных субъектов. Ввиду отсутствия четко разработанной программы по правовому информированию населения, можно говорить о хаотичности данного процесса и, как следствие, речь не может идти о высоком уровне правовой информированности населения нашей страны по любым вопросам, что говорит и о низком уровне правовой культуры населения.

Активная роль в распространении правовой дезинформации принадлежит медиапространствам, в первую очередь сети Интернет, социальным сетям. Широкий доступ к медиаресурсам развязывает руки и злоумышленникам, лицам с низкой правовой культурой, не владеющим полным спектром должной информации, но имеющим возможность и желающим распространять неполную информацию (чаще всего в этой роли выступают блогеры).

Если говорить о недостоверной информации в сети Интернет, то ее можно классифицировать следующим образом:

1. Умышленное распространение недостоверной информации, такие новости часто бывают сфабрикованными специально:

1.1. Фэйковые новости. Цель может быть различна, но чаще всего это увеличение просмотров страницы в Интернете, т.е. изначально публикуется громкая несуществующая новость, которая точно привлечет внимание, но пользователь не находит конечной информации при просмотре, заинтересовавшийся должен перейти по ссылке, при этом он попадает, как правило, на совершенно другую страницу, тем самым повышается посещаемость непопулярных ресурсов. Ученые считают, что фэйковые новости способствовали возникновению синдрома посттравматического стресса и появлению случаев стрессовых расстройств¹. Последствия не только оказывают влияние на широкие массы, но и оказывают влияние на их развитие. Например, историческое значение пандемии таково, что и в будущем, новости, связанные с COVID-19, будут циклически публиковаться в СМИ. Фэйковая информация усиливает тревогу по поводу грядущего, особенно в случае новой волны инфекций; люди вновь переживут момент первой фазы COVID-19 и будут искать информацию для защиты своего здоровья и своих близких.

Фейковые новости также вызвали возмущение и негативную реакцию людей, рассчитывающих на объективное освещение пандемии. Проблема пробельности нормативного регулирования сети Интернет ведет к проблемам в поле дезинформированности населения, что, в свою очередь, порождает панику в обществе. Состояние населения, которое не может оценивать реальность происходящего, из-за внушения ложной информации. Как правило, ложная информация смешивается с реальными данными, например, чтобы внушить массам что-то нужно преподнести так, чтобы в недостоверной информации присутствовала «часть правды» (точных данных, общеизвестных фактов). Пример: массовое чипиро-

¹ См.: Захарова рассказала как бороться с фэйковыми новостями РИА. URL: <https://ria.ru/20190418/1552825431.html> (дата обращения 03.01.2022).

вание населения в следствие вакцинации против коронавирусной инфекции. В данном случае правдой является политика цифровизации, набирающая обороты в нашей стране, однако остальная информация не подтверждена никакими данными и является фэйком. Аналогичным является и заявление относительно уничтожения «зачищения» нации посредством вакцинации от коронавирусной инфекции. Считаю нужным пояснить, что простая логика позволяет сделать вывод, что «при желании» все эти манипуляции можно было сделать и раньше, ведь вакцинация населения от различных вирусов и инфекций ведется с самого рождения и существует календарь вакцинации по возрасту. В данном случае играет роль теории заговора что вызывает у потребителя информации «желаемый контекст».

1.2. Пропаганда. Данный способ часто применяется в политическом контексте для очернения кого-либо. Например, интернет-ресурсы возникшие в 2014 г., в период активных действий на Украине, когда сторонники европеизации Украины всеми силами пытались очернить Россию, на сегодняшний день данные действия стараются пресекать. Также данный способ иногда используется в шоу-бизнесе, по принципу «плохая реклама — тоже реклама».

2. Распространение искаженной информации:

2.1. Недобросовестная журналистика. В данном случае речь может идти только о профессиональных субъектах (теле-радио компаниях, коммуникационных сетях, которые распространяют недостоверную информацию), данные лица подлежат ответственности в соответствии с российским законодательством. Информация необязательно ложная, но она может быть искажена до неузнаваемости, очень часто это связано с некомпетентностью журналистов, например, беря интервью у профессора, доктора наук, журналист (в силу добрых намерений) для того чтобы доступнее изложить материал для широких масс очень сильно искажает термины и не придает должного внимания официальным данным (например, датам или данным статистики), не ссылается на первоисточник, все это может ввести в заблуждение читателя.

2.2. Вводящие в заблуждение заголовки. Этим очень часто «грешат» новостные блогеры. Заголовки новостей зачастую не соответствуют содержанию самой статьи, и нацелены лишь на привлечение внимание к статье и большую кликабельность материала.

Лидеры некоторых государств открыто заявляют о вбросах ложной информации в СМИ. Нередки случаи дезинформации в период предвыборных кампаний. В данном контексте интересен проект закона о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части установления ответственности за невыполнение предвыборного обещания, внесенный депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации О.А. Ниловым, предлагающий дополнить УК РФ ст. 142³ следующего содержания: «...невыполнение предвыборного обещания, то есть непринятие лицом, избранным на выборные должности в государственных органах, органах местного самоуправления всех зависящих от него мер для обеспечения выполнения содержащегося в тексте опубликованной кандидатом или политической партией, выдвинувшей кандидатов, список кандидатов на выборную должность в государственном или муниципальном (соответственно уровню выборов) периодическом печатном издании предвыборной программы в период ведения избирательной кампании предвыборного обещания, наказывается штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере за-

рабочей платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 2 лет, либо принудительными работами на срок до одного года с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового.

Под предвыборным обещанием в настоящей статье понимается чётко определенное данное в безусловной форме в период проведения избирательной кампании обязательство кандидата на выборные должности в государственных органах, органах местного самоуправления совершить в будущем в случае избрания на такие должности определенное действие или совокупность действий в рамках исполнения (реализации) установленных законодательством полномочий (прав) лица, занимающего такие выборные должности, или воздержаться от их совершения».

На наш взгляд, данная норма была бы уместна, но следует отметить, что она была внесена депутатом оппозиционной партии и заранее была популистской. И как следствие, законопроект возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы (в соответствии с ч. 3–1 ст. 107 Регламента ГД).

Во всем мире пытаются бороться с дезинформированностью населения, наиболее ярко это продемонстрировано в рамках международных и национальных кампаний по борьбе с дезинформацией о COVID-19. В России действует портал «Стопкоронавирус.рф». В Великобритании Министерство цифровых технологий, культуры, медиа и спорта правительства организовало подразделение быстрого реагирования на дезинформацию о COVID-19. ВОЗ возглавляет кампанию «Мифы и ложные представления о коронавирусе» (раздел на веб-странице ВОЗ «Разрушители мифов»). ЮНЭСКО продвигает кампанию по противодействию инфодемии о коронавирусе (проект DontGoViral). Субъекты, привлекаемые для реализации данных инициатив это пресса, гражданское общество, вузы.

Ввиду того, что наибольшая дезинформация проявляется в соцсетях и интернет-пространстве, значимым является инициатива онлайн-платформ по борьбе с дезинформацией о COVID-19. К таким инициативам относятся:

- 1) автоматический мониторинг на основе алгоритмов, технологии машинного обучения;
- 2) мониторинг с участием модераторов — людей, персонала компании;
- 3) проверка третьей стороной (правоохранительные органы, фактчекинговые или новостные организации);
- 4) внешние рекомендации (органы общественного здравоохранения);
- 5) повторное применение фильтров;
- 6) ограниченная переадресация контента;
- 7) ограничения основаны:
 - на правилах платформы;
 - на требованиях правоохранительных органов;
- 8) превентивное удаление дезинформации;
- 9) продвижение информации из авторитетных источников;
- 10) борьба с кликбейт-рекламой;
- 11) поэтапный подход:
 - предупреждение;
 - ограниченные возможности;
 - приостановка;

- 12) демаркация рекламного контента;
- 13) создание центра управления рекламой;
- 14) удаление рекламы, созданной с целью получения выгоды в условиях пандемии.

Данные инициативы почти в полном объеме поддержали такие платформы как: Facebook (запрещенной в России); Instagram (запрещенной в России); Google; YouTube; Twitter. В меньшей степени WhatsApp.

Представляется возможным перенять идею парламентариев Кыргызской республики. На основании проекта закона «О манипулировании информацией» в России возможно на законодательном уровне, а не только на основании инициативы онлайнплатформ. На наш взгляд следует:

1) регламентировать субъекты, ответственные за борьбу с правовой и иной дезинформацией. В сфере цифровых ресурсов необходимо чтобы владельцы интернет-сайта или страниц в соцсетях не могли допускать использования их контента для распространения ложной или недостоверной информации; также на владельцев должна быть наложена обязанность незамедлительного ограничения или запрета доступа к информации, распространение которой ограничено или запрещено; также владелец ответственен за модерацию информацию, размещаемой в контенте. Необходимо вести учет всех владельцев интернет-ресурсов, с обязыванием размещения в общем доступе реквизитов и контактов для связи с владельцем сайта;

2) выработать точные методы борьбы с правовой дезинформацией. В качестве эффективного средства следует признать проведение постоянного мониторинга нарушения законодательства в различных сферах. Особое внимание так же следует уделить цифровым ресурсам.

Именно сейчас можно четко обосновать актуальность данных предложений о внесении такой законодательной инициативы, на фоне признания деятельности холдинговой компании Meta Platforms Inc. по реализации продуктов — социальных сетей Facebook и Instagram экстремистской деятельностью. Так, 21 марта 2022 г. было вынесено Решение Тверского районного суда г. Москвы¹ о запрете деятельности на территории Российской Федерации холдинговой компании Meta Platforms Inc. по реализации продуктов — социальных сетей Facebook и Instagram на территории Российской Федерации по основаниям осуществления экстремистской деятельности, указывая в иске, что Компанией в течение длительного времени допускаются нарушения российского законодательства в сфере противодействия экстремистской деятельности (в марте 2016 г. в социальной сети Instagram размещены в открытом доступе фотоизображения флю, нацистской символики и атрибутики, а также аннотация, пропагандирующая произведение «Моя Борьба». Решением Юргамышского районного суда Курганской области от 28 июля 2020 г. указанная публикация признана информацией, распространение которой на территории Российской Федерации запрещено. Роскомнадзором с сентября 2020 г. по август 2021 г. направлялись в адрес социальной сети Instagram уведомления о необходимости удаления распространяемой с нарушением закона информации, которые игнорировались), а корпоративная политика Meta направлена против интересов Российской Федерации и ее гражд-

¹ См.: Информация по делу № 02-2473/2022. URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/tverskoj/services/cases/civil/details/de7ea6a0-a3ab-11ec-8a7e-51b31fb55b35?participants=meta> (дата обращения: 07.04.2022).

дан, создает угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью граждан, безопасности государства.

Представляется, что следует повышать общую правовую информированность населения посредством укрепления правовой культуры подрастающего поколения. Определенное внимание следует уделить и пожилому поколению, подверженному частым мошенническим нападениям. Сегодня заголовки прессы пестрят сообщениями об очередных действиях злоумышленников, совершенных в отношении пожилых людей, которые перевели на счета мошенников крупные суммы денег. Среди подростков весьма распространены онлайнкарточные игры на деньги, особенно это свойственно закрытым учебным заведениям. Считаем, что причина тому недостаточная сформированность правового сознания у граждан и правовая дезинформированность как деструктивный фактор в развитии современного общества.

Считаю, что следует внедрить в систему образовательных программ занятия по правовой грамотности возможно в форме дисциплин правоведения либо основ права, которые позволят расширить представления подрастающего поколения о своем правовом статусе в современном обществе. Для пожилых людей можно избрать способ распространить брошюры с предостерегающей информацией о мошенничествах и их формах, о возможностях предупреждения совершения в отношении них преступных действий. Правильным представляется организовать социальную рекламу в средствах теле-радио коммуникаций и интернет-ресурсах, СМИ.

Библиографический список

1. *Осипов Р.А.* Правовая информированность и правосознание граждан: вопросы теории: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. 215 с.
2. *Ильин И.А.* Собрание сочинений: в 10 т. М.: Русская книга, 1993. Т. 1. 398 с.
3. *Мусурманкулова А.В.* Взаимодействие правосознания и правовой культуры // Наука, новые технологии и инновации. 2015. № 6. С. 120–122.

References

1. *Osipov R.A.* Legal awareness and legal awareness of citizens: questions of theory: dis. ... cand. jurid. sciences. Saratov, 2018. 215 p.
2. *Ilyin I.A.* Collected works: in 10 vol. M.: Russian book, 1993. Vol. 1. 398 p.
3. *Musurmankulova A.V.* Interaction of legal consciousness and legal culture // Science, new technologies and innovations. 2015. No. 6. P. 120–122.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-50-61

УДК 340.11

Ю.В. Токарева

КЛАССИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕЕСТРОВ ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Введение: проблематика критериев классификации государственных реестров относится к числу малоисследованных. При анализе действующего российского законодательства, регламентирующего формирование и применение различных видов государственных реестров, возникает закономерная необходимость в разграничении большого массива функционирующих реестров. **Цель:** предложить авторскую классификационную систему государственных реестров на основании шести критериев, которая позволит раскрыть сущностное содержание, структуру и практическое значение рассматриваемых юридических инструментов. **Методологическая основа:** в основу классификации государственных реестров по определенным критериям положены в качестве доминирующих следующие методы: структурно-системный подход, диалектический синтез, формально-юридический, сравнительно-правовой, обобщение, наблюдение. **Результаты:** классификация данных правовых документов способствует выявлению социального назначения государственных реестров, их упорядочиванию, повышению эффективности применения данных юридических инструментов, действующих в различных сферах деятельности; определению их места и значения, как в общей системе правовых документов, так и в регулировании общественных отношений, совершенствовании правотворческой и правоприменительной деятельности. **Выводы:** предложенная автором классификационная модель государственных реестров позволяет раскрыть их качественное многообразие, усовершенствовать их систему.

Ключевые слова: метод классификации, критерии классификации, реестр, государственный реестр, система государственных реестров.

Yu. V. Tokareva

CLASSIFICATION OF STATE REGISTERS UNDER RUSSIAN LAW

Background: the problem of criteria for classifying state registries belongs to the category of little-studied. When analyzing the current Russian legislation regulating the formation and use of various types of state registries, there is a natural need to distinguish a large array of functioning registries. **Objective:** to propose an author's classification system of state registers based on six criteria, which will reveal the essential content, structure and practical significance of the legal instruments under consideration. **Methodology:** the classification of state registers according to certain criteria is based on the following methods as dominant: structural-system approach, dialectical synthesis, formal-legal, comparative-legal, generalization, observation. **Results:** classification of these legal documents contributes to the identification of the social purpose of state

© Токарева Юлия Владимировна, 2022

Адъюнкт (Нижегородская академия МВД России); e-mail: ms.j.tokareva@mail.ru

© Tokareva Yulia Vladimirovna, 2022

Postgraduate (Nizhny Novgorod Academy of the Russian Interior Ministry)

registers, their ordering, improving the effectiveness of the use of these legal instruments operating in various fields of activity; determining their place and significance, both in the general system of legal documents and in the regulation of public relations, improving law-making and law enforcement activities. Conclusions: the classification model of state registers proposed by the author allows us to reveal their qualitative diversity and improve their system.

Key-words: *classification method, classification criteria, register, state register, system of state registers.*

Проблемы классификации являются ценными и важными для всех видов нормативных правовых актов [1, с. 34–45; 2, с. 5–9; 3, с. 125–130; 4, с. 26–41]. Не меньшую ценность представляют собой вопросы классификации отдельных, малоизученных видов правовых актов. К их разряду вполне можно отнести государственный реестр.

Существует множество подходов к пониманию сущности и значения классификации. Так, Л.А. Демина предлагает рассматривать классификацию как разбиение множества объектов на подмножества, согласно определенным признакам [5, с. 40].

Классификация приобретает характер фундаментального в процессе познавательной деятельности и исследования различных правовых предметов и явлений.

Метод классификации, как эффективный прием юридической техники, может позволить придать упорядоченный и стройный вид действующих реестров, провести их унификацию, поскольку на данном этапе развития они не являются единой системой, «разбросаны» по различным отраслям действующего законодательства.

Под классификацией государственных реестров предлагается понимать особый логический прием, состоящий в разделении реестров на отдельные виды по существенным признакам с учетом их сходства и различия.

Необходимость классификации государственных реестров вызвана совокупностью трех взаимосвязанных аспектов: теоретического, практического и дидактического.

Представляется важным классифицировать имеющиеся государственные реестры как одни из носителей юридически значимой информации.

Теоретическое значение классификации государственных реестров состоит в восполнении существующего пробела в исследовании данной проблематики. Она (классификация) способствует более глубокому познанию сущности данных технико-юридических инструментов, позволяет определить их место и роль в общей системе юридических документов (правореализационных актов).

В последние годы число социальных сфер, в которых применяются и действуют государственные реестры, значительно возросло.

С практической точки зрения существует объективная необходимость выделения критериев для классификации государственных реестров, с целью упорядочивания большого объема различных видов государственных реестров. К сожалению, ни на официальном сайте Росстата, ни в других официальных источниках нет сведений о точном количестве действующих государственных реестров в России, что является существенным дефектом организации работы

в этой области. По нашим подсчетам, на данный момент, в российском законодательстве действует более 200 разноплановых государственных реестров.

Классификация государственных реестров позволит практическим сотрудникам различных организаций улучшить и оптимизировать процесс работы с функционирующими реестрами, повысить оперативность поиска того или иного реестра, функционирующих в различных социальных сферах, а также оптимально упорядочить и «встроить» новые виды данных юридических инструментов в соответствующей системе критериев классификации государственных реестров, выявить «нежизнеспособные» реестры.

Применение результатов классификации государственных реестров поможет повысить качество профессиональной деятельности субъектов государственного и муниципального управления по реализации возложенных на них полномочий по оказанию услуг населению.

Дидактическая задача классификации государственных реестров заключается в том, что неклассифицируемые предметы и явления не могут быть подвергнуты глубокому научному и учебному осмыслению.

Классификация государственных реестров обладает значительной ценностью как для общетеоретической науки, так и для правоприменительной практики: систематизация исследуемого явления поможет на глубинном уровне осмыслить данный феномен, упорядочить ранее накопленные (полученные в ходе междисциплинарного исследования) знания, определить место и роль этих юридических инструментов в правотворческой и правореализационной деятельности.

В современной юридической литературе предпринимались попытки классифицировать рассматриваемый вид правового акта, но они, как правило, носят фрагментарный характер исследования.

По мнению Е.Е. Антоновой, реестры (автор включает их в состав реестровой информации) могут быть разделены по двум основаниям: цель и последствия включения сведений в состав реестровой информации [6, с. 8–11]. Считаем, что данная классификация носит чрезмерно «узкий» характер и не раскрывает всего потенциала государственных реестров во всем их многообразии.

Л.Ф. Апт при классификации реестров выделяет следующие критерии: 1) предметный признак; 2) правовое значение; 3) форма (вид) записей [7, с. 148]. Полагаем, что предложенный ею вариант классификации более удачен, но и он не является полным.

В процессе классификации того или иного предмета/объекта, важным условием является правильный выбор критериев деления.

Следует отметить, что в ходе классификации, мы столкнулись с определенными трудностями, вызванными объективными причинами, поскольку в силу своего происхождения государственный реестр является полифункциональным феноменом.

По итогам доктринального анализа нормативных правовых актов различной юридической силы, правил формирования государственных реестров, обзора судебной практики, возникающей в ходе реализации различных реестров, а также следуя правилам логики, для классификации государственных реестров предлагаем использовать следующую систему критериев: по правовому статусу реестра; по сфере деятельности (по предметному регулированию); по форме носителя информации, помещаемой в реестр; по территориальному принципу;

по характеру сведений, помещаемых в реестре; по субъекту (оператору), ответственному за формирование и ведение реестра.

Охарактеризуем виды государственных реестров на основе вышеобозначенных критериев.

Разграничение реестров по правовому статусу является основополагающим и первоочередным критерием для всей последующей градации реестров.

В соответствии с предложенным критерием весь ныне существующий массив различных по своему функциональному значению реестров можно представить в формате двух групп: государственных (в том числе муниципальных) и негосударственных реестров (коммерческих, корпоративных).

Отметим, что некоторые исследователи [8, с. 115] предлагают все ныне существующие негосударственные реестры именовать «публичными». Считаем такую позицию не совсем корректной, поскольку понятие «публичный» имеет несколько иной оттенок значения и скорее характеризует государственные и негосударственные реестры с точки зрения «открытости» его сведений, помещаемых в том или ином реестре.

Статус «государственных» придают реестрам именно нормативные правовые акты, на основании которых они формируются и во исполнение которых действуют в соответствии с текущим отечественным законодательством.

Так, Единый государственный реестр автомобильных дорог¹, сформирован и действует на основании Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный реестр представляет собой федеральный информационный ресурс и содержит сведения об автомобильных дорогах. Формирование и ведение реестра осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства, на основании данных учета автомобильных дорог.

В реестрах, которые формируются и ведутся органами государственной власти, все записи являются неоспоримыми и часто выступают в качестве юридических фактов.

В качестве примера не государственного (коммерческого, корпоративного) реестра рассмотрим Реестр инновационных продуктов, технологий и услуг, рекомендуемых к использованию в Российской Федерации. Данный реестр создан по Поручению Правительства Российской Федерации, но ведется такими корпоративными структурами, как ОАО «РОСНАНО» совместно с Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, который в соответствии с п. 2 разд. I Устава ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» является некоммерческой организацией.

Классификация государственных реестров по сфере деятельности (по предметному регулированию) напрямую связана с возникновением, формированием и ведением государственных реестров в различных сферах юридически значимой деятельности.

¹См.: Российская газета. 2022. 11 марта.

По предмету регулирования ныне действуют государственные реестры, принимаемые в таких сферах деятельности государства как: экономика и финансы, социально-культурная сфера, экологическая сфера, сфера обороны и государственной безопасности, правоохранительная сфера.

В свою очередь, сфера экономической деятельности представлена различными отраслями¹: промышленность², сельское хозяйство, лесное хозяйство³, строительство, транспорт и связь⁴, финансы, налоги и кредит⁵, агропромышленный комплекс⁶, жилищно-коммунальное хозяйство, экология, земельные ресурсы, природные ресурсы⁷, информационные технологии⁸ и др.

В сфере сельского хозяйства с 1 марта 2022 г. действует новый вид реестра — государственный реестр земель сельскохозяйственного назначения.

В век информационных технологий стремительными темпами идет процесс формирования новых «цифровых» взаимоотношений между обществом и государством. Так, Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»⁹.

Такая отрасль как фонд земельного ресурса имеет особое значение для сферы экономики. Грамотное управление земельным фондом — одно из важных направлений деятельности государства по обеспечению эффективной экономики. С этой целью создаются и применяются земельные кадастры субъектов Российской Федерации.

Государственные реестры призваны обеспечить нормальное функционирование экономической и иной хозяйственной деятельности государства, поскольку являются технико-юридическим инструментом в защите информационных данных.

Действенной мерой обеспечения экономической безопасности предприятий является проверка платежеспособности контрагентов, выяснение факта нахож-

¹ Данная характеристика приведена в соответствии с перечнем отраслей экономики, размещенном на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики.

² См.: Сводный реестр организаций оборонно-промышленного комплекса: Постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2004 г. № 96 // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2004. № 9, ст. 781.

³ См.: Государственный лесной реестр: Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278.

⁴ См.: Единый государственный реестр автомобильных дорог: Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 46, ст. 5553.

⁵ См.: Реестр банков, обладающий правом выдачи банковских гарантий: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ч. 1, ст. 5082.

⁶ См.: Федеральный реестр виноградных насаждений: Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 52, ч. 1, ст. 7786.

⁷ См.: Государственный водный реестр: Водный кодекс Российской Федерации от 3 июля 2006 г. № 74-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23, ст. 2381.

⁸ См.: Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в ИТС «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты ИТС «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в России запрещено: Федеральный закон от 27 февраля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448.

⁹ См.: Единый федеральный информационный регистр, содержащий сведения о населении Российской Федерации: Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 24, ст. 3742.

дения его в списке реестра недобросовестных поставщиков, ведение которого регламентируется Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ¹ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Законодатель не дает определения недобросовестным поставщикам. Системное толкование рассматриваемого закона позволяет заключить, что это перечень сведений о субъектах, признанных недобросовестными. Функционирование данного государственного реестра контролируется Федеральной антимонопольной службой России.

Юридически, включение в данный реестр не является препятствием для осуществления предпринимательской деятельности, но влечет негативные последствия для хозяйствующих субъектов — затрагивает его деловую репутацию, создает иной риск для успешных действий в выбранной отрасли экономики. Считаем, что ведение реестра недобросовестных поставщиков позволит влиять на хозяйствующие субъекты, и в нравственном ракурсе, и в плане повышения социальной ответственности бизнеса.

Список недобросовестных поставщиков предупреждает других участников рынка о неблагонадежности контрагента, что способно реально сократить число мошеннических и иных противоправных действий в данной сфере, избежать экономических рисков. Л.Ф. Апт пишет по этому поводу следующее: «комплекс мер правового регулирования реестров играет роль предупредительных мер, которые не дают рискам развиваться, предотвращая нежелательные последствия в экономике, государственном управлении, предупреждении правонарушений» [9, с. 89]. Речь идет о своеобразной «сигнальной» функции государственных реестров и их особой профилактической роли в системе мер обеспечения экономической безопасности России. В противовес реестру недобросовестных поставщиков существует система добровольной сертификации — «Реестр добросовестных поставщиков». Ведение реестра добросовестных поставщиков на законодательном уровне регламентируется Федеральным законом № 184-ФЗ от 27 декабря 2002 г. «О техническом регулировании»², а также «Положением о регистрации системы добровольной сертификации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2004 г. № 32³. Реестр ведется на основании системы добровольной сертификации с целью анализа хозяйственной деятельности подрядчиков. В такой список попадают лишь добросовестные поставщики, которые выполнили все условия сделки (своевременные и качественные). Благодаря собранной в таком перечне (списке) информации, участники контрактной системы находят надежных партнеров.

Социально-культурная сфера является неотъемлемой частью государственной политики страны и включает в себя такие отрасли, как здравоохранение⁴, обра-

¹ См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. I, ст. 3105.

² См.: Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52, ч. I, ст. 5140.

³ См.: Положение о регистрации системы добровольной сертификации: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2004 г. № 32. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Федеральный реестр медицинских организаций: Постановление Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 555 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20, ст. 2849; Государственный реестр лекарственных средств: Порядок ведения государственного реестра лекарственных средств для медицинского применения установлен статьями 33, 34 Закона об обращении лекарственных средств, а также Приказом Минздрава России от 9 февраля 2016 г. № 80н, Положением о Государственном реестре лекарственных средств, утвержденным Минздравом России от 1 декабря 1998 г. № 01/29-15.

зование и наука, труд и социальная защита, культура и искусство¹, физкультура и спорт, туристская деятельность.

Большое число государственных реестров в различных сферах общественной жизни позволяет оптимизировать и повысить эффективность работы различных государственных органов и коммерческих организаций по предоставлению качественных социальных, юридических и иных услуг населению страны.

Так, в сфере туристической деятельности с 1 марта 2022 г. функционирует единый федеральный реестр туристических агентов, действующий на основании Федерального закона от 24 марта 2021 г. № 48-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»². Указанный закон направлен на регулирование порядка формирования и ведения реестра туристических агентов, а также утверждает состав сведений, подлежащих включению в данный реестр.

Государственные реестры как важнейшие государственные информационные ресурсы помогают гражданам в поиске необходимой информации. Субъектам государственной власти государственные реестры помогают проводить эффективное управление на всех уровнях власти, способствуют качественному регулированию общественных отношений во всех сферах деятельности.

Следующим важным основанием, которое можно использовать для классификации реестров — территориальный принцип устройства.

Использование указанного критерия свидетельствует о всеобъемлющем характере государственных реестров и позволяет учесть территориальную специфику данных юридических инструментов.

По территориальному принципу можно выделить следующие виды реестров: международные реестры, федеральные реестры, межрегиональные реестры, региональные (субъектов Российской Федерации) реестры, муниципальные реестры органов местного самоуправления, локальные реестры.

Национальный регистр доноров костного мозга имени Васи Перевощикова является ярким примером межрегиональной работы субъектов по созданию регистра (реестра). Он образован на основании данных из 14 региональных и локальных регистров.

Решение о создании регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности в субъекте Российской Федерации принято на основании приказа МВД Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 599³. Согласно п. 2 ст. 7 Региональный реестр ведет территориальный орган федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, по месту создания народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности.

В регионах Российской Федерации постоянно идет работа по созданию новых видов реестров. Так, в Республике Башкортостан предполагается создание реестра независимых объектов капитального строительства, в который должны

¹ См.: Единый реестр объектов нематериального культурного наследия Владимирской области: Приказ департамента культуры от 11 мая 2016 г. № 86 «О сохранении объектов нематериального культурного наследия Владимирской области». URL: <http://www.culture.avo.ru> (дата обращения: 22.02.2022).

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 13, ч. I, ст. 2134.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14, ст. 1536.

включить объекты, финансируемые за счет бюджетов республики и муниципалитетов.

Рассмотрим пример локального реестра на опыте Нижегородской академии МВД России (далее — академии). На территории академии сформированы и действуют два схожих по описанию и значению реестра: реестр действующих локальных нормативных актов и реестр отмененных (утративших силу) локальных нормативных актов.

Данные реестры созданы исключительно для удобства сотрудников академии и пользования им в практической повседневной деятельности (быстрый поиск необходимой информации). Указанные реестры рассчитаны на неоднократное применение и касаются неопределенного круга лиц.

По форме носителя информации, которая размещена в государственном реестре, реестры можно разделить на те, которые зафиксированы на бумажном носителе (например, журналы, таблицы, книги учета) и реестры, зафиксированные на электронном носителе.

В условиях цифровизации государственных услуг значительно возросла роль электронного документооборота. Многие государственные и муниципальные органы, а также корпоративные организации в процессе своей повседневной деятельности стремятся перейти к электронной форме документа.

Однако государственные реестры, представленные на бумажном носителе, не теряют своей уникальности и востребованности.

Надо признать: приоритет как для науки, так и для практической деятельности, по-прежнему в пользу правовых документов, представленных на бумажном носителе. Им отдается предпочтение в сравнении с электронными документами.

Так, отмена свидетельств о праве собственности на бумажном носителе, нередко становится причиной неправомерных деяний со стороны третьих лиц. Ведь субъект права ставится в зависимое положение от электронной записи в реестре. Свидетельства, оформленные на бумажном материальном носителе — важнейшее доказательство того факта, что субъект является собственником.

По характеру сведений, размещенных в реестре, следует различать реестры открытого типа (для всеобщего пользования) и реестры закрытого типа (ограниченного пользования).

Практически все ныне существующие реестры являются публичными (открытыми). Рассмотрим в качестве примера Федеральный реестр виноградных насаждений, предусмотренный Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации»¹. В соответствии со ст. 11 данного закона, информация, содержащаяся в федеральном реестре виноградных насаждений, является общедоступной. Данный факт констатирует открытость характера сведений, размещенных в реестре.

Примером, подтверждающим обоснованность указанного критерия деления, является Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Такой реестр, несомненно, будет иметь правообразующее значение, поскольку включение тех или иных объектов культурного наследия в реестр, влекут за собой возникновение новых правоотношений, связанных с охраной данных объектов.

¹См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 52, ч. I, ст. 7786.

Как следствие, информация, помещаемая в реестрах может характеризоваться ограниченным режимом доступа с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне.

На основании п. 10 ст. 20 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ Министерством культуры Российской Федерации издан Приказ от 1 сентября 2015 г. № 2328 «Об утверждении перечня отдельных сведений об объектах археологического наследия, которые не подлежат опубликованию». В соответствии с этим приказом не публикуется ряд отдельных сведений об объектах археологического наследия:

Сведения о местонахождении объекта археологического наследия (адрес объекта или при его отсутствии описание местоположения объекта).

Фотографическое (иное графическое) изображение объекта археологического наследия.

Описание границ территории объекта археологического наследия с приложением текстового описания местоположения этих границ, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения государственного кадастра объектов недвижимости.

Сведения о наличии или об отсутствии зон охраны объекта археологического наследия.

Сведения о расположении объекта археологического наследия, имеющего вид «памятник» или «ансамбль», в границах зон охраны иного объекта культурного наследия.

Сведения о предмете охраны объекта археологического наследия.

При характеристике государственных реестров особое значение придается основаниям их формирования и ведения. Данный критерий важен, поскольку позволяет раскрыть правовую природу реестров.

Государственные реестры, как правило, формируются на основании и во исполнение нормативных правовых актов различной юридической силы (они определяют содержание различных реестров, их структуру и цель ведения). Согласно данному критерию, можно выделить реестры, действующие на основании норм:

- а) федерального законодательства¹;
- б) кодифицированного законодательства² (Лесной Кодекс, Водный кодекс, Воздушный кодекс, Налоговый кодекс, Гражданский кодекс, Бюджетный Кодекс);
- в) законов субъектов Российской Федерации (региональное законодательство)³;

¹ См.: Реестр должностей о муниципальной службе»: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152.

² См.: Реестр источников доходов в Российской Федерации: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823.

³ См.: Региональный реестр лицензий на осуществление фармацевтической деятельности Нижегородской области. URL: <https://www.government-nnov.ru> (дата обращения: 21.02.2022); Региональный реестр государственных и муниципальных услуг, предоставляемых (исполняемых) органами исполнительной власти Нижегородской области и органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, Городских и сельских поселений Нижегородской области»: Постановление Правительства Нижегородской области от 12 мая 2012 г. № 262. URL: <https://www.government-nnov.ru> (дата обращения: 21.02.2022); Реестр инновационной продукции субъектов малого и среднего предпринимательства Москвы: Постановление Правительства Москвы от 7 сентября 2010 г. № 784-ПП. URL: <https://www.mos.ru> (дата обращения: 21.02.2022).

г) актов муниципальных органов местного самоуправления (постановления, распоряжения, приказы)¹;

д) локальных актов организаций/учреждений (государственных и коммерческих).

По степени структурированности (составу элементов) государственного реестра, можно подразделить реестры на: простые и сложные.

Данный критерий связан с полифункциональным характером реестра, с широким кругом вопросов, которые призваны урегулировать государственные реестры.

Образцом четкой структурированности является Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество (далее по тексту — ЕГРН). Разделы строго распределены по принципу единого объекта. Каждый раздел нумеруется кадастровым номером.

Отметим, что в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 218-ФЗ «О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в России действует большое число реестров, контролирующих состояние аварийности и непригодности жилых помещений и многоквартирных домов. Изменения в закон, вступившие в законную силу с 1 марта 2022 г., предполагают включать сведения из данных реестров в состав сведений ЕГРН². Полагаем, что такие нововведения лишь усложнят структуру ЕГРН. Целесообразнее данные аварийные реестры оставить автономными, самостоятельно действующими.

В другой ситуации на основании данных одного реестра может быть сформирован автономный новый реестр. К примеру, ныне действующий реестр ломбардов (регулятор — Центральный Банк России) ранее входил в состав Единого государственного реестра юридических лиц.

Сложными по составу могут быть реестры, в структуру которых входят еще несколько реестров, именуемых разделами.

Так, сложными по составу будут реестры, которые формируются на основании сведений, представленных из других реестров — получается своего рода «сводный» реестр.

В качестве примера, подтверждающего сложную структуру государственных реестров, можно назвать Единый федеральный реестр юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности. В состав данного реестра входит и является его неотъемлемой частью Единый федеральный реестр сведений о банкротстве.

В сложный состав государственного реестра в качестве его структурных элементов входят: дела, которые содержат те или иные документы, имеющие правовое значение; книги учета документов; регистрационные карты; перечни и списки (при всем их законодательном многообразии).

Более того, в ряде правовых ситуаций некоторые государственные органы избирают формат списка, а нужно было (и не только для авторитетности или традиции) прибегнуть к технико-юридической форме государственного реестра.

¹ См.: Реестр муниципальных услуг г. Казани: Постановление Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 31 января 2017 г. № 166.

² См.: Российская газета. 2022. 8 февр.

Например, постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2019 г. № 41 утвержден Регламент проведения судебного примирения, где статья 9 называется — «Формирование списка судебных примирителей»¹. Полагаем, что в данном случае целесообразнее и уместнее было бы формировать государственный реестр, а не «рядовой» список.

В качестве подтверждения тезиса о составе структурных элементов реестра можно обратиться к Федеральному Закону от 14 марта 2009 г. № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними».

В п. 3 ст. 9 закрепляется: «неотъемлемой частью Единого государственного реестра прав на воздушные суда являются дела, содержащие правоустанавливающие документы на воздушные суда, и книги учета документов»².

Данное положение подтверждает еще один важный аспект — сведения (документы), помещаемые в данном реестре имеют правообразующее значение, что в очередной раз доказывает высокую ценность государственного реестра как особой формы юридического документа.

В последние годы выдвигается много различного рода предложений по созданию новых видов государственных реестров: реестры адвокатов, кладбищ, сыщиков, неплательщиков алиментов, патентный реестр лекарственных средств, аварийного жилья.

Если они будут разработаны и приняты, то должны быть помещены в классификационную систему в соответствии с предложенными критериями.

Метод классификации позволяет раскрыть качественное многообразие различных видов ныне функционирующих государственных реестров, выявить эффективность их применения в практической деятельности государства и общества.

Поскольку общественные отношения развиваются и не стоят на месте, то и сам государственный реестр в качестве динамичного технико-юридического инструмента является «подвижным». Он способен качественно и эффективно реагировать на любые изменения, происходящие в обществе и государстве: появление новых общественных отношений, которые требуют урегулирования со стороны законодательных органов государственной власти.

В этой связи предложенная классификация государственных реестров не является исчерпывающей, в ходе дальнейшего исследования может быть расширена, поскольку сами государственные реестры могут претерпевать существенные изменения, качественные дополнения или вообще прекратить свое действие.

Библиографический список

1. *Абрамова А.И.* Классификация правовых актов в условиях развития новых цифровых технологий // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 10. С. 35–45.
2. *Болдырев С.Н.* Классификация как прием юридической техники // Юристъ-Правоведъ. 2014. № 3. С. 5–9.
3. *Говорухина Ю.В.* Правовая стратегия: критерии классификации // Вестник СЮИ. 2018. С. 125–130.
4. *Каргин К.В.* Классификация юридических документов // Современные проблемы государства и права: сб. науч. тр. / под ред. В.М. Баранова, В.А. Толстика, А.В. Никитина. Н. Новгород, 2005. Вып. 8. С. 26–41.

¹ См.: Российская газета. 2019. 12 нояб.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11, ст. 1260.

5. Демина Л.А., Пржиленский В.И. Логика, методология, аргументация в научном исследовании: учебник для аспирантов / отв. ред. Л.А. Демина. М.: Проспект, 2020. 159 с.
6. Кузнецов П.У., Антонова Е.Е. К вопросу о классификации реестровой информации в сфере государственного управления // Бизнес, менеджмент и право. 2012. № 1(25). С. 8–11.
7. Апт Л.Ф. Аналитическая информация в правотворчестве и правоприменении: учебное пособие. М.: РГУП, 2019. 202 с.
8. Терещенко Л.К. Реестровая модель оказания государственных и муниципальных услуг // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 7. С. 110–120.
9. Апт Л.Ф. Риски в праве как элемент межотраслевого взаимодействия в деятельности государственных реестров // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 89–96.

References

1. Abramova A.I. Classification of Legal Acts in the Context of the Development of New Digital Technologies // Journal of Russian Law. 2021. Vol. 25. No. 10. P. 35–45.
2. Boldyrev S.N. Classification as a Method of Legal Technique // Jurist-Pravoved. 2014. No. 3. P. 5–9.
3. Govorukhina Yu.V. Legal Strategy: Classification Criteria // Bulletin of the SIU. 2018. P. 125–130.
4. Kargin K.V. Classification of Legal Documents // Modern Problems of State and Law: collection of scientific works. / edited by V.M. Baranov, V.A. Tolstik, A.V. Nikitina. N. Novgorod, 2005. Issue 8. P. 26–41.
5. Demina L.A., Przhilensky V.I. Logic, Methodology, Argumentation in Scientific Research: textbook for graduate students / ed. by L.A. Demina. M.: Prospect, 2020. 159 p.
6. Kuznetsov P.U., Antonova E.E. On the Classification of Registry Information in the Field of Public Administration // Business, Management and Law. 2012. No. 1(25). P. 8–11.
7. Apt L.F. Analytical Information in Law-Making and Law Enforcement: Textbook. M.: RSUP, 2019. 202 p.
8. Tereshchenko L.K. Registry Model of Rendering State and Municipal Services // Journal of Russian Law. 2021. Vol. 25. No. 7. P. 110–120.
9. Apt L.F. Risks in Law as an Element of Intersectoral Interaction in the Activities of State Registries // Legal technique. 2019. No. 13. P. 89–96.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-62-69

УДК 342

**С.А. Белоусов, С.Ю. Королев, Н.И. Махонько,
Е.А. Тарасова, Ю.А. Плотникова**

ОБЕСПЕЧЕНИЕ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ОПЫТА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАДЗОРА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19 НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТА

***Введение:** в современных условиях при глобальном распространении коронавирусной инфекции COVID-19 обеспечение санитарно-эпидемиологической безопасности является ведущим приоритетом правозащитной деятельности российской прокуратуры. В этом смысле национальную безопасность следует понимать как абсолютное состояние защищенности наиболее важных потребностей человека, всего общества и государства. **Цель:** проанализировать проблемы санитарно-биологической безопасности, которые напрямую связаны с интенсивной транспортной*

© Белоусов Сергей Александрович, 2022

Доктор юридических наук, профессор, проректор по научной работе, заведующий кафедрой теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: sbelousov64@yandex.ru

© Королев Станислав Юрьевич, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: skorolev1976@mail.ru

© Махонько Николай Иванович, 2022

Доктор медицинских наук, профессор кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: nmakhonko@yandex.ru

© Тарасова Елена Анатольевна, 2022

Старший преподаватель кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: tarasova.elena.064@gmail.com

© Плотникова Юлия Анатольевна, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: plotn-yulya@yandex.ru

© Belousov Sergey Aleksandrovich, 2022

Doctor of Law, Professor, Vice-rector For Scientific Work, Head of the Department of Theory of State and Law (Saratov State Law Academy)

© Korolev Stanislav Yurievich, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Land and Environmental Law (Saratov State Law Academy)

© Makhonko Nikolay Ivanovich, 2022

Doctor of Medical Sciences, Professor, Department of Land and Environmental Law (Saratov State Law Academy)

© Tarasova Elena Anatolievna, 2022

Senior Lecturer, Department of Land and Environmental Law (Saratov State Law Academy)

© Plotnikova Yulia Anatolyevna, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Land and Environmental Law (Saratov State Law Academy)

коммуникацией, что и определяет возрастание инфекционных рисков, которым следует отнести проникновение опасных инфекционных заболеваний как с сопредельных с Россией территорий, так и в результате активного пассажиропотока из дальнего зарубежья. **Методологическая основа:** обоснование необходимости разработки устойчивой системы эколого-правового сопровождения масштабного обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности Российской Федерации в контексте опыта правового регулирования надзора в условиях пандемии COVID-19 на объектах транспорта построено на следующей методологической основе: общенаучный метод и специальные методы познания, такие как сравнительно-правовой, эколого-юридический и эмпирический. **Результаты:** аргументирована позиция авторов относительно определения ведущей роли органов прокуратуры в обеспечении санитарно-эпидемиологической безопасности Российской Федерации в контексте опыта правового регулирования надзора в условиях пандемии COVID-19 на объектах транспорта. **Выводы:** в период обострения пандемии в обязанности прокурорских работников городов и районных центров всех регионов стало входить отслеживание изменения законодательства в связи с распространением нового инфекционного заболевания. Тесное сотрудничество прокуратуры и средств массовой информации позволило в формате социального общения своевременно доводить до сведения населения официальную информацию по COVID-19, а также комментировать принимаемые правовые меры в качестве государственной поддержки населения.

Ключевые слова: санитарно-эпидемиологическая безопасность правовое регулирование, транспортная прокуратура, санитарный надзор, эпидемиологический надзор.

S.A. Belousov, S.Yu. Korolev, N.I. Makhonko,
E.A. Tarasova, Yu.A. Plotnikova

ENSURING SANITARY AND EPIDEMIOLOGICAL SAFETY
OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT
OF EXPERIENCE IN LEGAL REGULATION
OF SURVEILLANCE UNDER CONDITIONS OF PANDEMIC
COVID-19 AT TRANSPORT FACILITIES

Background: in modern conditions, with the global spread of COVID-19 coronavirus infection, ensuring sanitary and epidemiological safety is the leading priority of the human rights activities of the Russian Prosecutor's office. In this sense, national security should be understood as an absolute state of protection of the most important needs of a person, the whole society and the state. **Objective:** to analyze the problems of sanitary and biological safety, which are directly related to intensive transport communication, which determines the increase in infectious risks, which should include the penetration of dangerous infectious diseases both from territories adjacent to Russia and as a result of active passenger traffic from abroad. **Methodology:** the rationale for the need to develop a sustainable system of environmental and legal support for large-scale provision of sanitary and epidemiological safety of the Russian Federation in the context of the experience of legal regulation of surveillance in the conditions of the COVID-19 pandemic at transport facilities is based on the following methodological basis: general scientific method and special methods of cognition, such as comparative legal, environmental-legal and empirical. **Results:** the authors argued the position on the definition of the leading role of prosecutors in ensuring sanitary-epidemiological safety of the Russian Federation in the context of the experience of legal regulation of supervision in conditions of the pandemic COVID-19 at transport facilities. **Conclusions:** during the aggravation of the pandemic, it became the responsibility of prosecutors in cities and district centers in all regions to monitor changes in legislation in connection with the spread of the

new infectious disease. Close cooperation between the prosecutor's office and the mass media made it possible, in the format of social communication, to communicate official information on COVID-19 to the population in a timely manner, as well as to comment on the legal measures taken as state support for the population.

Key-words: *sanitary and epidemiological safety, legal regulation, transport prosecutor's office, sanitary supervision, epidemiological supervision.*

Новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (2021) трактует «национальную безопасность» как «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз»¹. В этом смысле национальную безопасность следует понимать как абсолютное состояние защищенности наиболее важных потребностей человека, всего общества и государства. В современных условиях при глобальном распространении коронавирусной инфекции COVID-19 обеспечение санитарно-эпидемиологической безопасности является ведущим приоритетом правозащитной деятельности российской прокуратуры [1, с. 21–23].

Проблемы санитарно-биологической безопасности напрямую связаны с интенсивной транспортной коммуникацией, что и определяет возрастание инфекционных рисков, которым следует отнести:

проникновение опасных инфекционных заболеваний как с сопредельных с Россией территорий, так и в результате активного пассажиропотока из дальнего зарубежья;

занос патогенных изменяющихся штаммов COVID-19 из-за устойчивых негативных процессов неконтролируемой миграции на территорию страны;

возможность биологического терроризма из биологических лабораторий (США, отдельных стран Европейского Союза) с известной локацией в Украине, Грузии, Китайской Народной Республики в результате распространения штаммов патогенных микроорганизмов и вирусов, созданных с помощью новейших биологических технологий [2, с. 71–79].

В этом смысле транспортная прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов на железнодорожном, водном (речном и морском), воздушном транспорте, а также за деятельностью правоохранительных органов на транспорте и в таможенной сфере.

Данная прокуратура является необходимым элементом прокурорской системы, так как реализуется зонально-предметный принцип прокуратуры. Контроль за деятельностью транспортных прокуратур осуществляет Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах Генеральной прокуратуры РФ.

Полномочия транспортного прокурора:

надзор за исполнением законов на транспорте;

соблюдение прав и свобод человека и гражданина всеми предприятиями, организациями и учреждениями транспорта независимо от форм собственности;

привлечение виновных лиц к ответственности за правонарушения и преступления, совершенные должностными лицами транспортных организаций;

проведение проверок соблюдения федерального законодательства таможенными органами.

¹ См.: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27, ч. II, ст. 5351.

Транспортные прокуроры пользуются всеми правами и несут обязанности в пределах своей компетенции при осуществлении своей деятельности в соответствии с ФЗ «О прокуратуре РФ»¹.

Несмотря на санитарные ограничения, транспортный комплекс продолжал свою деятельность, тем не менее, он стал представлять угрозу, так как скорость распространения инфекции возростала из-за нахождения пассажиров в замкнутом пространстве. Учитывая эти условия, сотрудники транспортной прокуратуры распределили свою деятельность по нескольким направлениям:

усиленный надзор за соблюдением санитарных правил на объектах транспорта;

надзор за принятием и соблюдением санитарно-гигиенических мер в целях защиты здоровья пассажиров;

обеспечение санитарного мониторинга на авиационном, железнодорожном и водном транспорте;

транспортные прокуроры были уполномочены проводить профилактические противоэпидемиологические мероприятия на вышеуказанных видах транспорта, которые стали основой устойчивой деятельности транспортного комплекса страны.

В таблице 1 представлены возникшие проблемы и организационные мероприятия по их решению в системе российской гражданской авиации [3, с. 10–13].

Таблица 1
Данные Международной ассоциации гражданской авиации (ИКАО)

Общие проблемы в авиационном комплексе РФ и деятельность транспортных прокуроров				
Общепрофессиональные проблемы гражданской авиации	Сокращение международного авиационного рынка	Правовые и организационные проблемы, характерные для РФ	Деятельность органов прокуратуры в целях обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности	Результаты деятельности транспортных прокуроров в целях обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности
27 марта 2020 года прекратилось авиасообщение с другими странами (регулярное и чартерное)	Потери авиационного рынка составили 98%, т.к. иностранные государства (110 стран) ограничили авиAPERелеты	В Российской Федерации возникли правовые и организационные проблемы в связи с обеспечением необходимости изоляции россиян, которые возвращались из-за границы	оперативное взаимодействие правоохранительных органов, судов с санитарными службами; в режиме реального времени решался вопрос о принудительной госпитализации граждан в целях прохождения карантина; обеспечивалось комфортное проживание иностранных граждан, которые не могли вылететь из России, т.к. были закрыты государственные границы других стран	оперативно выдавались разрешения на временное пребывание иностранных граждан в РФ; успешно решались вопросы размещения, питания и медицинского обслуживания иностранцев; в бюджет страны было взыскано 375 млн. рублей за счет выявления 3,5 тысяч нарушений закона и вынесения 1,3 тысячи актов реагирования

¹См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; 2021. № 27, ч. I, ст. 5093.

Лидером в перевозках и количестве пассажиропотоков является железнодорожный транспорт. Поэтому перед ним в период распространения коронавирусной инфекции ставятся большие задачи. Основные требования к обеспечению санитарно-эпидемиологической безопасности и методы выполнения данных требований были разработаны Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по железнодорожному транспорту, Центром гигиены и эпидемиологии по железнодорожному транспорту и Всероссийским научно-исследовательским институтом железнодорожной гигиены.

На железнодорожном транспорте общего пользования работы по обеспечению экологической безопасности, а также по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения осуществляются владельцами инфраструктур, перевозчиками и организациями, индивидуальными предпринимателями, выполняющими вспомогательные работы (услуги) при перевозках железнодорожным транспортом, в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор при осуществлении деятельности на железнодорожном транспорте осуществляются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации. Следует отметить, что санитарно-эпидемиологический надзор при миграции населения не является новеллой сегодняшнего дня и сегодняшних событий. Так, еще в XIV в. учреждались заповедные леса военного значения вдоль южной границы леса Русского государства, так называемые «засеки». Засечная черта проходила в юго-восточном направлении от Шацка и Рязька и соединялась с Рязанской, Каширской, Веневской, Тульской, Крапивинской, Одоевской, Лихвинской, Перемышльской, Белевской и Козельской линиями лесных завалов [4, с. 37]. Но «засечные леса» использовались не только как военно-оборонительные рубежи от нападения конных войск врага, но и как карантинный заслон при борьбе с эпидемиями. Так, во время «морového поветрия» в Европе в 1557 г., на западной границе государства от Вильно до Борисова были устроены «засеки», а также заставы на общеизвестных маршрутах для пресечения передвижения населения во время эпидемии [5, с. 141].

Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия на объектах железнодорожного транспорта и транспортной инфраструктуры по сети железных дорог Российской Федерации и защита прав потребителей как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья, благоприятную окружающую среду и качество жизни граждан осуществляется посредством проведения следующих мероприятий:

- профилактика, выявление и предупреждение распространения инфекционных заболеваний, в том числе управляемых средствами вакцинопрофилактики;
- недопущение завоза и распространения на территории страны опасных инфекционных болезней;
- обеспечения биологической безопасности на объектах железнодорожного транспорта и транспортной инфраструктуры по сети железных дорог Российской Федерации;
- оптимизация и развитие системы лабораторного обеспечения деятельности;
- реализация научных исследований и разработок, направленных на решение задач по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия на объектах

¹ См.: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (в ред. от 14 марта 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2, ст. 169; 2022. № 12, ст. 1783.

железнодорожного транспорта и транспортной инфраструктуры по сети железных дорог Российской Федерации;

участие в международных научных мероприятиях, взаимодействия с иностранными государствами в области борьбы с инфекциями, включая приграничное сотрудничество, реализацию международных обязательств Российской Федерации.

В контексте данной статьи необходимо выделить такие программные документы как «Основы государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу»¹ и «Стратегия предупреждения распространения антимикробной резистентности в РФ на период до 2030 г.»²

В таблице 2 представлены основные направления деятельности по обеспечению санитарно-эпидемиологической безопасности на базе вышеуказанных документов.

Таблица 2

Направления деятельности по обеспечению санитарно-эпидемиологической безопасности на объектах транспортной инфраструктуры³

Совершенствование противоэпидемиологических мер в транспортной системе РФ	
Направления деятельности	Конкретные мероприятия
Эпидемиологический надзор	Совершенствование комплекса профилактических и противоэпидемиологических мероприятий по эпидемиологическому надзору за инфекциями, связанными с оказанием медицинской помощи в условиях распространения коронавирусной инфекции Совершенствование комплекса профилактических и противоэпидемиологических мероприятий по эпидемиологическому надзору за инфекциями, связанными с оказанием медицинской помощи в условиях распространения коронавирусной инфекции
Санитарный надзор	Совершенствование системы федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора за соблюдением требований санитарного законодательства к содержанию подконтрольной территории, объектов и инфраструктуры железнодорожного транспорта
Система лабораторного обеспечения противоэпидемиологической деятельности	Совершенствование лабораторной деятельности Создание единой информационно-аналитической системы в целях лабораторного обеспечения Проведение санитарно-эпидемиологического мониторинга на базе лабораторий
Система научных эпидемиологических исследований по сети железных дорог РФ	Реализация научных эпидемиологических исследований по сети железных дорог РФ
Развитие международного сотрудничества в целях снижения угроз здоровью и благополучию населения РФ	Совершенствование и укрепление международного сотрудничества по вопросам санитарно-эпидемиологического благополучия населения с приоритетом на поддержание регулярного взаимодействия с приграничными государствами.

¹ См.: Указ Президента РФ от 11 марта 2019 г. № 97 «Основы государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 11, ст. 1106.

² См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2017 г. № 2045-р «Об утверждении Стратегии предупреждения распространения антимикробной резистентности в Российской Федерации» (в ред. от 11 сентября 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 41, ст. 5990.

³ См.: Основные направления деятельности Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту, ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии по железнодорожному транспорту» и ФГУП «Всероссийский научно-исследовательский институт железнодорожной гигиены». URL: <http://urpngt.rosпотребнадzor.ru/> (дата обращения:

В настоящее время (в условиях распространения коронавируса COVID-19) в обязанности прокуроров входят правовые просвещение и информирование. Деятельность по правовому просвещению является ключевым звеном в системе профилактики правонарушений санитарно-гигиенических и противоэпидемиологических требований. Пристальное внимание прокурорских работников привлечено к оперативному доведению до организаций и граждан специальной информации, содержащей рекомендации по обеспечению защиты населения от инфекционных заболеваний. Отметим, что органы прокуратуры обеспечивают правовое просвещение и правовое информирование о распространении коронавирусной инфекции на основании Приказа Генерального прокурора РФ от 2 августа 2018 года № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию»¹.

Введение карантинных мер существенно сократило «живое общение» прокурорских работников с гражданами. Поэтому оперативно была переформатирована работа связь по правовому просвещению и правовому информированию населения с помощью компьютерных программ «Scape» и «ZOOM». Особую популярность среди местного населения снискали правовые вебинары, на которых доводилась достоверная информация по распространению коронавируса COVID-19 и деятельности системы здравоохранения. Отмечалось, что ведение правовых вебинаров прокурорами значительно снижало социальную напряженность на подведомственных территориях.

Таким образом, в этот период в обязанности прокурорских работников городов и районных центров всех регионов стало входить отслеживание изменения законодательства в связи с распространением нового инфекционного заболевания. Тесное сотрудничество прокуратуры и средств массовой информации позволило в формате социальной рекламы своевременно доводить до сведения населения официальную информацию по COVID-19, а также комментировать принимаемые правовые меры в качестве государственной поддержки многодетных семей, медицинских учреждений и медицинских работников, а также представителей среднего и малого бизнеса, что в свою очередь определило результативность мероприятий в целях обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности Российской Федерации.

Библиографический список

1. *Кардашова И.* Правовые новеллы обеспечения национальной безопасности прокуратурой // *Законность.* 2022. № 1. С. 21–23.
2. *Махонько Н.И., Плотникова Ю.А., Тарасова Е.А.* Правовое обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в контексте национальной безопасности Российской Федерации (в условиях пандемии COVID-19) // *Право и противодействие пандемии: возможности и перспективы* / отв. ред. В.Н. Синюков, А.А. Мохов. М.: Проспект, 2021. 488 с.
3. *Рубцова М.* Работа транспортных прокуроров по обеспечению законности в транспортной сфере в условиях пандемии // *Законность.* 2021. № 9. С. 10–13.
4. *Савельев А.О.* О сторожевых засечных линиях на юге Древней Руси. СПб.: тип. Имп. Акад. наук, 1876. 6 с.
5. *Булгаков М.Б., Ялбуганов А.А.* Природоохранные акты: от «Русской Правды» до Петровских времен // *Государство и право.* 1996. № 8. С. 141.

¹ См.: Приказ Генерального прокурора РФ от 2 августа 2018 г. № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // *Законность.* 2018. № 9.

References

1. *Kardashova I.* Legal Novelties of Ensuring National Security by the Prosecutor's Office // *Legality*. 2022. No. 1. P. 21–23.
2. *Makhonko N.I., Plotnikova Yu.A., Tarasova E.A.* Legal Provision of Sanitary and Epidemiological Welfare of the Population in the Context of National Security of the Russian Federation (in the conditions of the COVID-19 pandemic) // *Law and Countering the Pandemic: Opportunities and Prospects* / ed. V.N. Sinyukov, A. A. Mokhov. M.: Prospect, 2021 488 p.
3. *Rubtsova M.* The Work of Transport Prosecutors to Ensure the Rule of Law in the Transport Sector in a Pandemic // *Legality*. 2021. No. 9. P. 10–13.
4. *Savelyev A.O.* On the Watch-Lines in the South of Ancient Russia. St. Petersburg: type. Imp. Academy of Sciences, 1876. 6 p.
5. *Bulgakov M.B., Yalbuganov A.A.* Environmental Acts: from the “Russian Truth” to the Peter Times // *State and Law*. 1996. No. 8. P. 141.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-70-77

УДК 342.94

А.Ю. Соколов

**ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ
РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Введение: актуальность статьи обусловлена значительной ролью правовой политики в сфере регулирования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в обеспечении эффективности реализации законодательства об административной ответственности. Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях направлена на эффективное и своевременное привлечение виновных в совершении административного правонарушения лиц к административной ответственности, а также надлежащее исполнение административных наказаний. Однако существующие недостатки нормативного регулирования во многом препятствуют достижению указанных задач. В настоящее время разработаны Проекты нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которые устраняют ряд пробелов действующего законодательства, однако оставляют без должного внимания ряд проблемных вопросов применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. **Цель:** выявить недостатки правовой политики в сфере регулирования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях на современном этапе. **Методологическая основа:** использованы как общенаучные методы познания (анализа, синтеза, аналогии), так и частнонаучные методы юриспруденции: формально-юридический, сравнительно-правовой методы. **Результаты:** выявлены недостатки правового регулирования применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в проектах нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и предложены способы их устранения. **Выводы:** совершенствование законодательства, регулирующего применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, призвано способствовать своевременному рассмотрению дела, соблюдению прав участников производства.

Ключевые слова: меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административная ответственность, административное задержание, КОАП РФ, медицинское освидетельствование, законопроект, правовая политика.

A.Yu. Sokolov

LEGAL POLICY IN THE FIELD OF REGULATION
OF MEASURES TO ENSURE THE PROCEEDINGS
IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

Background: the relevance of the article is due to the significant role of legal policy in the field of regulation of measures to ensure the proceedings in cases of administrative offenses in ensuring the effectiveness of the implementation of legislation on administrative responsibility. The system of measures to ensure the proceedings in cases of administrative offenses aimed at the effective and timely bringing of persons guilty of an administrative offense to administrative responsibility, as well as the proper execution of administrative penalties. However, the existing shortcomings of regulatory regulation largely hinder the achievement of these objectives. Currently, drafts of the new Code of the Russian Federation on Administrative Offenses and the Procedural Code of the Russian Federation on Administrative Offenses have been developed, which eliminate a number of gaps in the current legislation, but leave without due attention a number of problematic issues in the application of measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses. **Objective:** to identify the shortcomings of the legal policy in the field of regulation of measures to ensure the production of cases of administrative offenses at the present stage. **Methodology:** both general scientific methods of cognition (analysis, synthesis, analogy) and private scientific methods of jurisprudence used: formal legal, comparative legal methods. **Results:** the drawbacks of legal regulation of the application of measures to ensure proceedings on administrative offenses in the drafts of the new Code of the Russian Federation on Administrative Offences and the Procedural Code of the Russian Federation on Administrative Offences were revealed and the ways to eliminate them were proposed. **Conclusions:** improvement of legislation governing the application of measures to ensure proceedings on cases of administrative offenses is designed to promote timely consideration of the case, observance of the rights of participants in the proceedings.

Key-words: measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses, administrative responsibility, administrative detention, Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, medical examination, draft law, legal policy.

Для современной системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, представленной в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях¹, характерен длительный период эволюции. Зарождение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обусловлено появлением института административной ответственности и необходимостью его эффективного обеспечения. Первоначально в советском законодательстве отсутствовал исчерпывающий перечень таких мер, а также единый акт, регламентирующий порядок их применения. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях были в общем виде отражены в разноотраслевых и разноуровневых нормативных правовых актах.

¹См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2022. № 16, ст. 2605.

Однако расширение сферы общественных отношений, регулируемых и защищаемых административным правом, появление научных исследований в области административной ответственности привело к необходимости кодификации административно-деликтного законодательства. Подобная задача была реализована посредством принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях¹ и КоАП РСФСР². Статья 33 Основ содержала указание на возможность применения ряда мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а порядок применения рассматриваемых мер был урегулирован в ст. 239–244, 246 КоАП РСФСР.

В дальнейшем глобальные экономические и политические реформы обусловили существование в 90-х гг. XX в. целого ряда нормативных правовых актов различного уровня, которые параллельно с КоАП РСФСР регулировали порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отдельных отраслях и сферах управления — таможенной, налоговой, земельной, экологической и других. В таких условиях проблема систематизации всего объема административно-деликтного законодательства могла быть решена исключительно путем принятия нового КоАП РФ. Введение его в действие инициирует начало современного этапа эволюции национального законодательства, регулирующего систему мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [1].

Динамично развивающийся и изменяющийся институт мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях напрямую влияет на эффективность, оперативность и полноту осуществления соответствующего производства. От него в итоге зависит обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

На современном этапе развития административно-деликтного законодательства одним из наиболее значимых изменений может стать принятие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³ и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴. В настоящее время проекты данных актов размещены Минюстом России для публичных обсуждений. Разработчиками проектов новых Кодексов уделено значительное внимание мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Так, в перечень таких мер обоснованно добавлены новые, о необходимости которых уже давно высказывалась научная общественность. В их числе обязательство о явке, залог за задержанное транспортное средство, административное приостановление деятельности либо отдельных видов деятельности, приостановление операций по счетам в банке,

¹ См.: Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях: приняты Верховным Советом СССР 23 октября 1980 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44, ст. 909.

² См.: Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: утвержден Верховным Советом РСФСР 20 июня 1984 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27, ст. 909.

³ См.: Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=99059> (дата обращения: 05.05.2022).

⁴ См.: Проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#StartDate=15.6.2020&EndDate=16.6.2020&npa=102945> (дата обращения: 05.05.2022).

временное ограничение на посещение собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований и иных публичных мероприятий.

Впервые разработаны общие правила применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, обязывающие правоприменителя учитывать характер совершенного административного правонарушения, а также соблюдать соразмерность объема ограничений прав лица, в отношении которого рассматривается вопрос о применении к нему меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, с необходимостью обеспечения производства по конкретному делу об административном правонарушении, определены обстоятельства до наступления которых они сохраняются. Предусмотрены ускоренные трехдневные сроки судебного рассмотрения жалобы или протеста на примененную меру обеспечения производства по делу. Распространена возможность проведения медицинского освидетельствования, которое в настоящее время предусмотрено лишь в отношении водителей, на всех лиц, совершивших административное правонарушение.

Вместе с тем проектом КоАП РФ оставлен без внимания целый ряд вопросов, требующих пристального внимания законодателя.

Так, разделение законодательства об административных правонарушениях на материальное и процессуальное вызывает вопрос о необходимости нахождения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в проекте процессуального Кодекса. Такие меры являются материальными по своей сути, и по этой логике они должны быть помещены в новый КоАП РФ. А КоАП РФ должен регламентировать порядок производства по делам об административных правонарушениях при возбуждении, рассмотрении и пересмотре дел об административных правонарушениях, а также порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

В качестве общей цели применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении ст. 4.1 проекта КоАП РФ закрепляет пресечение административного правонарушения. Указанная цель присуща не всем мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Так, одной из целей задержания судна, доставленного в порт Российской Федерации, является выяснение обстоятельств административного правонарушения. Применение личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице и досмотра транспортных средств допускается в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Кроме того, законодателем не указана превентивная цель применения рассматриваемых мер. Реализация некоторых мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях преследует цель предупреждения совершения правонарушений со стороны лица, привлекаемого к административной ответственности. В частности, посредством административного задержания и ареста судна, доставленного в порт Российской Федерации, правонарушители лишаются физической возможности совершать новые административные правонарушения, в том числе посредством использования судна в качестве их орудия. Подобные положения свидетельствуют о необходимости расширения общего перечня целей, присущих мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В связи с этим представляется целесообразным изменить формулировку определения, назвав в качестве общей цели обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном

правонарушении и исполнение принятого по делу постановления о назначении административного наказания, а затем перечислить частные цели, присущие отдельным мерам.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях принято рассматривать как разновидность мер административного принуждения, что предполагает их негативное воздействие на лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении. В то же время предлагаемая разработчиками проекта КоАП РФ новая мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — осмотр места совершения административного правонарушения (ст. 4.5) — имеет непринудительный характер и представляет собой контрольное обследование, направленное на выявление и фиксацию данных о совершенном административном правонарушении. Это обуславливает целесообразность урегулирования данного осмотра в главе о возбуждении дела об административном правонарушении.

Полномочиями по применению доставления, в соответствии с ч. 2 ст. 4.6 проекта КоАП РФ, обладает целый ряд должностных лиц государственных органов. Указанный перечень является закрытым и не учитывает сотрудников негосударственных формирований, к числу которых относятся народные дружинники, общественные инспектора охраны природы, работники частных охранных и сыскных структур. В действительности, на практике нередки случаи, когда сотрудники организаций, осуществляющих частную охранную деятельность, частные детективы, внештатные общественные инспектора органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением законодательства в области охраны окружающей среды, лесного законодательства, законодательства о животном мире, законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, выявляют и пресекают административные правонарушения. Тогда как проектом КоАП РФ не регламентирован порядок их взаимодействия с соответствующими органами административной юрисдикции. Возложение на частных охранников, детективов и внештатных общественных инспекторов дополнительных полномочий по доставлению лиц, в чьих действиях усматриваются признаки состава административного правонарушения, в органы внутренних дел или в иное служебное помещение, позволит устранить правовой пробел в данной сфере и будет способствовать достижению задачи предупреждения правонарушений.

Анализ положений ч. 2 ст. 4.6 проекта КоАП РФ позволяет определить окончание доставления с момента препровождения лица в служебное помещение органа административной юрисдикции. Но ни одним нормативным актом не определены сроки пребывания доставленного лица в служебном помещении в целях составления протокола об административном правонарушении вне рамок применения административного задержания. В этом случае срок административного задержания начинает течь с момента доставления. Наряду с этим, административное задержание применяется не по любому делу об административном правонарушении, а лишь в исключительных случаях. Отсутствие законодательно закрепленного срока содержания доставленных лиц в служебном помещении обуславливает фактическую бесконтрольность должностных лиц, полномочных составлять протоколы об административных правонарушениях. А продолжительность пребывания лица в служебном помещении зависит от объема совершаемых с ним процессуальных действий. Представляется, что оп-

тимальным сроком пребывания доставленного лица в служебном помещении, исходя из возможной необходимости проведения значительного объема действий, в том числе процессуального характера, срок, определенный законодателем для административного задержания, который составляет 3 часа.

Особый порядок применения административного задержания для ряда категорий лиц обусловлен выполнением ими важных публично-правовых функций и является одной из гарантий, обеспечивающих реализацию их должностных полномочий. К субъектам, на которых не распространяется применение административного задержания, относятся: Президент Российской Федерации, Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, иностранные граждане, пользующиеся дипломатическим иммунитетом, судьи, арбитражные заседатели арбитражных судов субъектов Российской Федерации, прокуроры и сотрудники Следственного комитета, Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты и аудиторы Счетной палаты, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, сотрудники органов федеральной службы безопасности, сотрудники федеральных органов государственной охраны, сотрудники органов внешней разведки. Представляется целесообразным систематизировать действующее законодательство и включить в ст. 4.7 проекта КоАП РФ положения, закрепляющие изъятия, не позволяющие применять административное задержание к особым категориям граждан.

Следует также обратить внимание на необходимость надлежащей регламентации применения административного задержания. Задержанное лицо в кратчайший срок, но не позднее трех часов с момента задержания в случае его задержания органами внутренних дел, в соответствии с ч. 7 ст. 14 Федерального закона «О полиции»¹, имеет право на один телефонный разговор в целях уведомления близких родственников или близких лиц о своем задержании и месте нахождения. Такое уведомление по просьбе задержанного лица может сделать сотрудник полиции. Представляется, что указанные положения должны быть распространены на всех лиц, к которым применяется административное задержание независимо от субъектов его применения, и закреплены в КоАП РФ.

Статья 4.9 проекта КоАП РФ, в отличие от соответствующих положений УПК РФ², не закрепляет перечень лиц, не подлежащих приводу. В этой связи позитивным представляется опыт законодателя Республики Беларусь. Правовая норма, исключающая возможность применения привода к отдельным категориям граждан, закреплена в Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях³. В соответствии с ч. 3 ст. 8.12 указанного нормативного акта, не подлежат приводу несовершеннолетние в

¹ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900; 2021. № 52, ч. 1, ст. 8983.

² См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 25 марта 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4921; 2022. № 13, ст. 1952.

³ См.: Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 92-з. URL: https://kodeksy-by.com/pikoap_rb.htm (дата обращения: 05.05.2022).

возрасте до шестнадцати лет, беременные женщины, больные, которые по состоянию здоровья не могут или не должны оставлять место своего пребывания, что удостоверено врачом, либо лица, имеющие явно выраженные признаки заболевания, препятствующего их приводу. В связи с этим, целесообразно дополнить ст. 4.9 КоАП РФ положениями, закрепляющими соответствующие изъятия из перечня лиц, к которым может быть применен привод.

Статьями 4.16, 4.17 проекта КоАП РФ регулируются 2 меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения. В действующем административно-деликтном законодательстве отсутствует определение рассматриваемых мер. Слово «свидетельствовать» в русском языке означает: 1) удостоверять в качестве свидетеля, 2) подтверждать, доказывать; 3) удостоверять подлинность чего-либо; 4) осматривать с целью определения чего-либо [2]. Из этого следует, что законодатель понимает под данным термином деятельность по определению наличия или отсутствия алкогольного опьянения у физического лица, управлявшего транспортным средством соответствующего вида. Под алкогольным опьянением (*Ebrietas alcoholica*) в медицине понимается симптомокомплекс, включающий клинически идентифицируемые поведенческие, психологические, психические, вегетативные, соматоневрологические составляющие, ассоциируемые с экспозиционным («острым», «транзиторным») психотропно-эйфорическим действием алкоголя (этанола, этилового спирта) и его дозозависимыми токсическими эффектами. В соответствии с клинической классификацией алкогольного опьянения, принятой в отечественной наркологии, в зависимости от степени интоксикации, выделяются три степени тяжести алкогольного опьянения — легкая, средняя и тяжелая. Субклиническая форма легкой степени алкогольного опьянения, которая во многих странах не исключает вождение транспортных средств и идентифицируется как «отсутствие влияния на психику и поведение», наблюдается при концентрации алкоголя в крови 0,3–0,7%. Таким образом, состояние лица при котором концентрация алкоголя в крови менее 0,3%, не рассматривается как алкогольное опьянение. В этой связи логичным представляется замена понятий «состояние алкогольного опьянения», «состояние опьянения», используемого при определении объекта освидетельствования на термин «наличие алкоголя в организме».

Предложенные изменения позволят устранить законодательные пробелы и оптимизировать применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, способствуя своевременному рассмотрению дела, соблюдению прав участников производства.

Библиографический список

1. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М.: Норма, 2015. 320 с.
2. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под общ. ред. Л.И. Скворцова. 28-е изд., перераб. М.: Мир и Образование: ОНИКС, 2012. 1375 с.

References

1. *Sokolov A.Yu.* Measures to Ensure the Proceedings in Cases of Administrative Offenses. M.: Norm, 2015. 320 p.
2. *Ozhegov S.I.* Explanatory Dictionary of the Russian Language: about 100,000 words, terms and phraseological expressions / under the general editorship of L.I. Skvortsov. 28th ed., re-worked. M.: World and Education: ONYX, 2012. 1375 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-78-86

УДК 342

В.В. Аржанов

**ЕДИНОНАЧАЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ В КОЛЛЕГИАЛЬНОМ ОРГАНЕ,
КОМИССИИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ
И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ***

Введение: деятельность комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как коллегиальный орган в настоящее время вызывает множество нареканий как с позиции оперативности принимаемых решений, так и с точки зрения имитации коллегиальности. Одним из механизмов решения данных проблем может стать нормативное закрепление единоначальных полномочий председателя комиссии. **Цель:** теоретико-прикладной анализ деятельности коллегиальных и единоначальных органов и на их основе определение объема единоличных полномочий председателя коллегиального органа, которым является комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав. **Методологическая основа:** общенаучные (анализ, синтез, системно-структурный) и частнонаучные (логико-юридический, сравнительно-правовой) методы познания, позволяющие раскрыть некоторые тенденции реформирования деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. **Результаты:** анализ действующего законодательства, а также признаки единоначальных и коллегиальных методов управления позволяют говорить о формировании нового метода управления, который можно назвать коллегиальным органом с единоначальным руководителем. Изучение федерального и регионального законодательства, опрос членов КДНиЗП позволил сформировать перечень вопросов, которые может решать председатель комиссии самостоятельно, не собирая членов комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. **Выводы:** обозначены направления по которым председатели комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав могут наделяться единоначальными полномочиями и сформулирован начальный перечень данных полномочий.

Ключевые слова: комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, председатель комиссии, единоначалие, коллегиальность, полномочия.

V. V. Arzhanov

**SOLE AUTHORITY OF THE CHAIRMAN IN A COLLEGIAL BODY,
THE COMMISSION ON MINORS' AFFAIRS AND PROTECTION
OF THEIR RIGHTS**

Background: the activity of the Commission on Minors' Affairs and Protection of Their Rights as a collegial body currently causes a lot of criticism both from the position

© Аржанов Владимир Владимирович, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: sgua123@mail.ru

© Arzhanov Vladimir Vladimirovich, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00686.

of promptness of decisions made, and from the point of view of imitation of collegiality. One of the mechanisms to solve these problems can be a normative consolidation of the one-man powers of the chairman of the commission. Objective: theoretical and applied analysis of the activities of collegial and one-man bodies and, on their basis, determination of the scope of the sole authority of the chairman of the collegial body, which is the Commission on Minors' Affairs and Protection of their Rights. Methodology: general scientific (analysis, synthesis, system-structural) and private scientific (logical-legal, comparative-legal) methods of cognition, allowing to reveal some trends in reforming the activities of the Commission on juvenile affairs and protection of their rights. Results: analysis of the current legislation, as well as the signs of one-man and collegial methods of management allows us to talk about the formation of a new method of management, which can be called a collegial body with a one-man head. The study of the federal and regional legislation, the survey of the members of the Commission on Minors' Affairs and Protection of their Rights allowed us to form a list of issues that can be solved by the Chairman of the Commission independently, without gathering the members of the Commission on Minors' Affairs and Protection of their Rights. Conclusions: the directions in which chairpersons of commissions for cases of minors and protection of their rights may be vested with the sole authority and the initial list of these powers is formulated.

Key-words: *commission on juvenile affairs and protection of their rights, chairman of the commission, unity of command, collegiality, powers.*

Законодательство, регулирующее деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — КДНиЗП или Комиссия), безальтернативно закрепляет, что Комиссия является коллегиальным органом¹. Правовой статус КДНиЗП как коллегиального органа, и полномочия Председателя Комиссии как руководителя коллегиального органа, принимаются как данность [1; 2; 3]. Однако нам хотелось поднять вопрос о необходимости наделения Председателя КДНиЗП единоначальными полномочиями.

В современной науке сформировались подходы к пониманию единоначалия и коллегиальности как принципа управления, организации и деятельности органов власти.

Коллегиальными признаются органы власти, в которых решение принимается двумя и более лицами, имеющими равное число голосов на заседании (собрании) путем достижения консенсуса или простым голосованием (большинством голосов).

Плюсами коллегиального метода управления являются:

- совместное обсуждение принимаемых решений и как следствие этого, его проработанность и учет мнения (интересов) множества лиц;
- снижение уровня авторитаризма, субъективизма и нейтрализация иерархии;
- возможность задействовать ресурсы, знания и опыт множества субъектов, входящих в состав органа.

¹ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177; Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 45, ст. 5829; Постановление Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2093.

При этом как любой метод управления он имеет не только положительные, но и отрицательные стороны. К числу последних можно отнести:

затянутость времени принятия решения путем консенсуса, а иногда и невозможность его принятия;

снижение персональной ответственности лиц, принимающих решение;

стремление переложить обязанности на другое лицо.

Названных недостатков не имеет орган с единоначальным методом управления. Во главе такого органа стоит один руководитель, который наделен всеми полномочиями для самостоятельного принятия решения. Положительными чертами такого метода являются:

сосредоточения полномочий, ресурсов и информации в одних руках;

оперативность принятия решений;

деятельность строится на принципе субординации, иерархии и соподчиненности;

персональная ответственность руководителя за деятельность органа и принятые решения.

Недостатки данного метода управления и организации деятельности:

субъективизм и тоталитаризм;

отсутствие обсуждения часто приводит к снижению качества принимаемых решений;

излишняя субординация и соподчиненность и, как следствие, уменьшение активности на среднем и низовом уровнях.

Для минимизации негативных последствий такого метода управления обычно при единоначальном руководителе создают коллегиальный орган (совет или комиссию).

Однако в настоящее время наметилась тенденция на формирование новой модели организации работы органов власти, которую можно назвать коллегиальным органом с единоначальным руководителем. Руководители органов, которые традиционно считались коллегиальными, стали получать единоначальные полномочия, причем им добавляются права и обязанности не только в организации работы самого органа, но и во вне его [4]. К числу таких органов можно отнести Правительство Российской Федерации и высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (правительство и администрации), административные комиссии и т.д.

Например, в некоторых регионах председатель административной комиссии (коллегиального органа) несет персональную ответственность за деятельность административной комиссии¹, от своего имени осуществляет общий контроль

¹ См. п. 3. ст. 7 Закона Нижегородской области от 4 августа 2011 г. № 91-З «Об административных комиссиях в Нижегородской области и о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями в области законодательства об административных правонарушениях» (в ред. от 15 декабря 2020 г.) // Правовая среда. 2011. № 91; п. 6.3. «Регламента работы административной комиссии Балахнинского муниципального округа Нижегородской области» (утвержден Постановлением администрации Балахнинского муниципального округа Нижегородской области от 9 февраля 2021 г. № 118 «О создании административной комиссии Балахнинского муниципального округа Нижегородской области»)

за исполнением принятых решений¹, ведет прием граждан, рассматривает их предложения, заявления и жалобы и принимает по ним необходимые меры², а также составляет протоколы об административных правонарушениях³. Обычно такие полномочия имеет единоначальный руководитель, однако председатель административной комиссии (коллегиального органа) самостоятельно решает данные вопросы и от своего имени.

По нашему мнению, такую модель деятельности и принятия решений необходимо распространить на КДНиЗП, которая тоже традиционно считается коллегиальным органом. Однозначное понимание Комиссии, как коллегиального органа, неурегулированность единоначальных полномочий Председателя КДНиЗП снижает эффективность работы самой Комиссии, а также ее членов и сотрудников аппарата.

Потребность в изменении правового статуса Председателя Комиссии была выявлена в результате социологического опроса, который проводился Центром научно-методического обеспечения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Саратовской государственной юридической академией совместно с Министерством просвещения Российской Федерации среди членов и сотрудников аппарата Комиссий различного уровня, включая председателей, заместителей председателей, ответственных секретарей. В ходе проведения исследования было изучено и проанализировано мнение 1066 представителей КДНиЗП регионального и муниципального уровней из 72 субъектов РФ [5]. Подавляющее большинство лиц, принявших участие в опросе, полагают, что председатели Комиссий должны иметь единоличные полномочия⁴.

Учитывая такую потребность, необходимо определить, какие именно вопросы может решать ее Председатель Комиссии единолично, не собирая остальных членов КДНиЗП. По нашему мнению, целесообразно разделить единоначальные полномочия Председателя Комиссии на следующие группы: общие и процессуальные полномочия в рамках КАС, ГПК, АПК, полномочия, связанные с рассмотрением дел об административных правонарушениях в рамках КоАП РФ, а также полномочия в рамках межведомственного взаимодействия органов и

// Официальный интернет-сайт Балахнинского муниципального округа. URL: <http://www.balakhn.ru> (дата обращения: 20.05.2022); п. 3.2. «Положения об административной комиссии администрации Вольского муниципального района» (утверждено Постановлением главы администрации Вольского муниципального района от 11 июня 2009 г. № 1693 «О создании административной комиссии администрации Вольского муниципального района») (в ред. от 25 июля 2011 г.) // Вольский деловой вестник. 2009. № 34.

¹ См. ст. 5 Закона Республики Калмыкия от 26 ноября 2004 г. № 162-III-З «Об административных комиссиях в Республике Калмыкия» (в ред. от 29 октября 2010 г.) // Хальмг унн. 2004. № 254-255; ст. 6 Положения об Административной комиссии муниципального образования «Каменноостокское сельское поселение» (утверждено Постановлением главы муниципального образования от 19 мая 2017 г. № 31). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; п. 5 Постановления Местной администрации Лескенского муниципального района КБР от 19 июня 2015 г. № 301 «О создании Административной комиссии местной администрации Лескенского муниципального района» (в ред. от 23 июня 2021 г.) // Лескенская газета. 2015. 27 июня.

² См. п. 22 Решения Чебоксарского городского Собрания депутатов ЧР от 22 февраля 2011 г. № 102 «О Положении об административных комиссиях» (в ред. от 8 июня 2021 г.) // Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. 2011. 18 марта.

³ См. ст. 3 Закона Брянской области от 15 июня 2007 г. № 84-З «Об административных комиссиях в муниципальных образованиях в Брянской области» (в ред. от 29 марта 2021 г.) // Брянский рабочий. 2007. 29 июня.

⁴ За — 74,0% (Комиссии субъектов РФ); За — 75,2% (муниципальных (территориальных) Комиссий).

учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Общие единоначальные полномочия Председателя КДНиЗП. В ходе вышеупомянутого опроса респондентам был задан вопрос «Какие единоличные полномочия должен иметь председатель Комиссии, то есть по каким вопросам он может самостоятельно принимать решения, не созывая членов Комиссии?» Перечень ответов был открытым, т.е. часть ответов содержалась в опросном листе, при этом респонденты могли самостоятельно дописать недостающие единоначальные полномочия Председателя Комиссии, если считали нужным это сделать. Все полученные ответы можно было разделить на две подгруппы.

Первую большую подгруппу составляют полномочия, направленные во вне Комиссии, т.е. к субъектам, которые не находятся в составе КДНиЗП. По мнению респондентов, Председатель Комиссии самостоятельно должен:

- готовить ответы на запросы органов контроля и надзора;
- вести прием граждан, рассматривать их предложения, заявления и жалобы и принимать по ним необходимые меры;
- запрашивать необходимые для работы Комиссии материалы;
- представлять Комиссию в государственных органах, органах местного самоуправления и иных организациях;
- проверять достаточность и соответствие требованиям законодательства поступивших в Комиссию документов;
- принимать решение об отнесении того или иного вопроса к компетенции Комиссии;
- готовить (подписывать) благодарственные письма.

Вторую подгруппу составляют полномочия внутриорганизационного характера, а именно:

- организация проведения выездных заседаний;
- утверждение структуры и положения о структурных подразделениях Комиссии;
- утверждение должностных регламентов (инструкций) лиц, работающих в Комиссии на постоянной основе.

По нашему мнению, наряду с названным, Председатель Комиссии может осуществлять еще ряд единоначальных полномочий общего характера. Он должен:

- осуществлять расстановку кадров;
- принимать меры поощрения и меры дисциплинарного взыскания к штатным работникам;
- осуществлять контроль за исполнением плана работ;
- вести служебную переписку с отраслевыми, функциональными и территориальными органами и учреждениями;
- обеспечивать предоставление установленной отчетности о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Процессуальные единоначальные полномочия Председателя КДНиЗП в рамках КАС, ГПК, АПК. По нашему мнению, Председатель Комиссии должен иметь возможность самостоятельно принимать решения и действовать при рассмотрении дел в суде, а именно:

- подписывать иски, заявления, в том числе и административные иски, заявления, а также и возражения на них;

подавать встречные иски, в том числе административные иски;

иметь право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии;

заявлять отводы;

представлять доказательства и участвовать в их исследовании, а также заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств;

задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам;

давать объяснения суду в устной и письменной форме, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам;

возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле;

обжаловать судебные акты и готовить отзывы в судебные инстанции при обжаловании постановлений Комиссии;

передавать полномочия представителя в суде другому лицу (передовое).

Процессуальные единоначальные полномочия Председателя КДНиЗП в рамках рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также иными лицами, связанными с несовершеннолетними по ряду статей КоАП РФ. Выделение данных единоначальных полномочий председателя Комиссии в отдельную группу обусловлено тем, что в производстве по делам об административных правонарушениях КДНиЗП играет двойную роль. С одной стороны, Комиссия и ее отдельные члены возбуждают дела об административных правонарушениях, собирают доказательства, составляют протокол об административных правонарушениях. С другой стороны, КДНиЗП рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35, 5.36, 6.10, 6.23, 20.22 КоАП РФ. Поэтому Председатель Комиссии должен иметь единоначальные полномочия на первой и второй стадии производства по делу об административном правонарушении.

По нашему мнению, в части возбуждения дела об административном правонарушении Председатель КДНиЗП может самостоятельно:

осуществлять личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице;

сбирать доказательства;

составлять протоколы об административных правонарушениях.

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении Председатель КДНиЗП может самостоятельно выяснять:

относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;

имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела КДНиЗП;

правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;

имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;

достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;

имеются ли ходатайства и отводы.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении Председатель КДНиЗП должен выносить определение, в котором единолично разрешат следующие вопросы:

- о назначении времени и места рассмотрения дела;
- о вызове лиц, указанных в ст. 25.1-25.10 КоАП РФ, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы;
- об отложении рассмотрения дела;
- о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела;
- о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции КДНиЗП.

Единоначальные полномочия Председателя КДНиЗП в рамках межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В рамках данных полномочий Председатель Комиссии может самостоятельно:

- обеспечивать осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних;
- принимать меры по совершенствованию взаимодействия органов и учреждений системы профилактики;
- контролировать исполнение межведомственных планов (программ) индивидуальной профилактической работы или применения конкретных мер по защите прав и интересов несовершеннолетних;
- давать поручения в соответствии с компетенцией Комиссии органам и учреждениям системы профилактики¹;
- осуществлять контроль за исполнением принятых Комиссией решений².

При этом два последних полномочия были названы респондентами (практическими работниками) при проведении вышеназванного опроса.

Мы понимаем, что названный нами перечень единоначальных полномочий Председателя КДНиЗП не является исчерпывающим, специалисты в названных отраслях права и практические работники могут назвать еще ряд полномочий, которые необходимо иметь Председателю Комиссии, при этом все согласятся, что перечень полномочий, который указан в Постановлении Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 является не достаточным. Однако этот перечень закрытый и расширению не подлежит.

Понимая нехватку единоначальных полномочий у Председателей субъектов и муниципальных Комиссий, регионы наделяют их дополнительными полномочиями, несмотря на то, что это выходит на установленные федеральным законодательством рамки. Например, подп. 11 п. 3 ст. 6 Закона Саратовской

¹ За данные единоначальные полномочия Председателя КДНиЗП проголосовало — 82,2% (Комиссии субъектов РФ) и 87,3% (муниципальных (территориальных) Комиссий).

² За данные единоначальные полномочия Председателя КДНиЗП проголосовало — 56,2% (Комиссии субъектов РФ) и 63,99% (муниципальных (территориальных) Комиссий).

области от 30 июля 2014 г. «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Саратовской области и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» (в ред. от 9 марта 2022 г.) закрепляет, что председатель комиссии «составляет протоколы об административных правонарушениях»¹.

При этом самостоятельное расширение субъектами РФ единоначальных полномочий Председателей Комиссий разрывает правовое пространство России, затрудняет унификацию методов и средств профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Анализ регионального законодательства и опрос практических работников показывает, что существует потребность в законодательном закреплении единоначальных полномочий Председателя КДНиЗП. По нашему мнению, необходимо законодательно закрепить единоначальные полномочия Председателя КДНиЗП на федеральном уровне, в противном случае, регионы будут это делать самостоятельно, что не всегда приводит к положительным результатам.

Библиографический список

1. *Попова М.Ю.* Проблемные аспекты в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних // Гуманитарный научный вестник. 2021. № 1. С. 146–150.
2. *Ильгова Е.В., Борисова В.Ф., Спасивов Н.В.* Проблемы правового регулирования участия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в рассмотрении судами дел, связанных с пребыванием несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 60–66.
3. *Лебедева М.Ю.* Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав в системе административной юстиции // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2019.
4. *Ильгова Е.В., Аржанов В.В., Архипова Е.С.* Коллегиальные и единоначальные методы формирования и деятельности органов управления: традиционные подходы и новые тенденции // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5. С. 90–103.
5. *Аржанов В.В.* Вопросы формирования и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: результаты социологического опроса // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 3.

References

1. *Popova M.Yu.* Problematic Aspects in the Activities of Commissions on Juvenile Affairs // Humanitarian Scientific Bulletin. 2021. No. 1 P. 146–150.
2. *Ilgova E.V., Borisova V.F., Spesivov N.V.* Problems of Legal Regulation of the Participation of Commissions for Minors and the Protection of Their Rights in the Consideration by Courts of Cases Related to the Stay of a Minor in a Special Educational Institution of a Closed Type // Legal policy and legal life. 2020. No. 4. P. 60–66.

¹См.: Закон Саратовской области от 30 июля 2014 г. «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Саратовской области и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» (в ред. от 9 марта 2022 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/467703847>. (дата обращения: 10.05.2022).

3. *Lebedeva M.Yu.* Commission on Juvenile Affairs and Protection of Their Rights in the System of Administrative Justice // Scientific and methodological electronic journal "Concept". 2019.

4. *Ilgova E.V., Arzhanov V.V., Arkhipova E.S.* Collegial and Single-Headed Methods of Formation and Activity of Management Bodies: Traditional Approaches and New Trends // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2021. No. 5 P. 90–103.

5. *Arzhanov V.V.* Questions of Formation and Organization of Activity of Commissions on Juvenile Affairs and Protection of Their Rights: Results of a Sociological Survey // Legal policy and legal life. 2022. No. 3

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-87-91
УДК 342.922.3

В.Ю. Мандрыкина

КЛАССИФИКАЦИЯ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Введение: обоснованием актуальности темы выступает прогрессирующее количество создаваемых социально ориентированных некоммерческих организаций (далее — СОНКО) на территории Российской Федерации, что обуславливает необходимость их классификации как субъектов административного права. **Цель:** разработать классификацию СОНКО, взяв за основу виды деятельности данных субъектов и объединяя их в укрупненные группы. **Методологическая основа:** метод индукции, сравнения, анализа и формальной логики. **Результаты:** аргументирована авторская позиция относительно классификации СОНКО, посредством объединения их в группы по видам деятельности. **Выводы:** в целях совершенствования теоретической основы, на которой строится деятельность СОНКО, проведен анализ имеющихся и предложена, содержащая новизну классификация таких организаций.

Ключевые слова: субъекты административного права, социально ориентированные некоммерческие организации, классификация, защита прав человека.

V.Yu. Mandrykina

CLASSIFICATION OF SOCIALLY ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW

Background: the rationale for the relevance of the topic is a progressive number of created socially-oriented non-profit organizations (hereinafter — SONCO) in the Russian Federation, which necessitates their classification as subjects of administrative law. **Objective:** to develop a classification of SONCO, taking as a basis the types of activities of these subjects and combining them into enlarged groups. **Methodology:** method of induction, comparison, analysis and formal logic. **Results:** the author's position on the classification of SONCOs, by combining them into groups according to the type of activity is argued. **Conclusions:** in order to improve the theoretical basis on which the activities of SONCO are based, an analysis of the existing ones is carried out and a classification of such organizations containing novelty is proposed.

Key-words: subjects of administrative law, socially oriented non-profit organizations, classification, protection of human rights.

Некоммерческие организации представляют собой многочисленную группу субъектов административного права, что обуславливает необходимость их классификации.

© Мандрыкина Виктория Юрьевна, 2022
Аспирант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Vika199309@mail.ru
© Mandrykina Victoria Yurievna, 2022
Postgraduate student of the Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)

Согласно словарю русского языка С.И. Ожегова: «Классифицировать — это распределить по группам, разрядам, классам»¹.

Вопрос классификации социально ориентированных некоммерческих организаций является важным, так как административно-правовой статус организации влияет на порядок регистрации юридического лица, порядок налогообложения и прочее. Соболева Ю.В. отмечает, что отдельные стороны деятельности СОНКО в некоторой степени уже урегулированы [1, с. 94]. С таким суждением нельзя не согласиться, ведь законодатель закрепил их понятие, виды деятельности, формы поддержки и пр.

В науке имеются различные подходы к классификации некоммерческих организаций, но хотим уточнить, что изучение классификации социально ориентированных некоммерческих организаций ранее не осуществлялось.

Так, некоммерческие организации было предложено классифицировать исходя из функционального назначения, как основы их деятельности. Исходной точкой тому послужили принципы, ставшие базой для международной стандартной отраслевой классификации всех видов экономической деятельности ООН (МСОК)². Были распределены на 10 групп различные виды деятельности (культура и досуг, образование и исследования, развитие благотворительности, религия, социальные услуги и прочие), которые также разделяются на подгруппы [2, р. 12].

Российским законодателем установлен перечень некоммерческих организаций, исходя из видов деятельности, которые предусмотрены в нормах Федерального закона «О некоммерческих организациях». В данном нормативном акте предусмотрено и наличие таких организационно-правовых форм, как общественные и религиозные организации (объединения), общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьи общества, фонды, государственные корпорации, частные учреждения, государственные, муниципальные учреждения, бюджетные учреждения, некоммерческие партнерства, ассоциации (союзы), а также автономные некоммерческие организации³.

С момента принятия вышеназванного нормативного акта вопросы классификации некоммерческих организаций не остаются без внимания надолго. Так, О.А. Вавиловой на основании данного закона представлена классификация некоммерческих организаций, основу которой составил такой признак как форма некоммерческой организации. Затем, положив в основу данную классификацию, все некоммерческие организации были объединены в несколько больших групп, в которые включены потребительские кооперативы, различные фонды благотворительного и иного характера, автономные некоммерческие организации, учреждения, некоммерческие партнерства, общины, общественные и религиозные организации (объединения) [3. с. 12].

¹ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. URL: <http://www.terminy.info/russian-language/explanatory-dictionary-ozhegova/klassificirovat> (дата обращения: 24.02.2022).

² См.: Общероссийский классификатор информации об общероссийских классификаторах ОК 026-2002 (ОКОК) (принят постановлением Госстандарта РФ от 25 декабря 2002 г. № 502-ст) Приложение А (справочное). Международные (региональные) классификации и стандарты, используемые в общероссийских классификаторах // ИУС «Государственные стандарты». 2003. №7.

³ См.: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145; 2021. № 27, ч. I, ст. 68.

Данное предложение не противоречит существующему положению, когда СОНКО со статусом юридического лица, могут создаваться, используя разнообразные правовые формы, определенные для некоммерческих организаций, «...за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений являющихся политическими партиями» (п. 2.1 ст. 2 Закона об НКО).

Основание для подразделения субъектов по организационно-правовым формам имеет место быть, но классификацию некоммерческих организаций можно проводить, применяя и иные основания.

Рядом исследователей (например, Л.Р. Лариной, Т.И. Баязитовой) была осуществлена классификация некоммерческих организаций, исходящая из функционального назначения выполняемой ими основной деятельности. Так, организации были поделены на целый ряд групп: проводящие социальную работу и воспитание; группы, специализацией которых является общественно-политическая работа; группы, активно содействующие развитию институтов МСУ, группы, сосредоточенные на проведении научных исследований, занимающиеся образованием. Кроме того, в данной классификации предусмотрено также обособление организаций, которые организуют досуг и занимаются вопросами культуры граждан [4, с. 357]. Также обособлены в отдельную группу организации, которые осуществляют деятельность по оказанию различных видов помощи гражданам и организациям: гуманитарную, правовую, благотворительную и прочие. Отдельно выделены религиозные объединения и ассоциации¹.

В.В. Филипенко проводилась классификация некоммерческих организаций, отталкиваясь от их организационно-правовой формы, а также беря во внимание экономическую составляющую, а именно, способ и форму создания такого объединения учредителями, профиль и заявленные цели экономической деятельности, и прочее [5, с. 37].

Рядом исследователей было предложено в качестве основы для группировки некоммерческих организаций принимать во внимание такие признаки, которые отграничивают одни некоммерческие организации от других, как источники и формы финансирования; целевая аудитория, способ управления; масштабы деятельности, формы собственности; и еще ряд других [6, с. 59].

Классификация негосударственных организаций, представленная Ю.В. Солевой, исходит из их функционального назначения: «...действующие в промышленности, сельском хозяйстве, строительстве, на транспорте, в сфере информационных технологий и связи, в торговле, в сферах культуры и досуга, образования и исследований, медицины и здравоохранения, социальных услуг, защиты окружающей среды, общего развития, в сфере права, защиты интересов и политики, содействия и развития благотворительности, религиозные и другие» [7, с. 124].

Проанализировав данные подходы к классификации негосударственных организаций (и в частности некоммерческих) можно прийти к выводу о том, что СОНКО, являясь их разновидностью, имеют те же характерные черты.

Для характеристики функционального назначения деятельности СОНКО имеет значение наличие подобных направлений деятельности, которые вклю-

¹ См.: Ларина Л.Р. Источники финансирования некоммерческих организаций, и управление ими. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=11667> (дата обращения: 24.02.2022).

чают, например, деятельность по социальной поддержке и защите, по оказанию правовой помощи, благотворительной и иной, по подготовке и оказанию помощи в преодолении различных негативных последствий, участие в мероприятиях по охране окружающей среды, и т.п.

Если мы обратимся к легальному определению понятия «социально ориентированные некоммерческие организации», то это позволит провести такую классификацию. Так, представленный перечень направлений деятельности, выполняемой СОНКО, четко показывает, что содействие и участие в решении социальных проблем и развитии гражданского общества занимает главенствующее место.

Внимательное и предметное рассмотрение данного перечня, закрепленного в п. 1 ст. 31.1 Закона об НКО, только подтверждают наш тезис для проведения классификации СОНКО по предлагаемым основаниям.

Виды деятельности, содержащиеся в данной статье так или иначе направлены на содействие гражданам в реализации прав и их защите. Права человека — это понятие, характеризующее правовой статус человека по отношению к государству, его возможности, его притязания в экономической, социальной, политической и культурной сферах [8, с. 558]. Они были закреплены во Всеобщей декларации прав человека¹.

Таким образом, основными признаками СОНКО являются: отсутствие цели извлечения прибыли и возможности распределения дохода между участниками, ориентированность на решение вопросов, связанных с социальными проблемами и развитием общества, а также защита прав населения. Следовательно, необходимо представить классификацию СОНКО по видам деятельности, объединенным в крупные группы, то есть как субъекты административного права во взаимодействии с органами государственной власти и должностными лицами:

1) оказывающие социальные и правовые услуги населению (к которым можно отнести такие направления деятельности как социальное обслуживание, юридическую помощь и пр.).

2) принимающие участие в подготовке граждан к чрезвычайным ситуациям и оказывающие помощь в случае возникновения каких-либо бедствий (который включает подготовку населения к преодолению бедствий и оказание содействия пострадавшим и т.д.).

3) осуществляющие охрану окружающей среды, а также защиту территорий и объектов, которые имеют статус особо охраняемых государством объектов (к которым относят виды деятельности в области защиты окружающей среды, объектов, территорий и пр.)

4) применяющие меры профилактики, направленные на предотвращение социально опасного поведения (включающие такую деятельность как профилактика социально опасных форм поведения, а также образование, науку, культуру, искусство и пр.).

5) осуществляющие благотворительная деятельность, а также деятельность по охране здоровья граждан (которая охватывает организацию волонтерства, а также медицинскую и социальную реабилитацию граждан).

¹ См.: Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1998. 10 дек.

Библиографический список

1. *Соболева Ю.В.* Общие начала в административно-правовом регулировании деятельности социально ориентированных коммерческих и некоммерческих организаций // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 2 (121). С. 93–98.
2. *Salomon L.M., Anheier H.K.* The emerging sector: The nonprofit sector in comparative perspective — an overview. Baltimore. 1994. P. 32.
3. *Вавилова О.А.* Некоммерческие организации: современная классификация // Некоммерческие организации в России. М., 2012. С. 12–14.
4. *Баязитова Т.И.* Социальные сети как инструмент рекламной и PR деятельности в Интернете // Молодой ученый. 2016. № 30 (134). С. 357.
5. *Пилипенко В.И.* Какие некоммерческие организации полезны обществу // Тезисы выступления на гражданских слушаниях. СПб., 2007. С. 38–54.
6. *Князева М.В.* Тенденции развития некоммерческих организаций в РФ // Инновационная экономика в России: проблемы и перспективы: сборник научных трудов Всероссийской конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Томск, 2008. С. 59–60.
7. *Соболева Ю.В.* Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 434.
8. Большой юридический словарь / под. ред. А.Я. Сухарева. 3-е изд. М.: ИНФРА М, 2009. 856 с.

References

1. *Soboleva Yu.V.* General Principles in the Administrative and Legal Regulation of the Activities of Socially Oriented Commercial and Non-Profit Organizations // Bulletin of the Saratov State Law Academy 2018. No. 2 (121). P. 93–98.
2. *Salomon L.M., Anheier H.K.* The Emerging Sector: the Non-Profit Sector in Comparative Perspective - an Overview. Baltimore. 1994. P. 32.
3. *Vavilova O.A.* Non-Profit Organizations: Modern Classification // Non-Profit Organizations in Russia. M., 2012. P. 12–14.
4. *Bayazitova T.I.* Social Networks as a Tool of Advertising and PR Activities on the Internet // Young scientist. 2016. No. 30 (134). P. 357.
5. *Pilipenko V.I.* What Non-Profit Organizations Are Useful to Society // Theses of the Speech at the Civil Hearings. St. Petersburg, 2007. P. 38–54.
6. *Knyazeva M.V.* Trends in the Development of Non-Profit Organizations in the Russian Federation // Innovative Economy in Russia: Problems and Prospects: collection of scientific tr. All-Russian conf. of students, postgraduates and young scientists. Tomsk. 2008. P. 59–60.
7. *Soboleva Yu.V.* Administrative and Legal Status of Non-Governmental Organizations: dis. ... doc. of law. Saratov, 2018. P. 434.
8. Big Legal Dictionary / edited by A.Ya. Sukharev. 3rd ed. Moscow: INFRA M, 2009. 856 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-92-99

УДК 342.92

Б.А. Медведев

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

Введение: актуальность статьи связана с необходимостью повышения эффективности государственного управления на основе внедрения качественных механизмов ее оценки, для поиска которых целесообразно обращение к законодательству зарубежных стран, где данные механизмы получили нормативное закрепление. **Цель:** выявить основные подходы к нормативно-правовому установлению механизмов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в иностранных государствах и определить возможные контуры работы российского законодателя в соответствующем направлении. **Методологическая основа:** общие и частные научные методы познания объективной действительности, к которым относятся анализ, синтез, абстрагирование, формально-юридический, сравнительно-правовой и иные методы научного познания. **Результаты:** установлены и охарактеризованы практики иностранных государств в сфере нормативной регламентации оценки эффективности деятельности органов государственного управления. **Вывод:** выявленный в результате проведенного исследования подход, который выражен в принятии закона, содержащего общие принципы, критерии и порядок оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, мог бы быть полезен для совершенствования отечественной нормативной базы, поскольку существующее разрозненное законодательное и подзаконное регулирование без установления порядка реальной оценки эффективности работы федеральных органов государственного управления не способствует успешному реформированию последнего.

Ключевые слова: оценка эффективности, органы исполнительной власти, государственное управление, зарубежные государства, законодательство.

B.A. Medvedev

ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF EXECUTIVE AUTHORITIES UNDER THE LEGISLATION OF FOREIGN COUNTRIES

Background: relevance of the article is associated with the need to improve public administration efficiency through the introduction of qualitative mechanisms for its evaluation, to find which it is advisable to refer to the legislation of foreign countries, where these mechanisms have been enshrined in law. **Objective:** to identify the main approaches to the normative-legal establishment of mechanisms to assess the effectiveness of executive authorities in foreign countries and to determine the possible contours of

© Медведев Богдан Александрович, 2022

Аспирант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: bagm331@icloud.com

© Medvedev Bogdan Aleksandrovich, 2022

Postgraduate student of the Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)

*the work of the Russian legislator in the relevant direction. **Methodology:** general and particular scientific methods of cognition of objective reality, which include analysis, synthesis, abstraction, formal legal, comparative legal and other methods of scientific cognition. **Results:** established and characterized the practices of foreign countries in the field of normative regulation of performance evaluation of public administration. **Conclusion:** the approach identified as a result of the study, which is expressed in the adoption of a law containing general principles, criteria and procedure for evaluating the effectiveness of the executive power bodies, could be useful for improving the domestic regulatory framework, since the existing patchwork of legislative and sub-legislative regulation without establishing a procedure for real assessment of the effectiveness of federal public administration bodies does not contribute to the successful reform of the latter.*

Key-words: efficiency assessment, executive authorities, public administration, foreign countries, legislation.

Эффективность деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровней является ключевым параметром их функционирования, поскольку от нее зависит поступательное развитие всех областей, отраслей и сфер государственного управления. Одной из основных задач административно-правовой политики государства является определение путей совершенствования законодательства, регулирующего деятельность органов исполнительной власти, с тем чтобы закрепить алгоритм оценивания результатов реализации их полномочий, путей и средств достижения поставленных перед ними целей. Подходы, вырабатываемые в науке административного права, играют здесь определяющую роль, способствуя поиску путей организации эффективного воздействия государства на экономику [1, с. 183] и иные области.

Длительное время в нашем государстве нормативно устанавливались лишь полномочия (права и обязанности) органов государственного управления и их должностных лиц, на основе практики осуществления которых можно было судить о результативности их функционирования. Однако эти полномочия лишь показывают предметную сторону деятельности органов исполнительной власти, обеспечивая реализацию их функционального предназначения. Получили распространение различные аналитические отчеты, статистические материалы, формируемые соответствующими органами, отражающие факт применения ими тех или иных правовых норм. Часто результаты деятельности субъектов государственного управления излагаются в утверждаемых ими документах стратегического планирования с указанием в них дальнейших перспектив улучшения тех областей жизни социума, в которых они реализуют свою компетенцию. В то же время возникают вопросы о достаточности такого подхода, о том возможно ли на основе каких-либо заранее не утвержденных количественных показателей оценить эффективность деятельности органов исполнительной власти, а также о том, может ли служить подобным индикатором достижение запланированных количественных ориентиров?

Нельзя сказать, что оценка эффективности деятельности субъектов государственного управления в нашей стране не была предметом научных изысканий, но подобные исследования проводились в области, в первую очередь, экономических и социологических наук, не отражаясь на содержании законодательства. Лишь в XXI веке в контексте административной реформы стали приниматься

нормативные правовые акты, содержащие словосочетание «оценка эффективности», для определения социальной полезности органов публичного управления, наличия или отсутствия качественных улучшений руководимых ими областей, отраслей и сфер функционирования социума. Вместе с тем подобное регулирование носит разрозненный и фрагментарный характер, охватывая низовые уровни публичного управления — региональное и муниципальное. В настоящее время актуально дальнейшее административное реформирование государственного аппарата для внедрения инструментов качественного управления [2, с. 148].

Указанными обстоятельствами определяется необходимость поиска путей совершенствования нормативной регламентации оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Одним из возможных вариантов развития отечественного законодательства в этом направлении является частичное, адаптированное под российские реалии и отечественную правовую систему, заимствование опыта зарубежных государств. Для этих целей необходимо также учитывать результаты современных исследований отечественных специалистов в области теории государственного управления [4, с. 166–172] и политологии [5, с. 47–57], которыми была подвергнута анализу зарубежная практика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Оценка эффективности государственного управления далеко не во всех государствах включена в предмет законодательного регулирования. Нередко нормативные акты содержат декларативные положения об эффективности, не отражая механизмов ее оценки. К примеру, в законодательстве ряда государств Латинской Америки реализован системный подход к нормативно-правовому регулированию государственного управления, а его эффективность рассматривается в качестве одного из основных его атрибутов, но механизмы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти не проработаны.

В Мексиканских Соединенных Штатах еще в 1976 г. был принят Органический закон о федеральном государственном управлении (в ред. от 5 апреля 2022 г.)¹. Его концепция подразумевает регламентацию как основ организации федерального государственного управления, так и правоотношений в различных его отраслях и сферах. Эффективность рассматривается мексиканским законодателем как один из принципов деятельности федеральных органов исполнительной власти и их нижестоящих территориальных структур, как неотъемлемое свойство процесса государственного управления. В этом ключе использование прилагательного «эффективный» охватывает весь текст закона, показывая необходимость «эффективной борьбы с бедностью», «эффективного функционирования морских и речных портов», «эффективных государственных закупок», «эффективного производства и использования энергии» и т.д. Однако никаких общих правил и механизмов определения эффективности деятельности субъектов государственного управления законодателем не сформулировано, что вряд способствует достоверному установлению достижения целей управления.

Законодательство с похожим названием действует и в Боливарианской Республике Венесуэла — Органический закон о государственном управлении от

¹ См.: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976 (Última reforma publicada DOF 05-04-2022) // Официальный сайт Генерального конгресса Мексиканских Соединенных Штатов. URL: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf> (дата обращения: 15.04.2022).

17 ноября 2014 г.¹, в котором принцип эффективности распространяется как на государственное управление в целом, так и на распределение и использование государственных ресурсов (ст. 19, 20). Постулируется необходимость эффективного выполнения целей и задач, установленных президентом в актах стратегического планирования. Ответственными за это являются центральные органы государственного управления, губернаторы и мэры сообразно их компетенции. Эффективность при использовании государственных ресурсов предполагает, в том числе задействование механизма аутсорсинга: если деятельность частнопроводимых субъектов позволяет более эффективно выполнять присущие органам государственного управления функции, то им следует такие функции передавать, за исключением полномочий по контролю, надзору и оценке результатов реализации переданных функций. Экономическая эффективность государственного управления также определяется тем, чтобы административные органы не расходовали более высокую долю бюджета, выделяемого на соответствующую отрасль или сферу, чем это предусмотрено. В этих целях субъекты исполнительной власти на основе предварительного экономического исследования и наиболее эффективных для той или иной отрасли или сферы показателей должны определять предельные расходы финансовых ресурсов. В то же время в последующих положениях данного закона принцип эффективности не подкрепляется обеспечительными механизмами, позволяющими оценить достижение соответствующего состояния государственного управления.

Наиболее развитым в части регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти оказалось законодательство ряда государств англосаксонской системы права, а также иные принимаемые ими правовые акты. В США 3 августа 1993 г. был издан Закон об эффективности и результатах работы правительства (в ред. от 4 января 2011 г.)², требующий, чтобы независимые агентства правительства решали задачи управления эффективностью, такие как: постановка целей, измерение результатов функционирования и ведение отчетности о совершенствовании деятельности.

В соответствии с дополнениями 2011 г. усилена оценка эффективности федерального правительства США, обязанного установить цели деятельности для определения уровня эффективности в течение года, на который рассчитывается план, и верстается план финансового года для каждой из приоритетных целей. При этом в плане деятельности федерального правительства должны быть определены агентства и организации, программные мероприятия, финансовые расходы и другие меры, способствующие достижению каждой цели федерального правительства в течение текущего финансового года. Для реализации каждой цели деятельности оно обязано назначить ведущего правительственного чиновника, который будет нести ответственность за координацию усилий по достижению цели; установить общие показатели эффективности федерального правительства с ежеквартальными целевыми показателями, которые будут использоваться при оценке общего прогресса в достижении каждой цели деятельности федерального

¹ См.: Ley Orgánica de la Administración Pública de fecha 17 de noviembre de 2014. URL: <http://www.conatel.gob.ve/wp-content/uploads/2015/02/Ley-Org%C3%A1nica-de-Administraci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf> (дата обращения: 15.04.2022).

² См.: The Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA) // Официальный сайт Конгресса США. URL: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/2142/text?overview=closed> (дата обращения: 16.04.2022).

правительства и индивидуального вклада каждого агентства или организации в полученный результат. Правительству также надлежит определять основные проблемы управления, которые являются общегосударственными или сквозными по своему характеру, и составлять планы по их решению с указанием соответствующих целей, показателей эффективности и основных этапов реализации этих планов.

Агентства должны составлять стратегические планы, планы повышения эффективности работы и проводить анализ пробелов в своих проектах. Последняя редакция указанного закона усилила требования к осуществлению агентствами стратегического планирования, сроки которого увязаны со сроком полномочий президента США. Основным документом агентства является стратегический план, который должен содержать: 1) всеобъемлющее заявление о миссии агентства, охватывающее основные его функции и полномочия; 2) общие цели и задачи, включая цели, ориентированные на конечный результат; 3) описание способов достижения приоритетных целей федерального правительства; 4) описание порядка выполнения целей и задач, включая описание операционных процессов, навыков и технологий, а также человеческих, финансовых, информационных и других ресурсов, необходимых для достижения этих целей и задач, описание направлений взаимодействия агентства с другими агентствами для достижения собственных целей и задач и приоритетных целей федерального правительства; 5) выявление внешних по отношению к агентству и неподконтрольных ему факторов, которые могут существенно повлиять на реализацию общих целей и задач; 6) описание методик оценивания, используемых при установлении или пересмотре общих целей и задач, с определением графика проведения оценочных мероприятий; и др.

Особенности подхода законодателя США к регламентации оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти состоят в том, что:

1) оценке подлежит эффективность деятельности федерального правительства в целом без учета частных показателей работы ключевых правительственных органов — исполнительных департаментов (министерств). Основные механизмы оценивания эффективности рассчитаны на независимые агентства, за исключением ЦРУ, органов почтового управления и Счетной палаты правительства. Таким образом, правилами об оценке эффективности охвачено не каждое звено системы центральной исполнительной власти;

2) оценка эффективности в большей степени ориентирована на обеспечение надлежащего функционирования «сервисного государства», о чем говорят основные используемые в законе определения понятий. Так, «уровень обслуживания клиентов» предполагает оценку предоставления услуг покупателю, клиенту, гражданину или другому получателю, которая может включать оценку качества, своевременности их оказания и удовлетворенности перечисленных субъектов. «Показатель эффективности» означает соотношение запрограммированных параметров деятельности агентств (таких как финансовые затраты или часы, отработанные сотрудниками) с полученными количественными результатами, связанными с оказанием услуг или поставкой продукции, и иными результатами;

3) основной функцией государственного управления, обеспечивающей повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, является планирование — стратегическое планирование и планирование эффективности. Первое определяется стратегическими долгосрочными планами, а второе —

промежуточными (годовыми планами, ежеквартальными целевыми показателями), реализация которых обеспечивает достижение стратегических целей управления;

4) оценка эффективности основана на сочетании внутреннего и внешнего контроля. Внутренний контроль в каждом агентстве осуществляют главный операционный директор и должностные лица по повышению эффективности. Первый является заместителем руководителя агентства и организует улучшение работы агентства и достижение его миссии и целей за счет задействования механизмов стратегического планирования и планирования эффективности, анализа, регулярной оценки прогрессивных изменений и использования информации об эффективности для улучшения последующих результатов. Ему подчиняются должностные лица по повышению эффективности, которые оказывают ему консультативную поддержку, помощь в проведении регулярных обзоров деятельности агентства, включая ежеквартальные обзоры эффективности, в доведении до сведения руководителей, специалистов и иных сотрудников агентства соответствующей информации. Внешний контроль осуществляется Советом по повышению эффективности, состоящим из заместителя директора Административно-бюджетного управления (председатель Совета), должностных лиц по повышению эффективности каждого агентства и других лиц по усмотрению председателя. Помимо контрольных полномочий, состоящих в оценке реализации требований к планированию, отчетности и использованию информации о результатах деятельности, Совет способствует обмену между агентствами практиками, которые привели к повышению эффективности деятельности;

5) обеспечивается открытость информации об оценке эффективности деятельности федерального правительства и агентств, предполагающая необходимость размещения всей информации о результатах реализации стратегических планов и планов повышения эффективности в сети Интернет и ее ежеквартального обновления.

В Канаде механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти не возведен в ранг закона. Тем не менее правительством Канады на уровне стратегического планирования меры по его формированию предпринимаются. В настоящее время действует Программа управления эффективностью 2018 г.¹, которая рассчитана на руководителей высшего звена в министерствах. Одна из ее основных целей состоит в создании основы, в рамках которой может применяться последовательный и справедливый подход к управлению эффективностью. Руководители высшего звена участвуют в повышении эффективности работы министерств на основании соглашения об эффективности, заключаемого с секретарем Тайного совета. Содержащиеся в нем обязательства показывают приоритетные области деятельности министерства в течение рабочего цикла в связке с планами работы данного органа. Они должны быть достижимы, ориентированы на результат и поддаваться измерению или иметь наглядное выражение. Каждое обязательство должно сопровождаться соответствующими показателями эффективности, представляющими собой данные, на основе которых можно определить, выполняются ли обязательства и насколько хорошо. На их основе формируется отчетность в конце рабочего цикла. Практика Канады является

¹ См.: Performance Management Program // Официальный сайт Правительства Канады. URL: <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/performance-management/senior-public-servants.html> (дата обращения: 16.04.2022).

одним из примеров смещения акцентов в оценке результативности деятельности органов исполнительной власти на уровень руководства, поскольку именно от него зависит эффективность государственного управления [3, с. 179].

В Содружестве Австралии действует Закон о государственном управлении, эффективности и подотчетности 2013 г.¹, предназначение которого состоит в установлении механизма обеспечения эффективности в деятельности субъектов государственного управления, ее соответствия высоким стандартам, правильного использования государственных ресурсов. Он затрагивает вопросы эффективности не только центрального государственного управления, но и органов исполнительной власти субъектов Содружества Австралии. В нем имеется целый раздел, посвященный эффективности деятельности последних. В основе системы оценки эффективности здесь также находится планирование. Подотчетный орган субъекта Содружества должен подготовить корпоративный план, передать его ответственному министру и министру финансов и опубликовать его. В корпоративном плане должно быть указано, как деятельность органа будет способствовать достижению приоритетов и целей правительства Содружества. Если у органа есть нижестоящие структуры, корпоративный план должен распространяться и на них. Подотчетный орган субъекта Содружества должен подготавливать годовые отчеты о результатах своей деятельности в предельно короткий срок после окончания каждого отчетного периода и представлять их в парламент. Годовые отчеты об эффективности должны содержать информацию о результатах деятельности субъекта в части достижения его целей. Помимо парламента субъектами контроля в отношении отчетов являются ответственный министр Содружества, а по финансовой его части — министр финансов Содружества.

Зарубежный опыт показывает наличие разных вариантов регулирования эффективности деятельности органов исполнительной власти. Возможно принятие законов о государственном управлении, в которые включаются положения, направленные на обеспечение эффективности деятельности органов исполнительной власти и ее оценки. Однако большая детализация правового регулирования соответствующих правоотношений достигается посредством принятия специального законодательства, как это сделано в США. В целом зарубежная практика подлежит критической оценке и сопоставления с российскими реалиями, прежде чем быть использованной для совершенствования отечественного законодательства. Некоторые подходы неприменимы, например, установление обязанности органов исполнительной власти консультироваться с законодательным органом и его специальными комитетами по вопросам содержания планов повышения эффективности (по законодательству США), поскольку заимствование такой практики могло бы означать расширение конституционных полномочий законодательного органа. Подход, выраженный в принятии закона, содержащего общие принципы, критерии и порядок оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, мог бы быть полезен для совершенствования отечественной нормативной базы, поскольку существующее разрозненное законодательное и подзаконное регулирование без установления порядка реальной оценки эффективности работы федеральных органов государственного управления не способствует успешному реформированию последнего.

¹ См.: Public Governance, Performance and Accountability Act 2013 // Федеральный регистр законодательства Австралии. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00123> (дата обращения: 16.04.2022).

Библиографический список

1. *Васьянина Е.Л.* Финансово-правовые и административно-правовые аспекты регулирования экономики // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3.1. С. 182–193.
2. *Глазунова И.В.* Правовое регулирование современных форм и методов достижения целей административного реформирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 146–153.
3. *Еремина О.Ю.* Правовые критерии результативности деятельности органов исполнительной власти в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 6. С. 179–187.
4. *Мандриченко А.Д.* Зарубежный опыт оценки эффективности деятельности органов государственного управления на региональном уровне // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. 2019. № 14. С. 166–172.
5. *Хажунова А.К.* Развитие практик оценки эффективности управления: мировые тренды и опыт США // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 2. С. 47–57.

References

1. *Vasyanina E.L.* Financial-Legal and Administrative-Legal Aspects of Economic Regulation // Legal policy and legal life. 2021. No. 3.1. P. 182–193.
2. *Glazunova I.V.* Legal Regulation of Modern Forms and Methods of Achieving the Goals of Administrative Reform // Legal policy and legal life. 2021. No. 4. P. 146–153.
3. *Eremina O.Yu.* Legal Criteria for the Effectiveness of the Activities of Executive Authorities in Foreign Countries // Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence. 2012. No. 6. P. 179–187.
4. *Mandrighenko A.D.* Foreign Experience in Evaluating the Effectiveness of Public Administration Bodies at the Regional Level // Scientific notes of the Tambov branch of RoSMU. 2019. No. 14. P. 166–172.
5. *Akhunova A.K.* Development of Management Efficiency Assessment Practice: Global Trends and US Experience // World Economy and International Relations. 2015. No. 2. P. 47–57.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-100-107

УДК 342.9

Р.Р. Фаисханов

ОБ ОГРАНИЧЕНИИ КОЛИЧЕСТВА ПАТРОНОВ, ПОДЛЕЖАЩИХ ПРОДАЖЕ ВЛАДЕЛЬЦУ ОХОТНИЧЬЕГО ОРУЖИЯ

Введение: на территории Российской Федерации отсутствуют ограничения количества патронов, подлежащих продаже владельцу охотничьего оружия, что создает условия как для накопления значительного количества патронов у лиц, не использующих их для охоты, так и для незаконной добычи охотничьих ресурсов. На сегодняшний день количество приобретаемых владельцами охотничьего оружия патронов несоизмеримо больше количества патронов, необходимого для отстрела охотничьего ресурса, на добычу которого уполномоченными органами выдаются разрешения. Не исключена возможность владельцев охотничьего оружия вовсе не обращаться за получением разрешения на добычу охотничьего ресурса, при этом систематически приобретать значительное количество патронов, в том числе в корыстных целях. **Цель:** провести анализ нормативных правовых актов регулирующих вопросы приобретения охотничьих патронов, добычи охотничьих ресурсов. Изучить научную литературу и судебную практику судов общей юрисдикции в указанных сферах. Определить пути решения выявленных проблем. **Методологическая основа:** правовой анализ категорий «приобретение охотничьих патронов», «добыча охотничьих ресурсов», совокупность методов формальной логики, диалектического и системно-структурного методов по проблеме исследования. **Результаты:** установлен ряд негативных последствий, возникновению которых способствует отсутствие ограничения количества патронов, подлежащих продаже владельцу охотничьего оружия, выразившихся в совершении преступлений, а также причинении особо крупного ущерба Государственному охотничьему фонду Российской Федерации. **Вывод:** необходимо введение взаимосвязи количества патронов, подлежащих продаже гражданам, являющимся владельцами охотничьего оружия, с конкретным видом охотничьего ресурса, на добычу которого получено разрешение.

Ключевые слова: охотничье оружие, патроны к охотничьему оружию, разрешение на добычу охотничьих ресурсов, ограничение количества патронов, контрольно-надзорная деятельность, Росгвардия.

R.R. Faiskhanov

ON LIMITING THE NUMBER OF CARTRIDGES TO BE SOLD TO THE OWNER OF HUNTING WEAPONS

Background: on the territory of the Russian Federation there are no restrictions on the number of cartridges to be sold to the owner of hunting weapons, which creates conditions for both the accumulation of a significant number of cartridges from persons who do not

© Фаисханов Ринат Рифгатович, 2022

Аспирант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: faiskhanovrr@mail.ru

© Faiskhanov Rinat Rifgatovich, 2022

Postgraduate student of the Department of Administrative and Municipal Law (Saratov State Law Academy)

use them for hunting, and for illegal hunting resources extraction. To date, the number of cartridges purchased by the owners of hunting weapons is disproportionately higher than the number of cartridges needed to shoot hunting resources, for the production of which the authorized bodies issue permits. It is possible that owners of hunting weapons do not apply for a permit for hunting resources at all, while systematically acquiring a significant number of cartridges, including for selfish purposes. Objective: to analyze the normative legal acts regulating the purchase of hunting cartridges, hunting resources extraction. To study scientific literature and judicial practice of courts of general jurisdiction in these areas. To determine the ways of solving the identified problems. Methodology: legal analysis of the categories “acquisition of hunting cartridges”, “extraction of hunting resources”, a set of methods of formal logic, dialectical and system-structural methods on the problem of research. Results: a number of negative consequences has been established, the occurrence of which is facilitated by the lack of restrictions on the number of cartridges to be sold to the owner of hunting weapons, expressed in the commission of crimes, as well as causing especially large damage to the State Hunting Fund of the Russian Federation. Conclusion: it is necessary to introduce the relationship of the number of cartridges to be sold to citizens who own hunting weapons with a specific type of hunting resource for which a permit has been obtained.

Key-words: *hunting weapons, cartridges for hunting weapons, permission to extract hunting resources, limitation of the number of cartridges, control and supervisory activities, Rosgvardiya.*

Решению проблемных вопросов, связанных с регулированием оборота охотничьего оружия на территории Российской Федерации, являющегося разновидностью гражданского оружия, посвящено значительное количество научных исследований отечественных ученых. Также на разрешение указанных вопросов направлены и некоторые законодательные инициативы. Например, в течение 2021 г. на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации находилось 7 законопроектов о внесении изменений в Закон об оружии¹.

Вместе с тем в науке не уделяется достаточного внимания исследованию продажи и приобретения патронов к охотничьему оружию. При этом имеющиеся нормативные предписания, регулирующие правоотношения в указанной сфере, требуют критического осмысления, так как представляются весьма спорными и несоответствующими провозглашенным целям правового регулирования оборота оружия и патронов к нему, таким как: защита жизни и здоровья граждан, обеспечение общественной безопасности, охрана природы и природных ресурсов, а также допускают возможность чрезмерного и бесконтрольного накопления патронов владельцами охотничьего оружия [1, с. 67].

На основе анализа нормативных правовых актов, действовавших на территории отечественного государства советского и постсоветского периода, приходим к выводу, что уже с 1920 г. правом на приобретение патронов к охотничьему оружию были наделены только владельцы соответствующего оружия и охотничьих билетов².

¹ См.: Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: https://sozd.duma.gov.ru/oz#data_source_tab_b (дата обращения: 11.12.2021).

² См.: Декрет СНК РСФСР 28 июля 1920 г. «Об охоте» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г.: издание Управления делами Совнаркома СССР. М., 1943. С. 458–459.

Также обоснованными представляются положения Декрета ВЦИК, СНК РСФСР от 1 марта 1923 г. «Об охоте»¹, закрепляющего обязанность органов Народного комиссариата внутренних дел осуществлять регистрацию владельцев охотничьего оружия вести учет патронов к такому оружию, а также устанавливать (по согласованию с Народным комиссариатом земледелия) нормы патронов, необходимых для ведения охоты на конкретную птицу или зверя.

Приведенные правовые предписания, во-первых, ограничивали в праве на приобретение патронов к охотничьему оружию лиц, не имеющих охотничьих билетов, что способствовало исключению свободного приобретения патронов к охотничьему оружию и дегрессии применения такого оружия гражданами, не занимающимися охотой, в противоправных целях. Во-вторых, способствовали наличию патронов у охотников в объективно необходимом количестве, что служило инструментом в достижение целей минимизации браконьерства.

Представляются целесообразными положения приказа МВД России от 2 ноября 1993 г. № 478², ограничивающего количество патронов, подлежащих продаже владельцу охотничьего оружия на территории Российской Федерации, до двадцати единиц. Однако указанные ограничения, действовали менее двух месяцев, так как с изданием приказа МВД России от 30 декабря 1993 г. № 609³, они были упразднены.

Максимальное количество патронов, разрешенных к продаже и приобретению владельцами охотничьего оружия, не установлено и на сегодняшний день. Имеется лишь косвенное лимитирование предельного количества приобретаемых патронов одним владельцем оружия, связанное с их транспортированием [2, с. 276–277]. Так, гражданам Российской Федерации разрешено транспортировать по территории государства не более 1000 патронов. При этом допускается транспортирование патронов гражданами и в большем количестве, но в таком случае, их транспортирование осуществляется в порядке, определенном для юридических лиц⁴.

Приобретение значительного количества патронов к охотничьему оружию и их последующее использование в преступных целях, привели к трагическим событиям, произошедшим в Керченском колледже, где у преступника имелось порядка 150 патронов⁵, в школе № 175 в г. Казани, для нападения на которую обвиняемый приобрел около 1000 патронов⁶, и Пермском университете, где при

¹ См.: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 1 марта 1923 г. «Об охоте» // СУ РСФСР. 1923. № 17, ст. 216. Документ утратил силу в связи с изданием Постановления ВЦИК, СНК РСФСР от 10 февраля 1930 г. // СУ РСФСР. 1930. № 9, ст. 109.

² См.: приказ МВД России от 2 ноября 1993 г. № 478 «О мерах по реализации отдельных положений Закона Российской Федерации „Об оружии” и Закона Российской Федерации о частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: приказ МВД России от 30 декабря 1993 г. № 609 «О мерах по реализации Постановления Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 2 декабря 1993 г. № 1256» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации. 1994. № 5. Утратил силу в связи с изданием Приказа МВД России от 12 апреля 1999 г. № 288 // Российская газета. 1999. 7 сент.

⁴ См.: Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814 (в ред. от 1 января 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 32, ст. 3878; 2021. № 3, ст. 593.

⁵ См., например: Арсенал, собранный для убийства // Коммерсантъ. 2021.

⁶ См., например: Напавший на казанскую школу закупил тысячу патронов для охоты на крупную дичь // LENTA.RU. URL: <https://lenta.ru/news/2021/05/11/1000> (дата обращения: 09.12.2021).

задержании обвиняемого у последнего было изъято более 100 патронов¹. Вызывает обоснованные сомнения объективность отсутствия ограничений количества патронов, подлежащих продаже владельцу охотничьего оружия.

Также существенным является тот факт, что некоторые граждане, приобретающие патроны для находящегося у них охотничьего оружия, не обращаются за получением разрешительных документов на добычу охотничьих ресурсов.

На сегодняшний день в Российской Федерации определены три группы территорий, на которых допускается охота. При этом получение разрешения на добычу охотничьих ресурсов является обязательным атрибутом для осуществления охоты. Выдача таких разрешений осуществляется:

а) в общедоступных охотничьих угодьях — органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

б) на особо охраняемых природных территориях — природоохранными учреждениями, предусмотренными законодательством об особо охраняемых природных территориях;

в) в закрепленных охотничьих угодьях — юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем, заключившими охотхозяйственные соглашения.

Последние 15 лет отмечается стабильный рост числа охотпользователей и прямо пропорциональное уменьшение охотничьего ресурса [3, с. 762]. Проведенный анализ судебной практики по уголовным и административным делам федеральных судов общей юрисдикции позволяет прийти к выводу о существенном количестве ежегодно учащающихся экологических преступлений, выразившихся в незаконной охоте [4, с. 239–241], а также нарушений правил охоты, представляющих собой административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования².

Учитывая, что ежегодно устанавливается порядка 2000 фактов незаконной охоты, а также значительную латентность таких преступлений [5, с. 179], очевидна необходимость принятия мер по решению проблемы незаконной охоты. Под незаконной охотой следует понимать в первую очередь добычу охотничьих ресурсов без соответствующего разрешения³. Круг потенциальных субъектов таких преступлений и правонарушений не зависит от их социального статуса. Так, в декабре 2021 г. стало известно о возбуждении уголовного дела в отношении депутата Государственной Думы Российской Федерации В.Ф. Рашкина⁴.

¹ См., например: При нападении на ПГНИУ стрелок использовал боеприпасы для охоты на кабана // Коммерсантъ. 2021.

² См.: СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ. URL: https://sudact.ru/regular/?regular-txt=®ular-date_from=®ular-date_to= (дата обращения: 12.12.2021).

³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (в ред. от 30 ноября 2017 г.) // Российская газета. 2012. 31 октяб.; 2017. 9 сентяб.

⁴ См.: СК возбудил уголовное дело против Валерия Рашкина за незаконную охоту // Российская газета. 2021. URL: <https://rg.ru/2021/12/02/sk-vozbudil-ugolovnoe-delo-protiv-valeriiarashkina-za-nezakonnuiu-ohotu.html> (дата обращения: 26.12.2021).

По статистике, ранее подобные преступления чаще совершались неработающими гражданами¹, а также лицами, ранее судимыми².

Преступления такого рода (то есть добыча охотничьего ресурса без соответствующего разрешения), влекут нарушения экологической безопасности животного мира, способны причинить особо крупный ущерб Государственному охотничьему фонду Российской Федерации [6, с. 357–358], и могут совершаться, в том числе в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена [7, с. 72–73].

Следовательно, проблема рационального природопользования, обоснованно поднимается и рассматривается не только как требующая немедленного решения для возобновления количества природных ресурсов и улучшения их качественного состояния, но и как фактор угрозы экологической безопасности Российской Федерации [8, с. 26].

Считаем необходимым согласиться тем, что чрезмерным ужесточением ответственности за незаконную охоту невозможно решить проблемы браконьерства. Подобные меры являются причинами избыточной агрессии со стороны охотпользователей, допустивших нарушение закона и задержанных должностными лицами, осуществляющими государственный охотничий контроль. Отмечается, что в среднем каждые три дня один из государственных охотничьих инспекторов становится жертвой преступных посягательств со стороны задержанных нарушителей [9, с. 89].

Таким образом, отсутствие ограничения на количество патронов, подлежащих продаже владельцу охотничьего оружия, создает условия как для накопления значительного количества патронов у лиц, не использующих их для охоты, так и для незаконной добычи охотничьих ресурсов.

Одним из решений указанной проблемы является ограничение продажи патронов владельцу охотничьего оружия. Такое лимитирование должно быть установлено на основании анализа объективной потребности в определенном количестве патронов к охотничьему оружию, в соотношении с конкретным видом охотничьего ресурса, на добычу которого получено разрешение.

В свою очередь, продажа иницирующих и воспламеняющих веществ и материалов (пороха, капсюлей) для самостоятельного снаряжения патронов к охотничьему оружию должна осуществляться в объеме, достаточном для снаряжения соответствующего разрешенному к приобретению количеству патронов. Также отмечается необходимость детальной регламентации ответственности за хранение и ношение пороха посредством устранения имеющегося пробела в праве путем разграничения и, возможно, более точного определения предмета уголовного преступления, а также уточнения действий, указывающих и определяющих его состав [10, с. 30–31].

¹ См., например: Постановление Усть-Камчатского районного суда от 15 июля 2020 г. по делу № 5-2-56/2020; Постановление Саратовского районного суда от 22 мая 2020 г. по делу № 1-4/2020; решение Шимановского районного суда от 17 сентября 2020 г. по делу № 12-66/2020; Решение Суда Еврейской автономной области от 28 мая 2020 г. по делу № 71-99/2020; Приговор Павловского районного суда от 22 октября 2020 г. по делу № 1-195/2020; Приговор Шелаболихинского районного суда от 16 марта 2021 г. по делу № 1-3/2021.

² См., например: Апелляционное постановление Забайкальского краевого суда № 22-1926/2020 от 12 августа 2020 г. по делу № 1-60/2020; Апелляционное постановление Шабалинского районного суда от 26 мая 2020 г. по делу № 10-1/2020; Приговор Каргапольского районного суда от 23 июля 2020 г. по делу № 1-55/2020; Приговор Порховского районного суда от 17 февраля 2020 г. по делу № 1-1/2020.

К тому же необходимо предусмотреть количество патронов, подлежащих продаже владельцу охотничьего оружия, на проверку боя оружия и приведение его к нормальному бою (на единицу оружия в год).

Количество патронов к охотничьему оружию, подлежащих продаже владельцу охотничьего оружия при предъявлении им разрешения на добычу конкретного вида охотничьего ресурса, предлагается закрепить в Правилах оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему. При этом необходимо закрепить обязанность юридических лиц, осуществляющих торговлю патронами к охотничьему оружию, при продаже таких патронов фиксировать в Книге учета продаж оружия и патронов реквизиты разрешения на добычу охотничьих ресурсов с указанием вида охотничьего ресурса на которое такое разрешение выдано.

При этом контрольно-надзорная деятельность государства в сфере оборота оружия представляет собой основной организационно-правовой способ обеспечения законности и дисциплины в указанной сфере [11, с. 25–26] и входит в число задач, возложенных законодательством на Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации (далее — Росгвардия)¹.

Учитывая полномочия Росгвардии по осуществлению контроля за соблюдением Правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему юридическими лицами, осуществляющими торговлю патронами к охотничьему оружию², указанные дополнения будут являться основанием для проведения сотрудниками Росгвардии, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность, проверки обоснованности количества проданных патронов владельцу охотничьего оружия, что в целом позволит исключить нахождение в обороте избыточного количества патронов к оружию, а также положительно скажется снижением потенциальной опасности их использования в противоправных целях.

Существенно и то, что для владельцев оружия, занимающихся законной добычей охотничьих ресурсов, предлагаемый порядок приобретения патронов не будет способствовать возникновению каких-либо ограничений. Так как получение разрешения на добычу охотничьих ресурсов является неотъемлемой процедурой, предшествующей занятию охотой добросовестным охотпользователем.

Библиографический список

1. *Робак В.А.* Вопросы квалификации хищения и вымогательства оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 4. С. 64–69.
2. *Юртаев В.А., Князева Н.А.* К вопросу о правовом статусе гражданского огнестрельного гладкоствольного оружия и огнестрельного оружия ограниченного поражения, его составных частей и боеприпасов к нему в современном отечественном законодательстве // Евразийский юридический журнал. 2021. № 2 (153). С. 276–279.
3. *Тимирбаева З.Г.* Проблемы реализации права граждан на добычу охотничьих ресурсов // Молодежные исследования и инициативы в науке, образовании, культуре,

¹ См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. I, ст. 4159; 2021. № 27, ч. I, ст. 5107.

² См. ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. I, ст. 4159; 2021. № 27, ч. I, ст. 5107; подп. 19 п. 9 Положения о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 (в ред. от 26 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 41, ст. 5802; 2021. № 18, ст. 3123.

политике: сборник материалов XIV Всероссийской молодежной научно-практической конференции (г. Биробиджан, 25–26 апреля 2019 г.) Биробиджан: Издательский центр федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Приамурский государственный университет имени Шолом-Алейхема», 2019. С. 761–764.

4. *Ештокина И.В.* Правовые требования к лицу, осуществляющему добычу охотничьих ресурсов // Форум молодых ученых. 2019. № 10 (38). С. 237–243.

5. *Сафаров В.Р., Егоров А.Р.* Проблемы привлечения к ответственности лиц, осуществляющих незаконную добычу охотничьих ресурсов // Modern Science. 2021. № 1–1. С. 179–180.

6. *Губина А.О., Игонина Д.А.* Осуществление незаконной охоты в Российской Федерации: вопросы законодательной регламентации и правоприменения // Актуальные проблемы современного законодательства: сборник статей участников V Всероссийской межвузовской научно-практической конференции (г. Москва, 26 марта 2020 г.) / под ред. Е.В. Былинкиной, С.В. Дубовиченко, О.В. Садовской. М.: Московский финансово-юридический университет МФЮА, 2020. С. 356–361.

7. *Давыдов А.В., Моргунов Н.А.* К проблеме использования ресурсов охотничьих копытных животных в России // Естественные и технические науки. 2020. № 8 (146). С. 69–83.

8. *Устинова А.Н.* О соотношении лесного и фаунистического законодательства по вопросу использования территории // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 2. С. 25–30.

9. *Краев Н.В., Домский И.А.* О чрезмерной криминализации незаконной охоты и оборота продукции // Климат, экология, сельское хозяйство Евразии: материалы VII Международной научно-практической конференции (г. Иркутск, 23–27 мая 2018 г.) Иркутск: Иркутский государственный аграрный университет им. А.А. Ежевского, 2018. С. 88–90.

10. *Ищенко Д.П., Ткаченко Н.Н.* Актуальные вопросы уголовной ответственности за незаконное хранение охотничьего пороха // Юристъ-Правоведъ. 2019. № 3 (90). С. 28–34.

11. *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 24–35.

References

1. *Robbek V.A.* Issues of Qualification of Theft and Extortion of Weapons, Ammunition, Explosives and Explosive Devices // Legal policy and legal life. 2018. Vol. 4. P. 64–69.

2. *Yurtaev V.A., Knyazev N.A.* To the Question of the Legal Status of Civil Smooth-Bore Firearms and Firearms of Limited Defeat, Their Parts and Ammunition in the Modern Russian Legislation // Eurasian Law Journal. 2021. Vol. 2(153). P. 276–279.

3. *Timirbayeva Z.G.* Problems of Realization of the Right of Citizens to the Extraction of Hunting Resources // Youth Research and Initiatives in Science, Education, Culture, Politics: Collection of materials of the XIV All-Russian Youth Scientific and Practical Conference, Birobidzhan, April 25-26, 2019. Birobidzhan: Publishing Center of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Amur State University named after Sholom Aleikhem”, 2019. P. 761–764.

4. *Yeshtokina I.V.* Legal Requirements for a Person Engaged in the Extraction of Hunting Resources // Forum of Young Scientists. 2019. Vol. 10(38). P. 237–243.

5. *Safarov V.R., Egorov A.R.* Problems of Bringing to Justice Persons Engaged in Illegal Extraction of Hunting Resources // Modern Science. 2021. Vol. 1-1. P. 179–180.

6. *Gubina A.O., Igonina D.A.* Illegal Hunting in the Russian Federation: Issues of Legislative Regulation and Law Enforcement // Actual Problems of Modern Legislation: Collection of articles by participants of the V All-Russian Interuniversity Scientific and Practical Conference, Moscow, March 26, 2020 / Edited by E.V. Bylinkina, S.V. Dubovichenko, O.V. Sadovskaya. M.: Moscow University of Finance and Law MFUA, 2020. P. 356-361.

7. *Davydov A.V., Morgunov N.A.* On the Problem of Using the Resources of Hunting Ungulates in Russia // Natural and Technical Sciences. 2020. Vol. 8(146). P. 69–83.

8. *Ustinova A.N.* On the Correlation of Forest and Faunal Legislation on the Use of the Territory // Legal policy and legal life. 2021. Vol. 2. P. 25–30.

9. *Kraev N.V.* Excessive Criminalization of Illegal Hunting and Trafficking of Products // Climate, Ecology, Agriculture of Eurasia : Materials of VII international scientific-practical conference (Irkutsk, 23–27 may 2018). Irkutsk: Irkutsk State Agrarian University named after A.A. Yezhevsky, 2018. P. 88–90.

10. *Ishchenko D.P., Tkachenko N.N.* Topical Issues of Criminal Liability for Illegal Storage of Hunting Powder // Jurist-Pravoved. 2019. Vol. 3(90). P. 28–34.

11. *Sokolov A.Yu., Lakaev O.A.* Legal Policy in the Sphere of State Control and Supervision // Legal policy and legal life. 2020. Vol. 2. P. 24–35.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-108-112

УДК 347.45.47

О.М. Родионова

ЦИФРОВИЗАЦИЯ УСТОЙЧИВЫХ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК: ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Введение: внедрение практики устойчивых закупок признается ключевым стратегическим компонентом глобальных усилий по достижению более устойчивых моделей производства и потребления. В условиях цифровизации всех общественных отношений устойчивые публичные закупки не могут оставаться в традиционном формате. В свою очередь правовое регулирование цифровизации устойчивых публичных закупок требует научного осмысления. **Цель:** выработать предложения по оптимизации правового регулирования процесса закупок в России, обеспеченного цифровыми средствами. **Методологическая основа:** диалектический и логический, сравнительно-правовой методы исследования. **Результаты:** проанализирован уровень правового регулирования устойчивых публичных закупок в России и определены его перспективы. **Выводы:** представляется значимым введение требований об устойчивых закупках в российское законодательство и сохранение частноправового регулирования части отношений, скальвающиеся в указанной сфере.

Ключевые слова: устойчивые закупки, публичные закупки, цифровизация публичных закупок, правовое регулирование, государственно-частное партнерство.

О.М. Rodionova

DIGITALIZATION OF SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT: PROSPECTS FOR LEGAL REGULATION

Background: the introduction of sustainable procurement practices is recognized as a key strategic component of global efforts to achieve more sustainable production and consumption patterns. In the context of the digitalization of all public relations, sustainable public procurement cannot remain in the traditional format. In turn, the legal regulation of digitalization of sustainable public procurement requires scientific understanding. **Objective:** to develop proposals for optimizing the legal regulation of the procurement process in Russia, provided with digital means. **Methodology:** dialectical and logical, comparative legal research methods. **Results:** the level of legal regulation of sustainable public procurement in Russia is analyzed and its prospects are determined.

© Родионова Ольга Михайловна, 2022

Доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия), профессор кафедры гражданского права (Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина); e-mail: omrodionova2014@yandex.ru

© Rodionova Olga Mikhailovna, 2022

Doctor of Law, Professor, Department Civil Law (Saratov State Law Academy), Professor, Department of Civil Law (Moscow State Law University named after O.E. Kutafin)

Conclusions: *it seems significant to introduce requirements for sustainable procurement into Russian legislation and to preserve the private-legal regulation of part of the relations developing in this area.*

Key-words: *sustainable procurement, public procurement, digitalization of public procurement, legal regulation, public-private partnership.*

Под устойчивым развитием (англ. sustainable development) большинством понимается «...процесс экономических и социальных изменений, при котором природные ресурсы, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений»¹. При этом «...внедрение практики устойчивых закупок признается ключевым стратегическим компонентом глобальных усилий по достижению более устойчивых моделей производства и потребления» [1].

В сентябре 2015 г. в ООН была утверждена программа в области устойчивого развития «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». Документ содержит положения (п. 12.7), в которых определяется необходимость поощрения «...практики государственных закупок в соответствии с национальной политикой и приоритетами»².

В 2019 г. Центр по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям Организации Объединенных Наций (СЕФАКТ ООН), в сотрудничестве с Комитетом ЕЭК ООН по инновациям, конкурентоспособности и государственно-частному партнерству (далее — Разработчики), разработал Рекомендацию № 43 по политике устойчивых закупок, в которых раскрыты минимальные общие критерии устойчивости процессов закупок для отбора поставщиков из числа микро-, малых и средних предприятий³.

В этих предложениях устойчивые закупки определены как «...процесс, посредством которого государственные органы и частные корпорации стремятся к достижению надлежащего равновесия между финансовыми, экологическими и социальными вопросами при закупке товаров, услуг или работ на всех этапах цикла преобразования цены с учетом их стоимости на протяжении всего срока службы товаров и изделий. К этим вопросам относятся, например, соблюдение основных норм охраны труда и техники безопасности в производственном процессе, а также показатели энергоэффективности и инновационные характеристики закупаемой продукции» (п. 2). При этом разумно отмечено, что «демонстрация соблюдения требований устойчивого развития может создать дополнительную административную нагрузку для участников трансграничной торговли, особенно для поставщиков из числа микро-, малых и средних предприятий (далее — ММСП), участвующих в международных тендерах, когда от них требуется доказать соблюдение конкретных экологических и социальных норм, правил и стандартов» (п. 3).

¹ Устойчивое развитие. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Устойчивое_развитие (дата обращения: 02.02.2022).

² URL: <http://www.spcclearinghouse.org/resource/2017'global'review'sustainable'public'procurement> (дата обращения: 02.02.2022).

³ URL: https://unesce.org/fileadmin/DAM/cefact/cf_plenary/2019_plenary/ECE_TRADE_C_CEFAC2019_07R.pdf (дата обращения: 02.02.2022).

Представляется, что проблема избыточной административной нагрузки может быть актуальна только для стран со слабо развитым процессом цифровизации, поскольку при существующем уровне развития соответствующих технологий удаленное предоставление доказательств соблюдения требований устойчивого развития и их цифровой анализ возможны уже сегодня. Сбор данных об организациях или физических лицах, их анализ и обобщение приняли достаточно серьезные масштабы.

Очевидно, настоящей проблемой здесь выступает вопрос о целесообразности, указанных требований к потенциальным контрагентам государственных и муниципальных заказчиков с учетом того, что они уже содержатся в действующем законодательстве, причем в гораздо более конкретной форме. В п. 35 Рекомендации № 43 определено, что «...для достижения в процессе оценки поставщиков измеримых количественных результатов соответствующие показатели должны совмещать экологические и социальные факторы с сопутствующими расходами, которые отделы закупок могут учитывать при оценке предложений поставщиков». К ним относятся (среди прочих факторов) так называемые эксплуатационные, административные и косвенные расходы, использование бывших в употреблении деталей или изделий, возможность их вторичной переработки, стоимость мероприятий по ликвидации, установление минимальных экологических или социальных стандартов для товаров, создание стимулов для соответствия им, закрепление в договорах экологических и социальных обязательств, таких как: возврат упаковки; использование сертифицированных переработчиков электронных отходов; прозрачность и недопущение принудительного труда¹. Кроме того, важно чтобы показатели, которые могут варьировать в зависимости от сектора промышленности и масштабов компании, просто были (п. 37).

Представляется, что определение требований о соответствии устойчивым закупкам в рамках частного права обосновано, поскольку их реализация невозможна без закрепления соответствующей правовой формы. Наличие указанных соответствий выступает в качестве юридических фактов, порождающих специфическую правосубъектность у потенциальных поставщиков, подрядчиков, исполнителей государственных и муниципальных контрактов. Содержание такой правосубъектности целиком связано со способностью к заключению, расторжению и изменению государственных и муниципальных контрактов и выглядит очень узкой. Однако ее наличие является принципиальным, поскольку позволяет их отличать от всех иных организаций и физических лиц, не обладающих способностью вступать в закупочные отношения, являющиеся привлекательными, прежде всего, с экономической, но возможно, и иной значимой позиции.

Разумеется, приобретение указанного статуса не означает того, что его обладатель будет соответственно целям устойчивого развития исполнять обязанности из государственных и муниципальных контрактов. Поэтому необходим индивидуализированный контроль со стороны заказчика именно в таком направлении. Кроме того, имеются проблемы в формировании объекта конкретных закупочных отношений и предметов государственных и муниципальных контрактов. Персонализация всех этапов удовлетворения государственных и муниципальных нужд влечет риски злоупотребления должностными лицами своих полномочий.

¹ См.: Рекомендация № 43 11 d. URL: <http://www.responsiblemineralsinitiative.org/conflict-minerals-reporting-template> (дата обращения: 02.02.2022).

Выход, который предлагается разработчиками, состоит в создании проектов государственно-частных партнерств (далее — ГЧП).

ГЧП определяется как государственный заказ, поскольку указано, что «принципы, на которых построены традиционные государственные закупки, применимы и к закупкам по контрактам в рамках ГЧП». К ним относятся проведение тендера и необходимость обеспечения прозрачности и недопущения дискриминации на протяжении всего процесса. ГЧП создают так называемую «ситуацию партнерства», когда «...участники со стороны государственного сектора и частного предприятия должны осуществлять реальное сотрудничество в течение длительного периода времени и корректировать оказываемые услуги, финансовые условия и другие договорные обязательства и деятельность в рамках проекта» (п. 21).

Соответственно, соединение возможностей частного и государственных закупок как представляется Разработчикам позволит стимулировать потенциальных исполнителей государственного заказа к соответствию требований устойчивого развития. Со стороны государства необходим лишь более детальный анализ удовлетворенности государственной и муниципальной нужд. Представляется, что эту проблему могут решить скорее лица, которые будут отвечать за разработку программ для ЭВМ и создание баз данных.

Остается проблема повышения издержек для ведения бизнеса в соответствии с требованиями устойчивых закупок. Нейтрализация указанных издержек может быть, очевидно, произведена за счет заключения длительных контрактов, в том числе и в рамках проектов ГЧП, что, соответственно, очень приближает систему закупок к государственному социалистическому планированию, но существует и различие в том, что государство не выступает собственником того имущества, которое используют предприятия для исполнения контрактов. Однако с учетом предшествующего исторического опыта, очевидно, что такие закупки, во-первых, не могут быть распространены на все сферы, во-вторых, требуют детального планирования и возможности оперативной корректировки планов. Такой уровень планирования возможен в рамках использования новейших вычислительных технологий, на что указывалось еще в советское время¹ [2].

Необходимо осознавать, что в отличие от субъектов социалистического планирования, исполнители государственного и муниципального контракта не соподчинены с публичными заказчиками, причем даже в случаях ГЧП, которое оформляется соглашением независимых участников, что следует из действующего российского законодательства². Поэтому в силу правил об изменении

¹ Основоположник советской экономической школы стратегического планирования экономист и кибернетик Н. Ведута обобщил опыт СССР при конструировании им централизованно-смешанной (гибридной) экономики по образцу механизма свободной конкуренции с включением воздействия рынка на установление пропорций в плане (см.: *Ведута Н.И.* Социально эффективная экономика. М., 1999, 254 с.); Принципы сочетания плана и рынка были изложены им еще в 1971 году в книге «Экономическая кибернетика» (см.: *Ведута Н.И.* Социально эффективная экономика. М., 1999, 254 с.).

² Соглашение о государственно-частном партнерстве, соглашение о муниципально-частном партнерстве (далее также — соглашение) — гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером, заключенный на срок не менее чем три года в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Федеральным законом (ч. 3 п. 1 ст. 3) (см.: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ч. I, ст. 4350; 2021. № 27, ч. I, ст. 5179

и расторжения договора (ст. 421, 450, 451.1, 451 ГК РФ) указанная оперативность в отношениях может приводить к заключению новых контрактов, поскольку контрагенты могут оказаться не способны или не намерены поддерживать отношения с таким нестабильным заказчиком.

Соответственно, потребуют уточнения и положения указанных статей ГК РФ об основаниях отказа от договора, а также существенности изменения обстоятельств, при наличии которых возможно изменение и расторжение договора. Причем, принципиально важно сохранить исходящее из координации действий участников частноправовое регулирование той части долгосрочных закупочных отношений, которые связаны с реализацией возможности заключения, изменения и расторжения государственных и муниципальных контрактов. Субординационное публично-правовое регулирование в этой части приведет к ситуации аналогичной социалистическому планированию со всеми вытекающими негативными последствиями.

Таким образом, представляется значимым введение требований об устойчивых закупках в российское законодательство и сохранение частно-правового регулирования части отношений, скалывающихся в указанной сфере.

Библиографический список

1. *Шадрина Е.В.* Устойчивые государственные закупки: миф или реальность // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2017. № 50. С. 100.
2. *Ведута Н.И.* Социально эффективная экономика. М.: РЭА, 1999. 254 с.

References

1. *Shadrina E.V.* Sustainable Public Procurement: Myth or Reality // STATE ORDER: Management, Placement, Provision. 2017. No. 50. P. 100.
2. *Veduta N.I.* Socially Effective Economy. Moscow: REA, 1999. 254 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-113-122

УДК 346.12+347.721

Г.В. Колодуб, Д.А. Мальбин

ОТКАЗ В ВОЗВРАТЕ ДОЛИ УЧАСТИЯ В КОРПОРАЦИИ В РЕАЛИЯХ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО ПРЕССИНГА ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ. ЧАСТЬ ПЕРВАЯ: К ОБОСНОВАНИЮ ВОПРОСА

Введение: настоящая статья является началом публичной дискуссии, поднятой авторами на страницах ведущего научного журнала. Содержание первой статьи связано с обоснованием важности толкования и применения нормы об отказе в возврате доли участия в корпорации в целом для поддержания эффективной системы гражданско-правового регулирования корпоративных и обязательственных отношений и, в частности, в реалиях финансово-правовой блокады со стороны иностранных государств. Настоящая работа создает основу для выводов, которые будут приведены в следующей публикации «Отказ в возврате доли участия в корпорации в реалиях финансово-правового прессинга иностранных государств. Часть вторая: оценка категории «справедливость» в тексте нормы п. 3 ст. 65.2 ГК РФ». **Цель:** статья проясняет для читателей мотивы и установки, которые имеют значение для коллектива исследователей в разрезе критики законодательной формулировки и практики применения нормы об отказе в возврате доли участия в корпорации. **Методологическая основа:** ведущим общенаучным методом исследования выступает системно-структурный подход, благодаря которому норма об отказе в возврате доли участия в корпорации и положения о защите добросовестного приобретателя рассматриваются не только как единый элемент механизма осуществления гражданских прав и исполнения гражданских обязанностей, но и как необходимое средство нивелирования негативных последствий финансово-правовых санкций со стороны иностранных государств. В числе использованных методов юридической науки выделяется метод толкования правовых норм (буквальный, систематический, телеологический и исторический). **Результаты:** отмечается негативное преломление удачных идей Концепции развития гражданского законодательства, раздела о реформе корпоративного законодательства, применительно к Федеральному закону от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» и прак-

© Колодуб Григорий Вячеславович, 2022
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kolodub-ssla@lenta.ru

© Мальбин Дмитрий Андреевич, 2022
Кандидат юридических наук, ассоциированный партнер юридической фирмы «ЮСТ», адвокат, ведущий эксперт (Институт проблем административно-правового регулирования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»); e-mail: malbin@yust.ru

© Kolodub Grigory Vyacheslavovich, 2022
Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Civil Law (Saratov State Law Academy)

© Malbin Dmitry Andreevich, 2022
Candidate of Law, Associate Partner of the law firm «YUST», attorney, leading expert of the Institute of Problems of Administrative and Legal Regulation of the National Research University «High School of Economics»

тики его применения судебными инстанциями. Читающая аудитория вводится в содержание рассматриваемого вопроса, авторы формулируют критические оценки такому способу защиты гражданских прав как «восстановление корпоративного контроля». В статье рассматривается диспозиция нормы права, содержащаяся в п. 3 ст. 65.2 Гражданского кодекса Российской Федерации, условия и соотношение указанной нормы с иными средствами защиты частных прав. **Выводы:** объединившие свои усилия ученые в данной части исследования указывают на важность использования такой категории как «справедливость», так как, по их мнению, именно она должна позволить сформировать подход, учитывающий особенности выбытия доли, с целью дифференциации спорных ситуации и определения аспектов лишения иных лиц права участия.

Ключевые слова: механизм осуществления гражданских прав, гарантированность гражданского права, восстановление корпоративного контроля, право участия, доля в уставном капитале, корпорация, справедливость, добросовестность, добросовестный приобретатель, компенсация.

G.V. Kolodub, D.A. Malbin

DENIAL OF RETURN OF SHARES IN A CORPORATION
IN THE REALITIES OF FINANCIAL AND LEGAL PRESSURE
OF FOREIGN STATES.
PART ONE: TO THE SUBSTANTIATION OF THE QUESTION

Background: this article is the beginning of a public discussion raised by the authors on the pages of a leading academic journal. The content of the first article is related to the justification of the importance of interpretation and application of the norm on refusal to return the participation interest in the corporation in general for maintaining an effective system of civil law regulation of corporate and liability relations and, in particular, in the realities of the financial and legal blockade by foreign states. This work forms a basis for conclusions of the authors which will be given in the following publication “Denial of return of share of participation in corporation in the realities of financial and legal pressure of foreign states”. Part two: assessment of the category of “justice” in the text of the norm of paragraph 3 of article 65.2 of the Civil Code of the RF”. **Objective:** the article clarifies for the readers the motives and attitudes that are important for the team of researchers in the context of criticism of the legislative formulation and practice of application of the norm on the refusal of the return of the share of participation in the corporation. **Methodology:** the leading general scientific method of research is a system-structural approach, due to which the norm of refusal to return the share of participation in the corporation and provisions on the protection of the good faith purchaser are considered not only as a single element of the mechanism of civil rights and civil duties, but also as a necessary means of leveling the negative consequences of financial and legal sanctions by foreign countries. Among the methods of legal science used is the method of interpretation of legal norms (literal, systematic, teleological and historical). **Results:** the negative refraction of successful ideas of the Concept of development of civil legislation, the section on the reform of corporate legislation, in relation to the Federal Law of May 5, 2014 № 99-FZ “On Amendments to Chapter 4 of Part One of the Civil Code of the Russian Federation and on the recognition of the repeal of certain provisions of legislative acts of the Russian Federation” and practice of its application by judicial authorities is noted. The reading audience is introduced to the content of the issue in question, the authors formulate critical assessments of such a method of protection of civil rights as “restoration of corporate control”. The article considers the disposition of the rule of law contained in clause 3 of article 65.2 of the

Civil Code of the Russian Federation, the conditions and the ratio of the said rule with other means of protection of private rights. Conclusions: the scientists united their efforts in this part of the study point to the importance of using such category as “fairness”, because, in their opinion, it should allow to form an approach that takes into account the peculiarities of disposal of share, in order to differentiate disputable situations and determine aspects of deprivation of participation rights of other persons.

Key-words: *mechanism of realization of civil rights, civil law guarantee, restoration of corporate control, right of participation, share in the authorized capital, corporation, fairness, good faith, good faith purchaser, compensation.*

В условиях усложнения отношений и ускорения всех сопутствующих процессов при товарно-денежном обращении, усиливается и нагрузка на систему правового обеспечения. Данная тенденция в реалиях финансово-правового прессинга нашей страны иностранными государствами позволяет нам резюмировать, что необходимы реформы, так как прошло уже достаточное количество времени с начала реформы гражданского законодательства, основанием которой послужила Концепция развития гражданского законодательства¹.

Позволим себе быть более категоричными, и подчеркнуть, что с каждым днем правовая система и государство в целом, которые были двенадцать лет назад и которые существуют в настоящий момент — это «две совершенно разные истории». Однако есть и общее между двумя этапами развития отечественного права и государства, а именно: необходимость обеспечения стабильности и прагматичности гражданского законодательства в угоду защиты интересов частных субъектов, среди которых особое место занимают юридические лица. Отказ западных держав от конструктивных и взаимовыгодных финансовых отношений, обрушившийся санкционный удар не приводит к отказу от верного тезиса о том, что является «жизненно важным привлечение инвестиций в отечественную экономику» [1, с. 59]. Поэтому думается, что проблематика применения нормы корпоративного законодательства, содержащаяся в п. 3 ст. 65.2 Гражданского кодекса Российской Федерации² (далее — ГК РФ, Кодекс), заслуженно занимает важное место в научных исследованиях.

Считаем нужным сказать о двух принципиальных аспектах нашего поиска: доктринальном и практико-ориентирующем. Во-первых, в рамках аспекта доктринального свойства следует отметить, что авторы осведомлены о наличии обсуждения на страницах специализированной литературы проблемы определения места иска о восстановлении корпоративного контроля в рамках традиционной классификации исков [2, с. 156]. Авторы настоящей работы считают, что иск о восстановлении корпоративного контроля не является вещно-правовым способом защиты права [3, с. 84], не относится к иску о восстановлении положения, существовавшего до нарушения права [4, с. 120], а должен считаться специальным способом защиты корпоративных прав [5, с. 73; 6, с. 107]. В этом исследовании авторы рассматривают проблему отказа в возврате доли участия в корпорации с точки зрения доказывания объективности специального корпоративного статуса данного иска, а в плане изучения конструкции нормы п. 3 ст. 65.2 ГК РФ и оценки

¹ См.: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

² См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательств Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

ее с позиции необходимости обеспечения действия механизма осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей [7, с. 2], концепции гарантированного осуществления гражданских прав.

Во-вторых, в рамках практико-ориентирующего аспекта признаем, что нормативной опорой для осуществляемого научного поиска становятся положения основного из действующих законодательных актов, регулирующих корпоративные отношения в хозяйственных обществах и иных видах юридических лиц, а именно ГК РФ. Как известно, реформа гражданского законодательства проводилась по нескольким направлениям, одним из которых стала реформа корпоративного законодательства, воплощением которой стал Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 99-ФЗ), который внес существенные изменения в главу ГК РФ о юридических лицах. Во многом принятие обозначенного закона о внесении изменений, явившегося квинтэссенцией интеллектуальной работы, стало возможным благодаря тому, что за прошедшие годы большинство введенных положений и норм неоднократно подвергались тщательному научному анализу, можно с уверенностью говорить об образовании целого направления в области цивилистики. При этом считаем, что некоторые институты и нормы, напротив, остались без должного внимания со стороны научного сообщества. Так, например, Закон № 99-ФЗ, нормативно закрепив общий перечень прав и обязанностей участников корпорации, в ст. 65.2 Кодекса предусмотрел такой способ защиты прав участника корпорации как возврат доли участия в корпорации, в случае утраты указанной доли в результате неправомерных действий третьих лиц. Указанный способ защиты, известный как «восстановление корпоративного контроля», был впервые продемонстрирован Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлениях от 3 июня 2008 г. № 1176/08² и от 10 июня 2008 г. № 5539/08³ и потому не является новым для современников. Тем не менее, Закон № 99-ФЗ, наряду с закреплением такого способа защиты установил условия, при которых в возврате доли участия в корпорации должно быть отказано, а также предусмотрел последствия невозможности возврата доли. Итак, в п. 3 ст. 65.2 ГК РФ указывается, что суд может отказать в возвращении доли участия (ограничивающее правило), если это приведет к несправедливому лишению иных лиц их прав участия или повлечет крайне негативные социальные и другие публично значимые последствия. В этом случае лицу, утратившему помимо своей воли право участия в корпорации, лицами, виновными в утрате доли участия, выплачивается справедливая компенсация, определяемая судом.

Указанные ограничения являются новыми для российского гражданского права, ранее в отношении иных способов защиты гражданских прав аналогичных ограничений законодательство не содержало, в связи с чем анализ таких

¹ См.: Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2304.

² См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 3 июня 2008 г. № 1176/08 по делу № А14-14857/2004-571/21. Доступ и з справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 10 июня 2008 г. № 5539/08 по делу № А40-11837/06-138-91. Доступ и з справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ограничений и выработка рекомендаций по правильному применению нормы п. 3 ст. 65.2 ГК РФ будут нам интересны.

Как видно из указанной статьи, суд может отказать в возврате доли участия в корпорации в двух случаях: если возврат такой доли приведет к несправедливому лишению иных лиц их права участия и, если возврат доли участия повлечет крайне негативные социальные и другие публично значимые последствия.

Восстановление корпоративного контроля как способ защиты права до принятия Закона № 99-ФЗ не предусматривал каких-либо ограничений для возврата доли участия утратившему ее правообладателю, в то время как такой возврат очевидно может быть связан с определенными издержками в виде нарушения прав и законных интересов третьих лиц вполне закономерно, что наряду с нормативным закреплением названного способа защиты законодатель предусмотрел ограничения на возврат правообладателю доли участия в ряде случаев.

Представляется что, законодатель пытался найти определенный баланс между защитой права лица, утратившего долю участия в корпорации, и теми последствиями, которые могут наступить в результате такого возврата. Так, если в первом случае поиск компромисса происходит между интересами лица, утратившим долю участия в корпорации, и иными участниками корпорации, на права и законные интересы которых может оказать влияние возврат доли пострадавшему лицу, то во втором случае законодатель выходит за границы отношений участников корпорации и исключает возврат доли участия вероятностью наступления крайне негативных социальных или иных публичных последствий от возврата доли утратившему ее лицу.

Само условие о том, что в возврате доли может быть отказано потому, что это приведет к лишению иных лиц их права участия, кажется нам спорным, поскольку управомоченному лицу возвращается как следует из п. 3 ст. 65.2 ГК РФ, та доля, которая была утрачена, и только от лица, к которому эта доля перешла, поэтому лишение третьих лиц их права участия как следствие возврата утраченной доли, исходя из текста нормы кажется невозможным. При этом разрешение конкуренции интересов лица, утратившего долю участия, и третьих лиц обусловлен не всяким лишением права участия этих лиц, а только таким, которое можно охарактеризовать как несправедливое, т.е. законодатель вводит в нормативную конструкцию оценочную категорию [8, с. 71; 9, с. 13; 10, с. 105; 11, с. 10; 12, с. 99], что приводит к усложнению правовой связи между нормой права и конкретным отношениям.

В рамках действующего гражданского законодательства категория справедливости упоминается неоднократно, однако ни в одном из нормативных правовых актов содержание справедливости не раскрывается. Категория справедливости в праве периодически выступает объектом научных исследований [13, с. 94; 14, с. 35], однако общепризнанного закрепления критериев справедливости до сих пор не отмечается. Сложность поиска таких критериев очевидно обусловлена тем, что справедливость является ценностной установкой и наряду с другими ценностными установками (например, добросовестность [15, с. 375; 16, с. 36]) не поддается четкому определению, в связи с чем правоприменитель всегда будет вынужден руководствоваться только собственным ценностным уровнем, что делает разрешение спора о возврате доли участия в корпорации непредсказуемым. В этой связи следует согласиться с В.А. Вайпаном, который также обращает внимание на то, что ни в ГК РФ, ни в других законах понятие справедливости не раскрывается, в резуль-

тате чего каждый правоприменитель, понимая справедливость по-своему, самостоятельно оценивает правовую норму, называя такой подход опасным [17, с. 26].

Используя ценностные категории [18, с. 378] для отказа в возврате доли участия в корпорации, законодатель фактически оставил разрешение вопроса о содержании такого условия на откуп правоприменителю, который, в свою очередь ориентируется на текст закона и при отсутствии его ясного смысла склонен совершить ошибку. Отсутствие даже примерных ориентиров категории справедливости может привести как к несправедливому отказу в возврате доли участия в корпорации, так и к несправедливому возврату такой доли.

При этом, как следует из п. 3 ст. 65.2 ГК РФ, наряду с возвратом доли суд может принять решение о присуждении истца к выплате в пользу лиц, от которых доля участия возвращается, компенсации, которая также должна быть справедливой. Фактически законодатель, сделав возврат утраченной доли встречным и возмездным, установил плату за защиту нарушенного субъективного права, что кажется несправедливым по отношению к пострадавшему лицу, которое обязано уплатить денежные средства для возврата права участия, которого лишилось помимо собственной воли в результате неправомерных действий третьих лиц. Указанное решение представляется порочным и вызывает нашу озабоченность, особенно в контексте экспертного мнения о том, что подобный выбор законодателя сознательный и может представлять «универсальную тенденцию в общем правовом механизме защиты гражданских прав в России, суть которой сводится к тому, что истец при восстановлении своих нарушенных прав приобретает обязанность компенсировать добросовестному ответчику его потери на основе принципа справедливости» [19, с. 54]. При этом такая компенсация присуждается безальтернативно, т.к. согласно буквальному тексту п. 3 ст. 65.2 ГК РФ возврат доли и выплата компенсации взаимно обусловлены в механизме возврата доли участия в корпорации, что в свою очередь означает, что иск о восстановлении корпоративного контроля носит характер *actio duplex*, поскольку каждая из сторон присуждается в пользу другой.

Устанавливая обязанность выплаты компенсации при возврате доли законодатель очевидно преследует цель обеспечить баланс интересов спорящих сторон: истец получает утраченную им долю, а ответчик получает справедливую компенсацию за долю участия, которую от него истребуют. Тем не менее в такой конструкции присутствует ложная видимость баланса интересов, поскольку выплата компенсации в счет возвращаемой доли осуществляется пострадавшим лицом, а не правонарушителем. Учитывая, что при возврате доли истец обязан уплатить справедливую компенсацию, то несмотря на возврат ему доли истец тем не менее с экономической точки зрения несет ущерб, поскольку вместо утраты доли утрачивает денежные средства, уплачиваемые в качестве справедливой компенсации. При изложенных обстоятельствах компенсация может являться справедливой только для ответчика, от которого истребуется доля, в то время как для потерпевшего лица взыскание такой компенсации будет выглядеть очевидной несправедливостью.

Отметим, что материально-правовая конструкция иска, предусмотренного п. 3 ст. 65.2 ГК РФ, в некоторой части схожа с конструкцией виндикационного иска: в обоих случаях истцом выступает правообладатель имущества, ответчиком — лицо, у которого это имущество находится, поводом к иску является утрата правообладателем своего имущества, а целью исков является возврат

имущества уполномоченному лицу. При этом в рамках вещного права против иска собственника об истребовании имущества подлежит защите лицо, которое не знало и не могло знать о приобретении вещи у неуправомоченного отчуждателя (добросовестный приобретатель). Такой приобретатель подлежит защите при наличии условий, перечисленных в п. 1 ст. 302 ГК РФ (возмездность приобретения, отсутствие знания о неуправомоченности отчуждателя, выбытие вещи из владения собственника по его воле).

Институт защиты добросовестного приобретателя достаточно эффективно обеспечивает стабильность гражданского оборота, что во многом следует связывать с понятными и логичными условиями защиты приобретателя, которые имеют универсальное применение. Поэтому справедливо утверждать о распространении в корпоративном праве положений института защиты добросовестного приобретателя. Действительно, и с этим мы согласны, что «...учет обстоятельств и справедливого отношения применим все же не только к физическим лицам, но и к профессиональным участникам» [20, с. 59], где наполненные правовым содержанием и устоявшиеся в практике категории «справедливость», «добросовестность» должны становятся реальным инструментарием правового регулирования.

Так, согласно п. 17 ст. 21 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»¹ (далее — Закон об ООО) если доля или часть доли в уставном капитале общества возмездно приобретена у лица, которое не имело права ее отчуждать, о чем приобретатель не знал и не мог знать (добросовестный приобретатель), лицо, утратившее долю или часть доли, вправе требовать признания за ним права на данные долю или часть доли в уставном капитале общества с одновременным лишением права на данные долю или часть доли добросовестного приобретателя при условии, что данные доля или часть доли были утрачены в результате противоправных действий третьих лиц или иным путем помимо воли лица, утратившего долю или часть доли. Таким образом, специальный нормативный правовой акт об отдельном виде корпорации прямо указывает на разрешение правового спора о возврате доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью с учетом необходимости защиты добросовестного приобретателя.

В юридической литературе предусмотренный п. 3 ст. 65.2 ГК РФ способ защиты права зачастую рассматривают как общий способ защиты права [21, с. 5; 22, с. 25], применимый в отношении всех коммерческих корпораций, в то время как сфера применения п. 17 ст. 21 Закона об ООО ограничена корпорацией одного вида. Однако несмотря на частный характер нормы о признании за утратившим лицом права на долю в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью следует отметить, что само существование этой нормы подчеркивает идею необходимости защиты добросовестного приобретателя права участия в хозяйственной организации, что в свою очередь дает основания полагать, что спор о возврате доли в соответствии с п. 3 ст. 65.2 ГК РФ можно разрешать с использованием положений института защиты добросовестного приобретателя, а тем самым в качестве несправедливого лишения доли участия третьих лиц

¹ См.: Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 785.

рассматривать возврат права участия в корпорации при наличии обычно предъявляемых условий:

приобретатель является добросовестным, т.е. не знал и не должен был знать о том, что приобретает право участия в корпорации у неуправомоченного отчуждателя;

приобретатель приобрел право участия в корпорации возмездно, в связи с чем возврат права участия повлечет для приобретателя экономические издержки; правообладатель утратил право участия в корпорации по своей воле.

Считаем, что при установлении совокупности названных выше условий, лишение права участия можно охарактеризовать как несправедливое, т.к. поведение приобретателя в этом случае должно считаться юридически безупречным с точки зрения требований, предъявляемых со стороны законодателя к участнику гражданского оборота. В свою очередь, возврат права участия перекладывает на него риск неосмотрительности утратившего права участия лица и влечет для добросовестного приобретателя экономические издержки большие, чем несет неосмотрительный правообладатель.

Между тем условием применения иска о возврате доли является утрата права участия в корпорации помимо воли управомоченного лица, что прямо следует из диспозиции п. 3 ст. 65.2 ГК РФ. В таком случае условие об утрате права участия в корпорации по воле правообладателя, свидетельствует не о несправедливости лишения третьих лиц их доли участия, а о невозможности применения п. 3 ст. 65.2 ГК РФ, поскольку необходимое для применения нормы условие (утрата права участия помимо воли в результате неправомерных действий других участников или третьих лиц) отсутствует. Определение утраты доли участия в корпорации, помимо воли управомоченного лица в качестве условия возврата доли с учетом политико-правовой тенденции защиты добросовестных приобретателей, свидетельствует о том, что для признания лишения доли несправедливым достаточно добросовестности приобретателя и возмездности приобретения.

Однако при таком подходе квалификация лишения хотя бы и добросовестного приобретателя его доли участия в качестве несправедливого остается спорной, поскольку посредством возврата доли происходит защита права пострадавшего лица, на которого с политико-правовой точки зрения нельзя отнести риск утраты доли участия в корпорации, ведь такая доля утрачивается им помимо воли. Напротив, отказ лицу, утратившему помимо воли в результате неправомерных действий третьих лиц право участия в корпорации, кажется несправедливым.

Определение утраты доли участия, помимо воли в качестве условия применения, п. 3 ст. 65.2 ГК РФ может указывать на то, что при нормативном закреплении иска о возврате доли участия в корпорации законодатель сознательно отступил от традиционных представлений об условиях защиты добросовестного приобретателя, исключив из необходимого числа условий такое, как выбытие имущества из обладания правообладателя по собственной воле, т.е. имеет место неудачная попытка сформировать в корпоративном праве институт, аналогичный защите добросовестного приобретателя в вещном праве.

Отсутствие возможности учитывать особенности выбытия доли от правообладателя в целях квалификации лишения иных лиц их права участия представляется ошибочным подходом, поскольку особенности выбытия доли могут позволить дифференцировать спорные ситуации и определить лишение иных лиц права участия в качестве справедливого или несправедливого.

Библиографический список

1. *Гутников О.В.* Тенденции развития корпоративного права в современных условиях // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 59–73.
2. *Зотова Е.К.* Пределы использования иска о восстановлении корпоративного контроля // Вестник гражданского права. 2019. № 3. С. 154–170.
3. *Маковская А.А.* Правовые последствия виндикации акций. Комментарий Постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2006 г. № 4375/06 // Вестник гражданского права. 2007. № 1. С. 84–117.
4. *Суханов Е.А.* Комментарий к статьям 65.1-65.3 ГК РФ (в ред. Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ) // Вестник гражданского права. 2014. № 3. С. 107–132.
5. *Сарбаи С.В.* Восстановление корпоративного контроля // Вестник гражданского права. 2008. Т. 8. № 4. С. 70–79.
6. *Маковская А.А.* Восстановление корпоративного контроля в системе способов защиты корпоративных прав // Вестник ВАС РФ. 2009. № 1. С. 106–121.
7. *Вавилин Е.В.* Действие механизма осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей // Гражданский и арбитражный процесс. 2009. № 5. С. 2–4.
8. *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. Петроград: Юридический книжный склад «Право», 1917. 328 с.
9. *Вильнянский С.И.* Применение норм советского права // Ученые записки Харьковского юридического ин-та. 1956. Вып. 7. С. 3–18.
10. *Бару М.И.* Оценочные понятия в трудовом законодательстве // Советское государство и право. 1970. № 7. С. 104–108.
11. *Власенко Н.А., Назаренко Т.Н.* Неопределенность в праве: понятия и формы // Государство и право. 2007. № 6. С. 5–12.
12. *Рехтина И.В., Боловнев М.А.* Виды оценочных категорий в гражданском процессе // Современное право. 2019. № 6. С. 99–103.
13. *Романец Ю.В.* Этические основы права и правоприменения. М.: Зерцало-М, 2012. 400 с.
14. *Богданов Д.Е.* Эволюция гражданско-правовой ответственности с позиции справедливости: сравнительно-правовой аспект. М.: Проспект, 2015. 304 с.
15. *Агарков М.М.* Проблема злоупотребления правом в советском гражданском праве // Избранные труды по гражданскому праву: в 2 т. М., 2002. Т. 2. 452 с.
16. *Васильев А.М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. 264 с.
17. *Вайпан В.А.* Принцип справедливости в гражданском праве и судебное усмотрение // Гражданское право. 2018. № 1. С. 22–28.
18. *Колодуб Г.В.* Изучение системы категорий гражданского права через призму функций общей теории государства и права: к постановке вопроса // Методологические проблемы цивилистических исследований: сборник научных статей. Ежегодник / отв. ред. А.В. Габов, В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут, 2017. Вып. 2. С. 377–386.
19. *Лоренц Д.В.* Компенсация добросовестному приобретателю за утрату им жилого помещения // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 7. С. 49–59.
20. *Демьянова М.В.* Функции принципа добросовестности в корпоративном праве // Право и экономика. 2021. № 9. С. 54–59.
21. *Ломакин Д.В.* Общая характеристика прав и обязанностей участников общества с ограниченной ответственностью // Гражданское право. 2021. № 2. С. 3–12.
22. *Оборов А.С.* Защита прав и законных интересов участников корпорации: теоретические и прикладные особенности // Предпринимательское право. 2020. № 1. С. 18–29.

References

1. *Gutnikov O.V.* Trends in the Development of Corporate Law in Modern Conditions // Journal of Russian law. 2020. No. 8. P. 59–73.
2. *Zotova E.K.* Limits of Using a Claim for the Restoration of Corporate Control // Bulletin of Civil Law. 2019. No. 3. P. 154–170.
3. *Makovskaya A.A.* Legal Consequences of Shares Vindication. Commentary on the Decree of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation dated September 5, 2006 No. 4375/06 // Bulletin of Civil Law. 2007. No. 1. P. 84–117.
4. *Sukhanov E.A.* Commentary on Articles 65.1-65.3 of the Civil Code of the Russian Federation (as amended by the Federal Law of May 5, 2014. No. 99-FZ) // Bulletin of Civil Law. 2014. No. 3. P. 107–132.
5. *Sarbash S.V.* Restoration of Corporate Control // Bulletin of Civil Law. 2008. Vol. 8. No. 4. P. 70–79.
6. *Makovskaya A.A.* Restoration of Corporate Control in the System of Ways to Protect Corporate Rights // Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. 2009. No. 1. P. 106–121.
7. *Vavilin E.V.* The Action of the Mechanism for Exercising Civil Rights and Fulfilling Obligations // Civil and arbitration process. 2009. No. 5. P. 2–4.
8. *Pokrovsky I.A.* The Main Problems of Civil Law. Petrograd: Legal book warehouse «Pravo», 1917. 328 p.
9. *Vilnyansky S.I.* Application of the Norms of Soviet Law // Uchen. app. Kharkiv. legal in-ta. 1956. No. 7. P. 3–18.
10. *Baru M.I.* Estimated Concepts in Labor Legislation // Soviet state and law. 1970. No. 7. P. 104–108.
11. *Vlasenko N.A., Nazarenko T.N.* Uncertainty in Law: Concepts and Forms // State and Law. 2007. No. 6. P. 5–12.
12. *Rekhtina I.V., Bolovnev M.A.* Types of Evaluation Categories in Civil Proceedings // Modern law. 2019. No. 6. P. 99–103.
13. *Romanets Yu.V.* Ethical Foundations of Law and Law Enforcement. M.: Zertsalo-M, 2012. 400 p.
14. *Bogdanov D.E.* The Evolution of Civil Liability from the Standpoint of Justice: a Comparative Legal Aspect: a monograph. M.: Prospekt, 2015. 304 p.
15. *Agarkov M.M.* The Problem of Abuse of Law in Soviet Civil Law // Selected works on civil law: In 2 vols. M., 2002. Vol. 2. 452 p.
16. *Vasiliev A.M.* Legal Categories. Methodological Aspects of Development of the System of Categories of the Theory of Law. M., 1976. 264 p.
17. *Vaypan V.A.* The Principle of Justice in Civil Law and Judicial Discretion // Civil law. 2018. No. 1. P. 22–28.
18. *Kolodub G.V.* The Study of the System of Categories of Civil Law Through the Prism of the Functions of the General Theory of State and Law: to the Formulation of the Question // Methodological Problems of Civil Law Research: Collection of scientific articles. Yearbook. / Rep. ed. A.V. Gabov, V.G. Golubtsov, O.A. Kuznetsova. M.: Statut, 2017. Vol. 2. P. 377–386.
19. *Lorenz D.V.* Compensation to a Bona Fide Purchaser for the Loss of His Dwelling // Actual problems of Russian law. 2020. No. 7. P. 49–59.
20. *Demyanova M.V.* Functions of the Principle of Good Faith in Corporate Law // Law and Economics. 2021. No. 9. P. 54–59.
21. *Lomakin D.V.* General Characteristics of the Rights and Obligations of Participants in a Limited Liability Company // Civil Law. 2021. No. 2. P. 3–12.
22. *Oborov A.S.* Protection of the Rights and Legitimate Interests of Corporation Participants: Theoretical and Applied Features // Entrepreneurial Law. 2020. No. 1. P. 18–29.

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-123-132

УДК 347.91

Ю.В. Ефимова

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОКУРОРОМ ДИСПОЗИТИВНЫХ ПРАВ В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Введение: участие прокурора в гражданском судопроизводстве — одно из значительных направлений деятельности прокуратуры, поскольку в порядке гражданского судопроизводства получают защиту прав, свобод и законных интересов те граждане, которые в силу объективных уважительных причин неспособны сами обратиться в суд и поддерживать требование. Кроме того, прокурор обладает полномочиями по предоставлению суду своего заключения по особо значимым категориям гражданских дел, в котором излагается независимое мнение прокурора по существу дела. Несмотря на всю значимость деятельности прокурора в гражданском судопроизводстве, в науке и в законодательстве отсутствуют четкие разъяснения относительно реализации прокурором диспозитивных прав. Настоящая статья посвящена теоретическим и практическим проблемам использования прокурором специальных прав в гражданском судопроизводстве. **Цель:** провести анализ реализации прокурором диспозитивных прав в гражданском судопроизводстве. **Методологическая основа:** общенаучный (системный анализ научных концепций, действующих нормативных актов), а также специальные (сравнительно-правовой, формально-юридический и др.) методы исследования. **Результаты:** сформирован авторский взгляд на возможность осуществления прокурором конкретных диспозитивных прав, принадлежащих сторонам гражданского судопроизводства. **Выводы:** прокурор, обращающийся в суд с заявлением, обладает правами истца, но в определенных пределах, что обусловлено отсутствием у прокурора материально-правового правоотношения с субъектами процесса.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство, прокурор, формы участия прокурора, полномочия прокурора, права прокурора, отказ от иска, изменение предмета иска, встречный иск, альтернативная подсудность, сроки исковой давности.

Вестник Саратовской государственной юридической академии • № 3 (146) • 2022

Yu. V. Efimova

ENFORCEMENT OF DISPOSITIVE RIGHTS
BY THE PROSECUTOR IN CIVIL PROCEEDINGS

Background: the participation of the prosecutor in civil proceedings is one of the significant activities of the Prosecutor's Office, since through civil proceedings the rights, freedoms and legitimate interests of those citizens who, for objective good reasons, are unable to go to court themselves and support the claim are protected. In addition, the prosecutor has the power to provide the court with his opinion on particularly important categories of civil cases, which sets out the prosecutor's independent opinion on the merits of the case. Despite the importance of the prosecutor in civil proceedings, there is a lack of clear clarification in science and law regarding the exercise of the prosecutor's dispositive rights. This article focuses on the theoretical and practical problems of the prosecutor's use of special rights in civil proceedings. **Objective:** to analyze the enforcement of dispositive rights by the prosecutor in civil proceedings. **Methodology:** general scientific (systematic analysis of scientific concepts, current regulations), as well as special (comparative legal, formal legal, etc.) research methods. **Results:** the author's view on the possibility of the prosecutor exercising specific dispositive rights belonging to the parties to civil proceedings has been formed. **Conclusions:** the prosecutor applying to the court has the rights of a plaintiff, but within certain limits, due to the fact that the prosecutor has no substantive legal relations with the subjects of the process.

Key-words: civil proceedings, prosecutor, forms of participation of the prosecutor, powers of the prosecutor, rights of the prosecutor, refusal of the claim, change of the subject of the claim, counterclaim, alternative jurisdiction, statute of limitations.

Специфика участия прокурора в гражданском процессе обусловлена не только тем, что прокурор является лицом, участвующим в деле, но также и тем, что одна из форм его участия выражается в возможности инициирования прокурором возбуждения производства по гражданскому делу.

Права и обязанности прокурора составляют понятие его полномочий, поскольку прокурор является, в первую очередь, должностным лицом, ответственным за соблюдение прав, свобод и законных интересов различных субъектов: граждан, неопределенного круга лиц, муниципальных образований, субъектов Российской Федерации, государства. Полномочия прокурора как лица, участвующего в деле, содержатся в ст. 35 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹ (далее — ГПК РФ). В частности, прокурор имеет право ознакомления с материалами дела, вправе делать выписки, снимать копии, задавать вопросы участникам процесса, подавать ходатайства, участвовать в процессе доказывания по делу, заявлять отводы, обжаловать судебные постановления и другие. Эти полномочия можно охарактеризовать как общие процессуальные права, поскольку ими обладают, как уже отмечалось выше, все лица участвующие в деле.

Полномочия прокурора, как инициатора возбуждения производства по гражданскому делу, выражаются в так называемых специальных или диспозитивных правах. Это связано с тем, что поскольку прокурор вправе обращаться в суд с исками, заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов субъектов,

¹ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 38-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Российская газета. 2002. № 220; 2022. 10 янв.

перечисленных в ст. 45 ГПК РФ, то он наделяется также теми правами и обязанностями, которыми обладают и субъекты материального правоотношения (за некоторым исключением).

Анализу возможностей реализации прокурором диспозитивных прав в гражданском судопроизводстве и посвящена эта статья.

Обращаясь к нормативно-правовым основам участия прокурора в гражданском судопроизводстве, можно сделать вывод, что законодатель не перечисляет конкретных диспозитивных прав, которыми наделяется прокурор в случаях его обращения в защиту прав других субъектов. Действующая норма ч. 2 ст. 45 ГПК РФ устанавливает, что прокурор «пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов». Термин «пользоваться» в данном случае согласно Толкового словаря означает «обладать правом»¹. То есть прокурор обладает правами и обязанностями истца.

Действительно, прокурор также как истец имеет право подать обращение в суд. На основании такого процессуального действия может быть возбуждено производство по гражданскому делу. В связи с этим первым диспозитивным правом прокурора следует назвать именно предъявление исковых заявлений, либо заявлений по неисковым производствам. Это первое полномочие прокурора составляет содержание инициативной формы участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Реализация указанного диспозитивного права предполагает формирование прокурором предмета иска. Процесс формирования предмета иска зависит от процессуальных возможностей участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Сфера его участия в инициативной форме ограничена теми основаниями, которые содержит ст. 45 ГПК РФ. Без каких-либо ограничений прокурор вправе подавать заявления в защиту прав граждан в сфере социально-значимых правовых институтов: семьи, труда, экологии, образования и др. Также при наличии некоторых уважительных причин, препятствующих гражданину обратиться в суд самостоятельно, прокурор имеет право подать иск в защиту такого лица.

Поскольку прокурору принадлежит право формирования исковых требований, то основание иска также определяет он. Следует отметить, что прокурор в силу своего процессуального статуса должен быть наделен обязанностью при формировании основания иска, кроме фактического основания иска, указывать и правовое основание. На основании ст. 131 ГПК РФ в исковом заявлении, предъявляемом прокурором в защиту публичных интересов или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, «должно быть указано, в чем конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающие способы защиты этих интересов». Если прокурор защищает права отдельного гражданина, то в заявлении «должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином либо указание на обращение гражданина к прокурору». Немного нелогичным выглядит отсутствие в обязанностях прокурора указывать правовое основание иска в случае его обращения в защиту интересов гражданина. Если по результатам проверки прокурор

¹См.: Толковый словарь русского языка. URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov> (дата обращения: 05.04.2022).

пришел к выводу, что нарушены права гражданина, то очевидно, что прокурор также установил и нормативную основу возникшего материального правоотношения. Полагаем, что целесообразнее было бы предусмотреть необходимость ссылки прокурора на законодательную базу при формировании требований, предъявляемых в защиту интересов гражданина.

В связи с тем, что прокурор формирует предмет и основание иска в случаях его участия в инициативной форме, то можно сделать предположение, что изменение предмета иска и основания иска также относятся к полномочиям прокурора. Это предположение следует из смысла ч. 2 ст. 45 ГПК РФ, согласно которой прокурору принадлежат все правомочия истца, кроме тех, которые реализуют только субъекты спорного материального правоотношения. В п. 4.2 Приказа Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»¹ отмечается, что правом на изменение основания или предмета заявленных требований, изменение размера требований, на полный или частичный отказ от таких требований обладает прокурор, предъявивший заявление. Несмотря на это при изменении предмета исковых требований прокурор ограничен сферой материального правоотношения, по которому им был предъявлен первоначальный иск. К примеру, если поводом обращения прокурора с иском о восстановлении на работе послужили нарушения трудовых прав гражданина, выразившиеся в незаконном увольнении работника, то изменение предмета иска возможно только в рамках указанного материального правоотношения. То есть изменить предмет первоначального иска о восстановлении на работе можно на иск о признании увольнения незаконным. Материальное правоотношение остается прежним, но предмет искового требования меняется в связи с тем, что работник не желает восстанавливаться у работодателя, с которым отношения будут напряженными по причине судебных тяжб.

Изменение основания иска может осуществляться прокурором без каких-либо ограничений. Равно как и изменение размера исковых требований.

Также к диспозитивным правам относится право соединения исковых требований. Статья 151 ГПК РФ предусматривает, что «истец вправе соединить в одном заявлении несколько исковых требований, связанных между собой». Прокурор, как лицо, которое вправе пользоваться правами истца, также не лишен указанного права. К примеру, иск о восстановлении на работе прокурор может соединить с иском о взыскании компенсации за вынужденный прогул, а также с компенсацией морального вреда. Более того, учитывая особые процессуальные функции прокуратуры, которые выражаются в направленности на защиту прав, свобод и законных интересов определенных субъектов, можно утверждать, что прокурор не только вправе, но и обязан в ряде случаев соединять исковые требования для обеспечения наиболее полной и эффективной защиты. К примеру, в деле о лишении родительских прав прокурор может быть субъектом, которому принадлежит право обращения в суд. В этом случае требование о лишении родительских прав прокурору надлежит дополнить требованием

¹ См.: Приказ Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Законность. 2021. № 2.

о взыскании алиментов, поскольку ч. 3 ст. 70 Семейного Кодекса Российской Федерации¹ это предусматривает.

Право отказа прокурора от иска содержится в ст. 45 ГПК РФ: «...в случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявит об отказе от иска». Разумеется, отказ прокурора от иска должен быть объяснен суду, рассматривающему дело. Отказ прокурора от иска может повлечь прекращение производства по делу только в том случае, если, к примеру, истец также заявит отказ от иска.

Несколько иначе законодатель определяет последствия отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту интересов гражданина. Статья 39 ч. 6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации² гласит, что «...в случае отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, суд оставляет соответствующее заявление без рассмотрения, если гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, его представитель или законный представитель гражданина, не обладающего административной процессуальной дееспособностью, не заявит об отказе от административного иска. В случае отказа этих лиц от административного иска суд принимает отказ от него, если это не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы других лиц, и прекращает производство по административному делу».

Статья 45 ГПК РФ не содержит последствий отказа прокурора от иска, поданного в защиту интересов неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Ранее в Гражданском процессуальном кодексе РФ до 2015 г. в ст. 252³ (которая в настоящее время утратила силу) содержалось положение, что «...отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет за собой прекращение производства по делу». Указанная норма относилась, в том числе, и к прокурору. В настоящее время указанное положение, относящееся к отказу прокурора от требования об оспаривании нормативно-правовых актов, содержится в ст. 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: «Отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования, а также признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления, уполномоченной организацией или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, не влечет за собой обязанность суда прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта». Признание недействующими нормативно-правовых актов осуществляется в порядке административного судопроизводства, однако, эта категория дел представляет интерес с точки зрения отношения законодателя к праву отказа прокурора от иска, поданного в защиту публичного интереса или интереса неопределенного круга лиц. Ведь именно эти права подлежат защите при оспаривании нормативно-правовых актов.

¹ См.: Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Российская газета. 1996. 27 янв.; 2021. 7 июля.

² См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Российская газета. 2015. 11 марта; 2022. 10 янв.

³ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 6 апреля 2015 г.) // Российская газета. 2002. 20 нояб.; 2015. 8 апр.

В науке отмечалось, что «...особая специфическая фигура материального истца, лишенного телесной индивидуальности, не предполагающая также присутствия у него представителя, не позволяет, в случае заявления прокурором отказа от иска, выяснять мнение материального истца, что должно повлечь за собой прекращение производства по делу» [1, с. 132]. С приведенной точкой зрения, можем согласиться только в части того, что неопределенный круг лиц, или иные публичные образования лишены физического тела, а значит невозможен запрос мнения таких субъектов относительно продолжения процесса при отказе прокурора от иска. Предложение, изложенное Е.В. Токаревой, прекращать производство по делу при отказе прокурора от иска, предъявленного в защиту прав неопределенного круга лиц, на наш взгляд, спорно. Даже учитывая государственно-правовую заинтересованность прокуратуры, которая предполагает максимальное обеспечение интересов субъектов защиты, полагаем, что прекращение производства по делу в случае отказа прокурора от иска, поданного в защиту публичных интересов или прав неопределенного круга лиц, должно быть возможным только по усмотрению суда, по аналогии с нормой Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, приведенной выше, и при условии соблюдения положения ч. 2 ст. 39 ГПК РФ, согласно которой суд не принимает отказ истца от иска, если это противоречит закону или нарушает права и законные интересы других лиц.

Еще один вопрос, связанный с объемом процессуальных прав прокурора, это относимость к последнему норм о применении альтернативной подсудности. Статья 29 ГПК РФ определяет подсудность по выбору истца. Это своего рода процессуальная льгота для истца, обусловленная особыми обстоятельствами или наиболее значимыми в социальном плане категориями дел.

В практике отмечается, что «...обязательное применение альтернативной подсудности (подсудности по выбору истца — ст. 29 ГПК РФ), если таковая допускается предметом спора (иски в защиту трудовых прав, прав потребителей, связанные с деятельностью филиалов юридических лиц)» [2, с. 67] — это условие эффективной защиты прав и настоятельная необходимость. В частности, автором отмечается, что большое число исков и заявлений адресуется транспортными прокурорами в суды в связи с выявленными нарушениями закона в деятельности ОАО «Российские железные дороги», юридическим адресом которого является г. Москва. Использование правил альтернативной подсудности позволяет прокурорам направлять заявления в суды, расположенные на поднадзорной территории по месту нахождения филиалов ОАО «Российские железные дороги» — Западно-Сибирской и Красноярской железных дорог (города Новосибирск и Красноярск). Однако, когда обнаруженные нарушения связаны с деятельностью структурных подразделений железной дороги, не входящих в состав филиала, то использование альтернативной подсудности исключается, так как в этом случае иск предъявляется по общим правилам подсудности по месту нахождения ответчика — в Мещанский районный суд г. Москвы. Также автор полагает, что прокурор вправе использовать и право заявить ходатайство в порядке ст. 33 ГПК РФ о передаче дела в суд по месту нахождения большинства доказательств для того, чтобы реализовать возможность личного поддержания заявленных требований. Разумеется, для удовлетворения такого ходатайства необходимо заручиться согласием ответчика.

В науке высказано мнение, что «...в первую инициативную форму участия прокурора в цивилистическом процессе следует включить возможность прокурора защищать интересы ответчика. Реализация прокурором указанной формы участия в процессе должна быть возможна путем подачи возражения на предъявленный в отношении ответчика иск и путем подачи встречного иска. Прокурор также может инициировать производство по встречному иску. Ответчик, как и истец, вправе обратиться к прокурору за защитой своих интересов. В свою очередь, подготовка возражения на исковое заявления — это один из возможных способов защиты прокурором ответчика» [3, с. 139–140]. Следует отметить, что подобная точка зрения не является исключительной и даже подтверждается судебной практикой. Можно привести следующий пример: МУП «ЖКХ» обратилось в Можайский городской суд Московской области с иском к Е., в качестве третьего лица выступал Отдел опеки и попечительства Минобразования Московской области по Можайскому муниципальному району, заявлялось требование о взыскании задолженности по оплате коммунальных услуг. Можайский городской прокурор О.А. Комлева обратилась в суд в интересах Е. со встречным иском к МУП «ЖКХ» о взыскании денежных средств и перерасчете задолженности, в связи с тем, что ответчик находился на полном государственном обеспечении и не проживал в квартире в срок, указанный истцом, в связи с чем ему необоснованно была начислена оплата коммунальных услуг. Встречный иск Можайского городского прокурора в интересах Е. суд удовлетворил полностью¹.

Аргументация сторонников изложенной позиции относительно возможности подачи прокурором встречного иска заключается в том, что норма ст. 45 ГПК РФ носит общий характер, а значит позволяет использовать полномочия по защите прав, свобод и интересов не только истца, но и ответчика, а возможно даже и третьих лиц. Для использования этого права должны только соблюдаться основания участия прокурора в процессе, изложенные в ст. 45 ГПК РФ. Ведь основное назначение прокуратуры в гражданском судопроизводстве — это защита прав отдельных субъектов. В связи с тем, что стороны в гражданском судопроизводстве не только равны перед законом и судом, но и обладают процессуальным равенством, то не должно быть исключений в возможности защиты прокурором прав ответчика, в случае его обращения с просьбой к прокурору о предъявлении встречного иска.

Изложенный выше пример является скорее исключением из судебной практики. Ни один нормативно-правовой акт, ни разъяснения судебной практики, ни приказы Генеральной прокуратуры не уточняют — имеет ли право прокурор заявить встречный иск. По сути, анализ такой возможности сводится к указанному примеру и правозащитной функции прокуратуры в суде. Полагаем, что не следует пропагандировать возможность подачи прокурором встречного иска. Этому есть ряд объяснений. Во-первых, допуская встречный иск прокурора, можно дойти до абсурда, позволив прокурорам подавать первоначальный и встречный иски в одном производстве. Во-вторых, норма ч. 2 ст. 45 ГПК РФ устанавливает, что «прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца». А как известно, право подачи встречного иска принадлежит ответчику, а не истцу.

¹ См.: Решение Можайского городского суда Московской области от 29 ноября 2011 г. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/70247-lica-zayavlyayushhie-vstrechnyj> (дата обращения: 07.04.2022).

Также поднимается вопрос: вправе ли прокурор, привлеченный в процесс для дачи заключения по делу, предъявить встречный иск в целях устранения нарушения закона? [4, с. 54–58] Следует оговориться, что сторонники такой точки зрения полагают, что «...встречный иск в защиту прав и интересов ответчика не только может быть, но и должен быть заявлен прокурором, участвующим в процессе для дачи заключения по делу», в силу его правозащитной, правовосстановительной и правообеспечительной функций. И в подтверждение своей позиции по данному вопросу приводят чуть ли не единственный пример из судебной практики, который иллюстрирует их вывод. В частности, «Администрация города Иркутска обратилась в Куйбышевский районный суд города Иркутска с иском к С.А. Синькову о признании не заключенным договора найма жилого помещения, признании не приобретенным права пользования жилым помещением и выселении без предоставления другого жилого помещения. Участвовавший в деле прокурор Куйбышевского района г. Иркутска Д.В. Примачека, не согласившись с требованиями Администрации г. Иркутска, обратился в суд со встречным иском к Администрации г. Иркутска в интересах С.А. Синькова, указав, что последний был вселен в спорную квартиру в соответствии с действующим законодательством. Кроме того, прокурор Куйбышевского района г. Иркутска, действуя в интересах С.А. Синькова, заявил о пропуске истцом по первоначальному иску срока исковой давности для обращения с заявленными требованиями о выселении. По итогам рассмотрения данного дела Куйбышевским районным судом г. Иркутска в удовлетворении исковых требований Администрации г. Иркутска к С.А. Синькову было отказано в полном объеме, а встречные исковые требования прокурора Куйбышевского района г. Иркутска, заявленные в интересах С.А. Синькова, удовлетворены»¹.

Указанный пример судебной практики может вызвать скорее ряд вопросов, нежели решает поставленную проблему. Из обстоятельств дела следует, что прокурор был вовлечен в дело о выселении, поскольку ст. 45 ГПК РФ предусматривает рассмотрение данной категории дел с обязательным участием прокурора. Как известно, прокурор реализует в гражданском судопроизводстве либо инициативную форму, либо привлекается в начатое производство для дачи заключения. Совмещение указанных форм участия прокурора недопустимо. На данную особенность неоднократно указывал и Конституционный Суд Российской Федерации, разъясняя, что «...предусмотренные статьей 45 ГПК Российской Федерации обращение прокурора в суд с заявлением в защиту прав и законных интересов других лиц и вступление прокурора в уже начавшийся процесс представляют собой две различные процессуальные формы участия прокурора в деле; прокурор не может выступать в процессе одновременно в двух процессуальных формах. В случае обращения прокурора в суд с заявлением о защите прав и законных интересов других лиц он пользуется процессуальными правами истца; использование в этом случае процессуальных полномочий, предоставленных прокурору как особому участнику процесса в соответствии с частью третьей ст. 45 ГПК Российской Федерации, означало бы нарушение

¹ См.: Решение Куйбышевского районного суда г. Иркутска от 1 ноября 2011 г. по гражданскому делу № 2-2218/2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

принципа осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон»¹.

Таким образом, прокурор не мог заявить никакого материально-правового требования, в том числе и встречного иска в случае его привлечения в начавшийся процесс для дачи заключения по делу. Если в ходе судебного разбирательства прокурор пришел к выводу, что нарушаются права, свободы и интересы ответчика, он мог указать на это в своем заключении. Ведь именно в заключении формируется вывод прокурора о том, как следует разрешить гражданское дело.

В рассмотренном выше примере прокурор, вступивший в процесс, заявил о пропуске истцом срока исковой давности. Это обстоятельство вызывает удивление не менее того, что прокурор, дающий заключение, предъявляет встречный иск. Согласно ч. 2 ст. 199 Гражданского Кодекса² Российской Федерации «исковая давность применяется судом только по заявлению стороны в споре, сделанному до вынесения судом решения». Пункт 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 43 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности»³ разъясняет, что такое заявление может сделать третье лицо, но только в случае, если при удовлетворении иска к ответчику, последний предъявит к третьему лицу регрессное требование или требование о возмещении убытков. Анализ указанных положений позволяет сделать вывод, что заявление о пропуске срока исковой давности вправе делать только лицо, являющееся субъектом спорного материального правоотношения, или лицо, на права и обязанности которого может повлиять вынесенное судебное решение по делу. То есть прокурору, вступившему в процесс, не может принадлежать право заявлять о пропуске истцом срока исковой давности.

По некоторым категориям гражданских дел требуется соблюдение обязательного досудебного порядка урегулирования спора лицом, обращающимся в суд с иском, заявлением. В связи с тем, что прокурор не является субъектом материального правоотношения, то указанная обязанность не относится к нему. Это разъясняется в п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 18 «О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства»⁴, согласно которому, если прокурор обращается в суд в защиту публичных интересов, прав и законных интересов граждан, то соблюдение прокурором досудебного порядка урегулирования спора не требуется.

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 20 июля 2006 г. № 165-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Френкель Илоны Владимировны на нарушение ее конституционных прав частями первой и второй статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». URL: https://sudact.ru/law/opredelenie-konstitutsionnogo-sudarf-ot-20062006-p_3/ (дата обращения: 07.04.2022).

² См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 25 февраля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 3, ст. 3301; 2022. № 9, ч. I, ст. 1252.

³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 43 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности» (в ред. от 22 июня 2021 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 12; 2021. № 8.

⁴ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 18 «О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства» // Российская газета. 2021. № 144.

Можно сделать вывод, что необходимо определить и перечислить в законе четкие диспозитивные процессуальные права, которые может осуществлять прокурор в гражданском судопроизводстве.

Библиографический список

1. *Токарева Е.В.* Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2015. 215 с.
2. *Медведева М.В.* Специфика деятельности транспортного прокурора в гражданском и административном судопроизводстве // Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 26 октября 2018 г.) / под общ. ред. Н.В. Субановой; сост. и науч. ред. М.В. Маматов, О.В. Боброва; М.: изд-во Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. С. 67–73.
3. *Залюкова Г.И.* Унификация участия прокурора в гражданском судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2019. 233 с.
4. *Киреева А.* О некоторых аспектах участия прокурора в гражданском процессе: право на подачу встречного иска // Актуальные проблемы цивилистики: сборник научных статей. Курск: Закрытое акционерное общество «Университетская книга», 2014. С. 54–58.

References

1. *Tokareva E.V.* Prosecutor's protection of public interest in civil proceedings: dis. ... cand. jurid. Nauk. SPb., 2015. 215 p.
2. *Medvedeva M.V.* Specificity of the Transport Prosecutor in Civil and Administrative Proceedings // Problems of Implementation of the Powers of the Prosecutor in the Civil, Administrative and Arbitration Process: collection of materials of the round table (Moscow, October 26, 2018) / under general ed. N.V. Subanova; co-author and scientific editor M.V. Mamatov, O.V. Bobrova; Moscow: publishing house of the Procuracy University of Russia. Federation. 2019. P. 67–73.
3. *Zalyukova G.I.* Unification of Participation of the prosecutor in Civil Proceedings: diss. ...cand.of law. Ulyanovsk, 2019. 233 p.
4. *Kireeva A.* On Some Aspects of the Participation of the Prosecutor in Civil Proceedings: the Right to File a Counterclaim // Actual Problems of Civilistics: Collection of scientific articles. Kursk: Closed joint-stock company "University Book", 2014. P. 54–58.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-133-138

УДК 347.941

А.А. Абрашин

ЭЛЕКТРОННЫЕ ДОКАЗАТЕЛЬСТВА КАК ОТДЕЛЬНОЕ СРЕДСТВО ДОКАЗЫВАНИЯ

Введение: в статье рассматривается одно из направлений цифровизации правосудия, а именно надобность использования электронных доказательств при раскрытии доказательств в судебном разбирательстве. **Цель:** сформулировать определение «электронное доказательство» и закрепить его в законодательстве РФ, выделить электронные доказательства как отдельное средство доказывания. **Методологическая основа:** сравнительный метод исследования, диалектический и формально-логический методы научного познания. **Результаты:** сформулировано определение «электронное доказательство» и дана оценка достоверности и допустимости электронных доказательств. **Выводы:** в настоящее время в суды все чаще представляются электронные доказательства, которые отличаются от других доказательств особой правовой природой, потому возникает необходимость выделить их в отдельную категорию средств доказывания.

Ключевые слова: электронные доказательства, электронный документ, допустимость и достоверность электронных доказательств.

A.A. Abrashin

ELECTRONIC EVIDENCE AS A SEPARATE MEANS OF PROOF

Background: this article discusses one of the directions of digitalization of justice, namely the need to use electronic evidence in the disclosure of evidence in court proceedings. **Objective:** to formulate the definition of “electronic evidence” and fix it in the legislation of the Russian Federation, to single out electronic evidence as a separate means of proof. **Methodology:** comparative research method, dialectical and formal-logical methods of scientific cognition. **Results:** the definition of “electronic evidence” is formulated and an assessment of the reliability and admissibility of electronic evidence is given. **Conclusions:** currently, electronic evidence is increasingly being submitted to the courts, which differ from other evidence by a special legal nature, therefore there is a need to separate them into a separate category of evidentiary means.

Key-words: electronic evidence, electronic document, admissibility and reliability of electronic evidence.

Использование информационных систем в деятельности суда позволяет решать проблемы судопроизводства, судебная защита становится доступным способом защиты прав человека.

Проблемы использования в системе российского судопроизводства элементов электронного правосудия вызывают дискуссии в научной сфере. Многие ученые

уделяли свое внимание этому вопросу, а именно М.А. Фокина, А.Т. Боннер, Е.А. Нахова, А.П. Вершинин и др.

Практические проблемы, затрудняющие использование электронных доказательств в судебном разбирательстве, в первую очередь, связаны с их достоверностью и допустимостью, включая идентификацию лица, предоставившего их в качестве участника процесса, кроме того, необходимо обеспечить безопасность и защиту персональных данных и другой ценной документации, передаваемой пользователем через телекоммуникационный канал связи.

С 1 января 2017 г. в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти» могут быть представлены в суд исковое заявление, ходатайство, жалоба и иные сведения в качестве электронного документа. Статьи 71 ГПК РФ и 75 АПК РФ были дополнены информацией, относящейся к содержанию письменных доказательств, в том числе к ним относят доказательственный материал, полученный через Интернет и подписанный электронной подписью [1, с. 152].

Законодательство Российской Федерации в настоящее время не в полной мере раскрывает суть «электронных доказательств». Не поясняется, какие свойства должны быть присущи этим доказательствам с целью применения их как средства доказывания, утверждения их в качестве допустимых доказательств для включения в дело в суде.

В ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» закреплено определение электронного документа¹.

Многие ученые-юристы не поясняют детально доктрину электронных доказательств, а лишь сопоставляют ее с электронным документом.

Д.В. Замула отмечает, что «в настоящее время ни в одном нормативно-правовом акте не содержится понятие «электронное доказательство», а также нет законодательного закрепления того, какими признаками должно обладать такое доказательство для того, чтобы суд признал его допустимым и разрешил его использование в судебном процессе» [2, с. 189].

В научной литературе множество дискуссий ведется учеными-юристами о правовой природе электронных доказательств. Суд обязан оценивать электронные доказательства в зависимости от особенности вида электронных доказательств, содержащихся в материалах дела. Некоторые юристы считают электронные документы письменными доказательствами, так как они усваиваются во время чтения письменных знаков, в то время как другие относят их к вещественным доказательствам [3, с. 40].

А.Т. Боннер относит электронные доказательства к письменным доказательствам, так как информация, отраженная в электронных документах, является человеческой мыслью относительно реальной действительности [4, с. 22–38].

В отличие от письменных и вещественных доказательств, электронные документы не имеют материальной формы, их носителями являются файлы различных видов, а путь к этой информации осуществляется с помощью специального

¹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. I, ст. 3448; 2022. № 1, ч. I, ст. 10.

программного обеспечения. Е.А. Нахова правильно утверждает, что «с учетом специфичности электронного документа, наряду с «электронной оболочкой» также имеет очень важное значение и информационная «природа» электронного документа» [5, с. 303], что позволяет говорить о том, что «доказательства на электронных носителях являются самостоятельным средством доказывания, понятие которого нуждается в законодательном закреплении» [6, с. 85].

В науке арбитражного и гражданского процессуального права ведутся дискуссии о том, что трудно установить процедуру комплексной проверки электронных доказательств. Российский юрист А.Т. Боннер исследовал процесс электронных сообщений, в результате был сделан вывод, что любой желающий может отправлять информацию по электронной почте под чужим адресом электронной почты [7, с. 478]. В данном случае фактически нереально определить надежность электронного доказательства.

На сегодняшний день все суды осуществляют свою деятельность при помощи компьютерной техники. Электронные доказательства могут быть направлены в суд как на бумажном носителе, так и на электронных носителях: дисках, картах памяти и т.д. (ст. 71 ГПК РФ и ст. 75 АПК РФ). Суд может ознакомиться с доказательствами размещенными в Интернете и их изучить.

В настоящее время в судах необходимо установить специальное программное обеспечение, которое будет автоматически обрабатывать электронную информацию, и направлять запросы.

Сейчас довольно важно определить достоверность электронных доказательств, которая заключается в определении лиц, отправивших файл, или лиц, подписавших электронный документ. На практике суд сочтет электронные доказательства допустимыми, если одна из сторон не оспорит их достоверность.

Следует отметить, что электронные доказательства, как и письменные доказательства, должны быть представлены в суд в оригинале или в виде заверенной копии документа, поскольку в законодательстве не закреплено правило, в какой форме должны быть представлены электронные доказательства (ч. 2 ст. 71 ГПК РФ, ч. 8 ст. 75 АПК РФ).

В некоторых случаях нотариус сам может определить достоверность электронного доказательства. Нотариусу, согласно гл. XX Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, предоставляется право осуществлять обеспечение доказательств¹. Согласно п. 5 ст. 69 АПК РФ обстоятельства, подтвержденные нотариусом при совершении нотариального действия, не требуют доказывания, если подлинность нотариально оформленного документа не опровергнута в установленном порядке или если нотариальный акт не был отменен. В Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, как и в Арбитражном процессуальном кодексе, в п. 5 ст. 61 есть аналогичная норма.

С.Л. Будылин правильно утверждает, что «нотариус, не являясь экспертом по компьютерным технологиям, вряд ли обнаружит, например, возможную подмену электронного адреса отправителя и т.п.» [8, с. 45–61]. Таким образом, даже если электронное доказательство заверено нотариальным свидетельством, оно может быть недостоверным.

¹ См.: Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утверждены ВС РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1) (в ред. от 26 марта 2022 г.) // Российская газета. 1993. 13 марта.; 2022. 29 марта.

Часто у сторон возникают сомнения в подлинности электронного документа, поэтому они приходят к необходимости назначения экспертизы, регулируемой, например, ст. 79 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. После того, как сторона получит результат экспертизы, будет ясно, являются ли доказательства достоверными или нет. В наше время именно электронная цифровая подпись (ЭЦП) придает электронному документу юридическую силу. С юридической точки зрения такое подписание электронного документа заменяет подписание письменного документа собственноручно.

Федеральный закон № 63 от 6 апреля 2011 г. «Об электронной подписи» определяет порядок применения электронных цифровых подписей и использования этих подписей в гражданско-правовых сделках¹.

Электронные доказательства делятся на виды:

- 1) документы, отправленные с помощью электронной связи и Интернета: лог-файлы провайдера, отчеты поисковой системы, электронные сообщения, SMS и MMS-сообщения;
- 2) электронные документы и образцы документов, заверенные электронной подписью в установленном порядке;
- 3) аудио- и видеоматериалы на электронных носителях.

Суды относят скриншоты интернет-ресурсов к электронным доказательствам, изображающим цифровую копию на экране монитора или другого устройства визуального вывода, полученную с помощью программного обеспечения. Распечатанный скриншот обретает письменное доказательство.

В судебной практике при обмене текстовыми сообщениями становится проблематичным использовать в качестве доказательств данные SMS-переписки, переписку через WhatsApp, Viber, Telegram и другие программные средства.

Приведем пример из судебной практики.

Согласно определению Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 25 февраля 2021 г. № 88-3302/2021 по делу № 2-2072/2020 суд посчитал, что представленная истцом смс-переписка не может служить надлежащим доказательством наличия трудовых отношений между сторонами, поскольку допустимых доказательств того, что телефонный номер абонента принадлежит ООО «Левиафан» не имеется. Распечатки из сети Интернет, представленные истцом, надлежащими доказательствами не являются, так как не относятся к официальным документам, характер содержащихся в них сведений ничем не подтверждается².

SMS-переписка считалась бы доказательством, если она не была опровергнута второй стороной и была предусмотрена договором.

Аудио- и видеозаписи важны в качестве доказательств, поскольку они обладают высокой степенью убедительности.

В наше время, в результате использования цифровых технологий в работе судебных систем, наблюдается увеличение количества фотографий, аудиозаписей

¹ См.: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15, ст. 2036; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5187.

² См.: Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 25 февраля 2021 г. № 88-3302/2021 по делу № 2-2072/2020. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 12.03.2022).

и видеороликов, предоставляемых на материальных носителях: дисках, картах памяти и т.д. или могут быть размещены в Интернете.

Немаловажное значение для разрешения дела имеют доказательства лог-файлов сервера (или регистрационных файлов), метаданные. С их помощью суду разрешается устанавливать достоверность электронных доказательств, их отношение к делу. Для того чтобы предоставить суду такие доказательства, как лог-файлы, которые хранятся в базах данных провайдеров, требуется их истребование в соответствии со ст. 66 АПК РФ и ст. 57 ГПК РФ.

Время не стоит на месте, происходят постоянные изменения, так с 1 января 2022 г. в законодательство вступил в силу объемный Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 440-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», нацеленный на цифровизацию гражданского, арбитражного и административного процесса. Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 443-ФЗ устанавливает новый порядок использования электронных подписей в судебной системе.

Следует отметить изменения в АПК, ГПК и КАС, касающиеся электронного документооборота, которые вступили с 1 января 2022 г:

Изменение 1. Иски, жалобы и ходатайства могут быть поданы на портале Госуслуг. Процессуальные документы в суд можно отправить электронно не только через «Мой Арбитр» и ГАС «Правосудие», но и через портал Госуслуг. Все, что необходимо, — это простая электронная подпись.

Изменение 2. О принятии судом иска и назначении даты и времени слушания вы можете узнать в своем личном кабинете на сайте Госуслуги.

Изменение 3. В АПК, ГПК и КАС введен новый способ дистанционного участия в заседаниях — через веб-конференции.

Изменение 4. Теперь ответчик имеет право направить ответ на иск другим участникам арбитражного процесса либо заказным письмом с уведомлением о вручении, либо в электронном виде через портал Госуслуг. Аналогичные правила введены для апелляционных и кассационных жалоб.

Изменение 5. Свидетели могут быть допрошены дистанционно. Сторона может допросить свидетеля в режиме онлайн во время встречи через веб-конференцию.

Изменение 6. Суды начнут отправлять решения в личные кабинеты участников на портале Госуслуг, а не только размещать их на сайте в режиме ограниченного доступа.

Изменение 7. Теперь не только арбитражные суды, но и мировые судьи по спорам по ГПК РФ и АПК РФ будут выдавать судебные приказы в электронном виде.

Изменение 8. Участника, нарушившего порядок в заседании и не выполняющего распоряжения председательствующего, суд может отключить от онлайн-трансляции.

В заключение следует отметить, что совершенствование науки и техники приводит к тому, что прогрессивным видом доказательств будут электронные доказательства, в связи с этим их необходимо выделить в отдельную категорию средств доказывания. Необходимо закрепить в российском законодательстве сущность и понятие электронных доказательств, узаконить их формы, обеспечить правовые гарантии использования электронных доказательств и их достоверности. Кроме того, законодательно закрепить сам процесс передачи электронных доказательств в суд на электронных носителях и обеспечить доступ суда к электронным файлам.

В моем понимании: электронное доказательство — информация об обстоятельствах, пригодная для рассмотрения и разрешения дела по существу, в форме электронного носителя, удобная для хранения и передачи с помощью электронных средств связи, содержащая признаки и сведения, позволяющие ее идентифицировать, и полученная в соответствии с процессуальным порядком собирания доказательств.

Электронный документооборот — инновация сегодняшнего дня и переход к этой форме экономически целесообразен: удобное сохранение электронных документов; бесконечное копирование данных для их сохранности; мгновенная передача документации одному или нескольким адресатам.

Библиографический список

1. *Рыжов К.Б.* Принцип свободной оценки доказательств и его реализация в гражданском процессе / науч. ред. В.В. Ярков. М.: «Инфотропик Медиа», 2012. 222 с.
2. *Замула Д.В.* Понятие электронных доказательств // Вестник современных исследований. 2018. № 8. С. 189–191.
3. *Вершинин А.П.* Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде. М.: Городец, 2018. 247 с.
4. *Боннер А.Т.* Электронное правосудие: реальность или новомодный термин? // Вестник гражданского процесса. 2018. № 1. С. 22–38.
5. *Нахова Е.А.* Проблемы электронных доказательств в цивилистическом процессе // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 4. С. 301–312.
6. *Нахова Е.А.* Проблемы применения электронных доказательств в цивилистическом процессе и административном судопроизводстве // Закон. 2018. № 4. С. 85.
7. *Боннер А.Т.* Традиционные и нетрадиционные средства доказывания в гражданском и арбитражном процессе. М.: Проспект, 2015. 611 с.
8. *Будылин С.Л.* Электронное сообщение как документ и доказательство // Закон. 2014. № 10. С. 45–61.

References

1. *Ryzhov K.B.* The Principle of Free Evaluation of Evidence and Its Implementation in Civil Proceedings (scientific ed. V.V. Yarkov). M.: Infotropik Media”, 2012, 222 p.
2. *Zamula D.V.* The Concept of Electronic Evidence // Bulletin of Modern Research. 2018. No. 8. P. 189–191.
3. *Vershinin A.P.* Electronic Document: Legal Form and Evidence in Court. M., 2018. 247 p.
4. *Bonner A.T.* Electronic Justice: Reality or a Newfangled Term? // Bulletin of Civil Procedure. 2018. No. 1. P. 22–38.
5. *Nakhova E.A.* Problems of Electronic Evidence in the Civil Process // Leningrad Law Journal. 2015.
6. *Nakhova E.A.* Problems of the Use of Electronic Evidence in Civil Procedure and Administrative Proceedings // Law. 2018. No. 4. P. 85.
7. *Bonner A.T.* Traditional and Non-Traditional Means of Proof in Civil and Arbitration Proceedings. Moscow: Prospect, 2015. 611 p.
8. *Budylin S.L.* Electronic Message as a Document and Proof // Law. 2014. No. 10. P. 45–61.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-139-146

УДК 347.94

М.В. Андрианова

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРОКУРОРА КАК СУБЪЕКТА СУДЕБНОГО ДОКАЗЫВАНИЯ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Введение: гражданское процессуальное законодательство предусматривает две формы участия прокурора в гражданском судопроизводстве: обращение в суд с заявлением в защиту частных и публичных интересов и дача заключения по отдельным категориям дел. В зависимости от формы участия в процессе меняется и правовой статус прокурора как субъекта судебного доказывания. **Цель:** определение специфики прав и обязанностей прокурора как участника доказательственной деятельности в гражданском судопроизводстве. **Методологическая основа:** в рамках исследования были использованы системный, структурно-функциональный, формально-юридический, диалектический методы. **Результаты:** выявлен ряд теоретических и практических проблем, связанных с определением правового статуса прокурора в гражданском процессе, сделан вывод о необходимости детализации правового регулирования участия прокурора в доказывании в гражданском процессе. **Выводы:** правовой статус прокурора в гражданском процессе зависит от формы его участия в судопроизводстве и обусловлен целью такого участия. Как субъект судебного доказывания прокурор обладает правами и обязанностями, реализация которых эффективна только при их соответствии признаку системности.

Ключевые слова: прокурор, субъект доказывания по гражданским делам, правовой статус прокурора, заключение по делу, обращение в суд, процессуальные права и обязанности прокурора.

M.V. Andrianova

PECULIARITIES OF THE LEGAL STATUS OF THE PROSECUTOR AS A SUBJECT OF JUDICIAL PROOF IN CIVIL PROCEEDINGS

Background: civil procedural legislation provides for two forms of participation of the prosecutor in civil proceedings: filing a statement to the court in defense of private and public interests and giving an opinion on certain categories of cases. Depending on the form of participation in the process, the legal status of the prosecutor as a subject of judicial evidence also changes. **Objective:** determination of the specifics of the rights and duties of the prosecutor as a participant in evidentiary activities in civil proceedings. **Methodology:** within the framework of the study, systematic, structural-functional, formal-legal, dialectical methods were used. **Results:** a number of theoretical and practical problems related to the determination of the legal status of the prosecutor in civil proceedings have been identified, a conclusion has been made about the need to detail the legal regulation

© Андрианова Мария Владимировна, 2022

Аспирант кафедры гражданского процесса (Саратовская государственная юридическая академия), преподаватель кафедры гражданского процессуального права (Северо-Западный филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»); e-mail: amvspsb2019@mail.ru

© Andrianova Mariya Vladimirovna, 2022

Postgraduate student of the Civil Procedure Department, (Saratov State Law Academy), Lecturer, Department of Civil Procedure Law (North-West Branch of the Russian State University of Justice)

of the prosecutor's participation in proving in civil proceedings. Conclusions: the legal status of the prosecutor in civil proceedings depends on the form of his participation in the proceedings and is determined by the purpose of such participation. As a subject of judicial evidence, the prosecutor has rights and obligations, the implementation of which is effective only if they comply with the criterion of consistency.

Key-words: *the prosecutor, the subject of evidence in civil cases, the legal status of the prosecutor, the conclusion of the case, the appeal to the court, the procedural rights and duties of the prosecutor.*

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации¹ (далее — ГПК РФ) предусматривает две формы участия прокурора в гражданском процессе: обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и дача заключения по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на прокурора полномочий.

Вопросы участия прокурора в гражданском судопроизводстве остаются актуальными в науке гражданского процессуального права на протяжении долгого времени. Отдельные аспекты правового статуса прокурора в гражданском процессе традиционно становятся предметом изучения ученых-правоведов [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7]. Вместе с тем предлагается обратить внимание на специфику правового статуса прокурора как субъекта судебного доказывания, ранее подробно не рассматриваемую, однако представляющую интерес как определяющую некоторые особенности участия прокурора в гражданском процессе теоретического и практического характера.

Необходимо отметить, что правовой статус прокурора, а равно объем прав и обязанностей, предоставленный ему действующим процессуальным законодательством, зависит от формы его участия в гражданском процессе. При этом правовой статус прокурора как субъекта судебного доказывания, являясь производным от его правового статуса в гражданском процессе в целом, также зависит от формы его участия в судопроизводстве.

При участии прокурора в процессе в рамках обращения в суд в защиту прав, свобод и законных интересов вышеперечисленных субъектов его правовой статус близок статусу истца в исковом производстве. Тем не менее нельзя говорить о тождественности вышеупомянутых статусов при сравнении объема прав и обязанностей истца и прокурора, выступающего в защиту частных или публичных интересов, так как процессуальное законодательство прямо указывает на некоторые отличия². Это связано с особым характером гражданских процессуальных отношений при обращении в суд прокурора, обусловленным необходимостью

¹ См. ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 46, ст. 4532; 2022. № 1, ч. I, ст. 42.

² См.: пункт 2 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации содержит указание на невозможность заключения мирового соглашения прокурором, отсутствие у него обязанности по уплате судебных расходов, а также определяет последствия отказа прокурора от заявления.

обеспечения защиты законных интересов перечисленных в законе субъектов, а также конституционно-правовым статусом прокуратуры Российской Федерации.

В процессе доказывания прокурор пользуется правами и несет обязанности истца, так как иных исключений из этого правила, кроме указанных, законодатель не устанавливает.

Таким образом, согласно ГПК РФ прокурор при обращении в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований обязан доказать обстоятельства, на которые он ссылается в заявлении, представить соответствующие доказательства суду и лицам, участвующим в деле. Кроме того, прокурор дает объяснения по делу, включая мнение о порядке исследования доказательств и непосредственно участвует в исследовании доказательств. Он также вправе обратиться с ходатайством об истребовании доказательств, с заявлением об обеспечении доказательств, вправе представить суду вопросы, подлежащие разрешению при проведении экспертизы.

Дополнительные требования к осуществлению прав и обязанностей в рамках доказывания в гражданском процессе устанавливают ведомственные акты.

Так, в соответствии с п. 6 Приказа Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»¹ прокурор обязан «по всем возникающим при рассмотрении дела вопросам занимать аргументированную позицию, активно участвовать в исследовании доказательств, при необходимости инициировать их истребование, а также эффективно использовать иные права лица, участвующего в деле».

Таким образом, правовой статус прокурора, обратившегося в суд за защитой законных интересов указанных в процессуальном законе субъектов, близок статусу истца, так как объем прав и обязанностей этих субъектов, за некоторыми исключениями, совпадает.

Необходимо отметить, что прокурор при обращении с заявлением в защиту интересов третьих лиц не становится истцом в процессе, а лишь пользуется его правами и несет обязанности. Истцом остается лицо, в интересах которого в суд обратился прокурор.

Чтобы полно отразить особенности процессуального статуса прокурора, отграничив его от статуса истца, необходимо обратиться к вопросу корреспондирующей ответственности за неисполнение возложенных обязанностей.

С точки зрения процессуального законодательства прокурор, как и истец, в гражданском процессе несет ответственность за доказывание лишь в контексте подлинности представляемых в суд доказательств. Само по себе непредставление доказательств влечет лишь процессуальные последствия в виде руководства судом объяснениями противоположной стороны², но не влечет наступления ответственности в соответствии с ГПК РФ.

¹ См.: Приказ Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents/normative-act?item=58004638> (дата обращения: 28.02.2022).

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 1675-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Мысьяновой Надежды Ивановны и Овчарук Нины Ивановны на нарушение их конституционных прав частью второй статьи 12 и частью третьей статьи 57 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201907180023> (дата обращения: 28.02.2022).

Тем не менее специальным законодательством для прокурора (а именно ст. 41.7 Федерального закона от 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации»¹), в отличие от истца, предусмотрена дисциплинарная ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, руководители органов и организаций прокуратуры. Таким образом, ответственность прокурора, обратившегося в суд за защитой интересов указанных в законе лиц, шире, чем ответственность истца по гражданскому делу. Специальное законодательство позволяет привлечь прокурора к дисциплинарной ответственности при неисполнении служебных обязанностей, в число которых также входят и обязанности прокурора как субъекта судебного доказывания. Указанная особенность процессуального статуса прокурора, очевидно, обусловлена характером защищаемого им интереса: не собственного интереса прокурора, а интереса третьих частных и публичных лиц.

Отсутствие единства подходов к определению конкретных действий прокурора в качестве прав или обязанностей в процессе неизбежно вызывает проблемы определения границ ответственности прокурора.

Научно-практический интерес представляет правовой статус прокурора, вступившего в гражданский процесс для дачи заключения по делу. Цель такого участия в процессе существенно отличается от цели обращения в суд с заявлением в защиту законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или публично-правовых образований. Безусловно, участие прокурора в любой форме в гражданском процессе направлено на обеспечение законности, однако при ближайшем рассмотрении обнаруживаются отличия, непосредственно влияющие на объем прав и обязанностей прокурора при участии в процессе в рамках одной из указанных в законе форм.

Целью прокурора при обращении в суд с заявлением является защита прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в конкретном случае при нарушении таких прав, свобод и законных интересов². В то время как цель прокурора при даче заключения — выражение позиции по делу, включая выводы по существу рассматриваемых судом требований, и доведение ее до сведения суда и участников судопроизводства [8, с. 63].

Каждый субъект гражданского процессуального правоотношения вступает в процесс с определенной целью, которая непосредственно влияет на содержание такого правоотношения, то есть на объем прав и обязанностей субъекта. В этом смысле при разности целей правовой статус субъектов правоотношений, представляется, не может быть идентичен, так как права и обязанности в процессе непосредственно направлены, в том числе, на достижение цели участия в процессуальном правоотношении.

Из вышеизложенного следует, что правовой статус прокурора, привлеченного в процесс для дачи заключения по делу, не тождественен его статусу при обращении в суд с заявлением, то есть не является производным от правового

¹ См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 47, ст. 4472; 2021. № 27, ч. I, ст. 5093.

² Очевидное сходство с целью истца в гражданском процессе обуславливает сопоставимость правовых статусов таких субъектов.

статуса истца в процессе. В таком случае необходимо определить, какой объем прав и обязанностей предоставляет закон прокурору, вступающему в процесс для дачи заключения по делу.

В первую очередь обратимся к ст. 45 ГПК РФ, регламентирующей участие прокурора в гражданском процессе. Рассматриваемой форме участия посвящен п. 3 указанной статьи: «Прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий. Неявка прокурора, извещенного о времени и месте рассмотрения дела, не является препятствием к разбирательству дела».

Такая форма участия прокурора как дача заключения сформулирована как факт, но не как право или обязанность, в отличие от формы участия прокурора в виде обращения в суд за защитой законных интересов, которое сформулировано в ст. 45 ГПК РФ как право. На практике привлечение прокурора в процесс для дачи заключения по определенным законом категориям дел считается обязательным¹. Более того, п. 3 Приказа Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» прямо указывает, что дача заключения по делу является одной из обязанностей прокурора.

В этой связи вызывает вопросы последнее предложение п. 3 ст. 45 ГПК РФ, устанавливающее, что в случае неявки прокурора разбирательство дела продолжается. То есть, с одной стороны, прокурор обязан дать заключение по делу, если категория дела предполагает дачу заключения, а с другой стороны, в случае неявки прокурора, а равно отсутствия такого заключения, ничто не препятствует для дальнейшего рассмотрения дела. В соотношении указанных правовых норм усматривается концептуальное несоответствие.

Более того, в законе недостаточно подробно регламентированы права и обязанности прокурора, привлеченного в процесс для дачи заключения по делу. Так, например, закон не устанавливает требований к форме заключения прокурора. Согласно п. 6 Приказа Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2 в письменном виде заключение подготавливается лишь при предварительном изучении доказательств прокурором, а в большинстве случаев заключение по делу ограничивается указанием на его сущность в протоколе судебного заседания (ст. 229 ГПК РФ).

Структура и содержание таких заключений также не регламентированы действующими правовыми актами². Требования к структуре и содержанию заключения прокурора по делу, сформулированные на основе представлений о сущности такого заключения и его процессуальном значении в гражданском судопроизводстве, обнаруживаются лишь в научной литературе [9].

Вопрос о содержании заключения является принципиально важным при определении статуса прокурора как субъекта судебного доказывания, так как,

¹ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019) (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 17 июля 2019 г.). URL: <https://www.vsrif.ru/documents/practice/28102/> (дата обращения: 28.02.2022).

² Лишь в п. 5 Приказа Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» содержится указание на то, что заключение прокурора по делу должно быть мотивированным. Однако представляется, что такого указания для характеристики содержания заключения прокурора недостаточно.

в сущности, прокурор в заключении выражает мнение по рассматриваемому судом вопросу, оценивая доказательства, исследуемые в процессе.

В этом смысле прокурор формулирует «возможное решение по делу», то есть, выражая мнение публичного субъекта по спорному правоотношению, которое соответствует принципу законности и требованию обоснованности, прокурор действует подобно суду. При подготовке заключения прокурор исследует и оценивает доказательства по делу, анализирует действующее законодательство и формулирует мнение [10, ст. 189], которое представляет суду и лицам, участвующим в деле, после исследования всех доказательств. Такое мнение не может предопределять позицию суда¹, а лишь выражает позицию публичного органа по спорному правоотношению.

При вынесении решения суду необходимо проанализировать и оценить заключение прокурора по делу, чтобы обосновать свою схожую или отличную позицию по существу рассматриваемого дела. Необходимо отметить, что такого требования к содержанию решения суда по гражданскому делу законодателем не установлено, однако на практике и в юридической литературе подобное требование признается [9].

Тем не менее, отсутствие нормативных требований к форме, структуре и содержанию заключения прокурора, а также допущение судебного разбирательства в отсутствие последнего при требовании законодательства о даче заключения по делу, сводят к минимуму значение самого заключения, а также оценки его судом при вынесении решения по делу.

При недостаточности правового регулирования в рамках рассматриваемого аспекта остается открытым вопрос об объеме прав и обязанностей прокурора как субъекта судебного доказывания при даче заключения по делу, а также о границах ответственности прокурора в рамках такой формы участия в процессе.

При такой форме участия, представляется, что также применима дисциплинарная ответственность по специальному законодательству, однако для ее использования необходимо определить, неисполнение каких действий повлечет наступление ответственности, то есть какие действия в процессе являются обязанностями.

Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» дисциплинарная ответственность предусмотрена также за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей. В связи с этим возникает вопрос о качестве заключения по делу, как показателя надлежащего исполнения прокурором своих обязанностей, в том числе в рамках доказывания, и возможности «исправления» выводов с помощью изменения позиции при обжаловании и пересмотре судебного акта, что справедливо подвергается критике в науке [11, с. 28] и является отдельной темой для исследования.

Таким образом, правовой статус прокурора как субъекта судебного доказывания отличен от правового статуса иных участников судопроизводства и зависит от формы участия прокурора в гражданском процессе. Представляется необходимым дополнение правового регулирования в рамках определения прав

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 28 мая 2009 г. № 589-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Квотченко Анатолия Леонтьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 45 и 112 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=112738#yuiLOzSkZl0jwepi1> (дата обращения: 28.02.2022).

и обязанностей прокурора в гражданском процессе в целом и в процессе доказывания по гражданскому делу в частности. Детализация правового регулирования позволит укрепить роль участия прокурора в гражданском процессе как субъекта, обеспечивающего соблюдение действующего законодательства при рассмотрении гражданских дел в судах.

Теоретические вопросы и проблемы практического характера, освещенные в настоящем исследовании, являются актуальными и представляют интерес не только для представителей науки гражданского процессуального права, но и для практических работников и правоприменителей. Более того, тезисы, обозначенные в статье, могут стать предметом рассмотрения в рамках деятельности по разработке предложений совершенствования действующего правового регулирования вопросов участия прокурора в гражданском судопроизводстве.

Библиографический список

1. Васильчикова Н.А. Полномочия прокурора в гражданском судопроизводстве // Современное право. 2018. № 6. С. 97–101.
2. Диденко Ю.М., Печатнова Ю.В., Теобальд Б.А. Особенности участия прокурора в гражданском судопроизводстве и производстве в арбитражных судах // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. № 10–2. С. 133–135.
3. Григорьев А.Н., Исаенкова О.В. Участие прокурора в исковом производстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 3. С. 6–10.
4. Исаенкова О.В. Прокурор в гражданском судопроизводстве // Обеспечение взаимных обязанностей государства и личности: материалы Межрегиональной научно-практической конференции («Жеребенских чтений»). Владимир: Транзит-ИКС, 2007. С. 35–42.
5. Потапова Л.В. К вопросу об оптимизации участия прокурора в гражданском процессе // European science. 2018. № 6 (38). С. 35–38.
6. Токарева Е.В. К вопросу об участии прокурора в гражданском процессе // Юридическая наука. 2019. № 7. С. 86–88.
7. Фадеев А.В., Прокудина Н.О. Участие прокурора в гражданском процессе: актуальные проблемы // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. № 1–2. С. 208–210.
8. Артебякина Н.А. Дача заключения по делу как форма участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Юрист. 2019. № 12. С. 62–68.
9. Бахарева О.А., Николайченко О.В., Цепкова Т.М. Заключение прокурора в гражданском судопроизводстве: правовая сущность и юридическое значение // Universum: экономика и юриспруденция. 2015. № 4 (15).
10. Рыжаков А.П. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 6-е изд., перераб. М.: Дело и Сервис, 2013. 592с.
11. Тетюев С.В. Заключение прокурора в гражданском процессе // Российская юстиция. 2018. № 12. С. 27–28.

References

1. Vasilchikova N.A. The Powers of the Prosecutor in Civil Proceedings] // Modern Law. 2018. No. 6. P. 97–101.
2. Didenko Ju.M., Pechatnova Ju.V., Teobald B.A. Features of the Prosecutor's Participation in Civil Proceedings and Proceedings in Arbitration Courts // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2018. No. 10-2. P. 133–135.
3. Grigoriev A.N., Isaenkova O.V. Participation of the Prosecutor in Lawsuit Proceedings // Arbitration and civil process. 2008. No. 3. P. 6–10.

4. *Isaenkova O.V.* Prosecutor in Civil Proceedings // Ensuring the Mutual Obligations of the State and the Individual: Materials of the interregional scientific and practical conference (“Zherebensky Readings”). Vladimir: Transit-IKS, 2007. P. 35–42.
5. *Potapova L.V.* On the Issue of Optimizing the Participation of the Prosecutor in the Civil Process // European science. 2018. No. 6 (38). P. 35–38.
6. *Tokareva E.V.* On the Question of the Participation of the Prosecutor in the Civil Process // Legal science. 2019. No. 7. P. 86–88.
7. *Fadeev A.V., Prokudina N.O.* Participation of the Prosecutor in Civil Proceedings: Actual Problems // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2019. No. 1–2. P. 208–210.
8. *Artebyakina N.A.* Making the Opinion on the Case as a Form of Participation of the Prosecutor in Civil Proceedings // Lawyer. 2019. No. 12. P. 62–68.
9. *Bakhareva O.A., Nikolajchenko O.V., Tsepkova T.M.* Conclusion of the Prosecutor in Civil Proceedings: Legal Essence and Legal Significance // Universum: Economics and Jurisprudence. 2015. No. 4 (15).
10. *Ryzhakov A.P.* Commentary on the Civil Procedure Code of the Russian Federation (article-by-article). 6th ed., reprint. Moscow: Business and Service, 2013. 592 p.
11. *Tetyuev S.V.* Opinion of the Prosecutor in the Civil Process // Russian Justice. 2018. No. 12. P. 27–28.

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-147-154

УДК 343.148:81

Е.В. Алымова

СУДЕБНАЯ ПСИХОЛОГО-ЛИНГВИСТИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА: ВЫЯВЛЕНИЕ ПРИЗНАКОВ ИСКАЖЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ, СООБЩАЕМОЙ УЧАСТНИКАМИ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА, ПО ВИДЕОЗАПИСЯМ СЛЕДСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ

Введение: психолого-лингвистические судебные экспертизы в последние годы широко используются для анализа речевого поведения допрашиваемого по материалам видеозаписей следственных действий. Однако не всегда органы дознания и следствия могут правильно определить вид назначаемой экспертизы, т.к. название единственной существующей методики исследования (без анализа ее содержания) создает неверные установки. **Цель:** оптимизация работы экспертов в рамках исследования коммуникативного поведения с целью выявления психологических признаков искажения сообщаемой информации. **Методологическая основа:** анализ непосредственных составляющих существующей методики, синтезирование с имеющимся эмпирическим материалом и опытом экспертной работы. **Результаты:** синтезированы и апробированы практикой экспертной работы основные подходы к проведению подобных экспертиз; выделены требующиеся для получения объективных результатов параметры. **Выводы:** помимо признаков, определению которых предусмотрено рассмотренной в статье методикой, учитываться должны и такие факторы, как билингвизм, возраст, употребление лекарственных препаратов перед началом следственных действий и многие другие аспекты, которые при их игнорировании, могут привести к искажению полученных выводов. При этом исследование должно проводиться при обязательном участии эксперта-лингвиста.

Ключевые слова: судебная экспертиза, психолого-лингвистическая экспертиза, искажение сообщаемой информации, достоверность показаний, допрос.

Вестник Саратовской государственной юридической академии • № 3 (146) • 2022

© Алымова Екатерина Владимировна, 2022
Кандидат филологических наук, доцент кафедры общих гуманитарных и социально-экономических дисциплин (Астраханский филиал Саратовской государственной юридической академии), судебный эксперт-лингвист; e-mail: lingexpert@mail.ru

© Alymova Ekaterina Vladimirovna, 2022
Candidate of Philological Sciences, Associate Professor, Department of Humanities and Socio-Economic Disciplines (Astrakhan branch of the Saratov State Law Academy), forensic linguist

E.V. Alymova

FORENSIC PSYCHO-LINGUISTIC EXAMINATION:
IDENTIFICATION OF SIGNS OF DISTORTION OF INFORMATION
REPORTED BY PARTICIPANTS IN CRIMINAL PROCEEDINGS,
ON VIDEO RECORDINGS OF INVESTIGATIVE ACTIONS

Background: *psycho-linguistic forensic examinations have been widely used in recent years in the analysis of the speech behavior of the interrogated person based on the materials of video recordings of investigative actions. However, not always the bodies of inquiry and investigation can correctly determine the type of examination to be appointed, because the name of the only existing research methodology (without analysis of its content) creates incorrect settings.* **Objective:** *optimization of the work of experts in the study of communicative behavior in order to identify psychological signs of distortion of reported information.* **Methodology:** *analysis of the direct components of the existing methodology, synthesis with the available empirical material and experience of expert work.* **Results:** *the main approaches to conducting such examinations have been synthesized and tested by the practice of expert work; the parameters required to obtain objective results have been identified.* **Conclusions:** *in addition to the attributes, the determination of which is provided for in the methodology discussed in this article, such factors as bilingualism, age, the use of drugs before the investigation and many other aspects must be taken into account, which, if ignored, could lead to a distortion of the conclusions obtained. In this case, the study should be conducted with the obligatory participation of an expert linguist.*

Key-words: *forensic examination, psychological and linguistic examination, distortion of given information, reliability of testimony, interrogation.*

Одной из точек приложения психолого-лингвистических знаний является проведение исследований речевого поведения человека, зафиксированного на видеозаписях процессуальных действий (допросах, опросах, проверках показаний на месте). В данном случае объектом исследования становится само речевое поведение (допрашиваемого), а предметом — его форма и содержание. Для получения объективных результатов исследования проводится комплексная психолого-лингвистическая экспертиза.

При проведении такого рода экспертизы задействуются теоретические основы психолингвистики, социолингвистики, коммуникативистики, социальной психологии, юридической психологии.

Преимущественно используются следующие научные методы:

метод наблюдения, анализа, сравнения;

метод психологического анализа продуктов речевой деятельности и невербального поведения;

метод оперативной психодиагностики личности (профайлинг);

основы нейролингвистического анализа поведения;

метод контент-анализа;

метод коммуникационного анализа по критериям;

метод оценки валидности;

метод экспертного идентификационного исследования: анализ, синтез, формирование выводов;

метод обработки данных;

анализ по непосредственно составляющим;
лексико-семантический анализ;
компонентный анализ;
дистрибутивный анализ (анализ речевой единицы в прямой связи с контекстом).

Само исследование проводится в несколько этапов:

1. Предтекстовый этап:

первичный аудио- и видео- анализ (просмотр и прослушивание) видеозаписей на электронном носителе (диске).

2. Текстовый этап:

неоднократный просмотр и прослушивание видеозаписей, выделение фрагментов видеоряда в результате повторных просмотров и аудирования, составление текстовой расшифровки (описания) видеозаписей.

3. Послетекстовый этап:

фиксирование фактов взаимодействия участников коммуникации для последующего анализа речевого поведения допрашиваемого (подэкспертного);

выявление вербальных и невербальных средств, характеризующих поведение подэкспертного;

выделение поведенческих и эмоциональных реакций подэкспертного;

количественный и качественный анализ высказываний подэкспертного.

В Южном Федеральном округе, в частности, в Астраханской области, Ставропольском и Краснодарском крае, Республике Дагестан, данный вид экспертизы получил большую востребованность со стороны органов следствия и адвокатуры в плане исследования речевого поведения человека, являющегося участником следственного действия, определения признаков фантазирования, конструирования ложных сообщений, заученности и скрываемых обстоятельств по имеющимся видеоматериалам.

Если для проведения психолого-лингвистических экспертиз экстремистской литературы и высказываний существует несколько апробированных и принятых методик (выпущенных Институтом криминалистики ЦСТ ФСБ России), то в вопросах проведения психолого-лингвистических экспертиз по материалам процессуальных действий еще очень много белых пятен, которые порождают не только ошибки следствия при назначении экспертиз и постановке вопросов, но и, что самое главное, ошибки экспертов в их производстве. Одной из основных методик, по которым в настоящее время работают эксперты в области психолого-лингвистических исследований, является «Методика исследования коммуникативного поведения с целью выявления психологических признаков искажения сообщаемой информации (по видеозаписям процессуальных и иных действий)» [1]. Поскольку рассматриваемые в Методике вопросы относятся к исследованию речевого поведения, то именно ее целесообразно применять в комплексной экспертизе, которую проводят совместно эксперт-психолог и эксперт-лингвист.

Некоторые следователи (вслед за экспертами), отталкиваясь от формулировки «...с целью выявления психологических признаков искажения сообщаемой информации», назначают проведение психологической экспертизы для выявления вышеуказанных признаков, что является в корне неверным, т.к. исследованию в большем объеме подвергается именно речь говорящего, то без знаний в области лингвистики провести такое исследование объективно не представляется воз-

возможным, а значит и экспертиза должна носить характер комплексного психолого-лингвистического исследования.

Авторами вышеуказанной Методики не учтено, что исходя из описываемых ими методов исследования, из сформулированных объекта и предмета исследования, анализу подвергается в том числе и речь. А в этом случае целесообразнее говорить о выявлении не только психологических, но и лингвистических признаков искажения сообщаемой информации. Данная некорректная, а точнее неполная, формулировка, на наш взгляд, и является одной из проблем, которые возникают в конечном итоге при выполнении экспертами исследований, когда психолого-лингвистическое исследование сводится к судебной психологической экспертизе, по факту (и в соответствии с ГОСТ Р 57344-2016)¹, преследующей совсем иные цели и задачи исследования.

В этой связи при назначении экспертизы и формулировке вопросов следователю целесообразно консультироваться с экспертами, если его личных знаний в этой области может быть недостаточно.

Автору настоящей статьи неоднократно приходилось проводить рецензирование подобных экспертиз, которые впоследствии признавались судом недопустимым доказательством именно ввиду неверно выбранного следователем (дознавателем) вида экспертизы и, соответственно, неполноты проведенного исследования только лишь экспертом-психологом в рамках назначения судебной психологической экспертизы вместо психолого-лингвистической.

Вышеуказанная Методика неоднократно подвергалась критике экспертного сообщества и несколько раз была скорректирована самими авторами. Так, например, из первоначального названия Методики ушла формулировка «признаки достоверности и недостоверности», как противоречащая Постановлениям Пленума Верховного Суда РФ и УПК РФ. В соответствии со ст. 8, 17, 87 и 88 УПК РФ², Постановлениями Пленума ВС РФ №28 от 21 декабря 2010 г.³ и №22 от 29 июля 2021 г.⁴ решение вопросов о достоверности или недостоверности показаний — исключительная компетенция следователя, дознавателя и суда, но не эксперта.

Однако опыт нашей работы показывает, что не все следователи при назначении экспертиз и постановке вопросов используют допустимую формулировку. Наблюдается следующая тенденция в изменении формулировки вопросов:

Вплоть до выхода Постановления Пленума ВС РФ от 29 июня 2021 г. № 22 формулировка вопросов звучала следующим образом: «Имеются ли на видеозаписи допроса У. признаки недостоверности сообщаемой информации?». Хотя УПК еще до разъяснений Пленума содержал указание на то, что категориями «достоверность/недостоверность» может оперировать только суд.

После выхода Постановления Пленума ВС РФ № 22 от 29 июля 2021 г. формулировка изменилась и большинство следователей стали формулировать вопрос

¹ См.: ГОСТ Р 57344-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Судебно-психологическая экспертиза. Термины и определения (утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 12 декабря 2016 г. № 2010-ст). М.: Стандартинформ, 2018.

² См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 9 марта 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. I, ст. 4921; 2022. № 11, ст. 1601.

³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам» // Российская газета. 2010. 30 дек.

⁴ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 июня 2021 г. № 22 «О внесении изменений в отдельные постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам» // Российская газета. 2021. 16 июля.

следующим образом: «Имеются ли на видеозаписи допроса У. признаки фантазирования, конструирования ложных сообщений и скрываемых обстоятельств?». Это тоже, на наш взгляд, в корне неверно. Понятие «ложность» является по сути синонимом понятию «недоверность», поэтому его использование также недопустимо.

На взгляд автора статьи, в свете выше обозначенного Постановления целесообразно оперировать понятием «искажение сообщаемой информации», которая подразумевает манипуляцию с информационным потоком (в том числе заученность) — манипулирование информацией для создания у человека, проводящего допрос (опрос) неверной модели окружающей действительности (умолчание, сокрытие информации, дезориентация, введение в заблуждение и т.д.).

В рамках проведения психолого-лингвистической экспертизы исследуются следующие показатели речевого поведения допрашиваемого (подэкспертного):

1. Анализ социально-психологических характеристик подэкспертного: поведенческие и эмоциональные реакции подэкспертного; коммуникативная активность.
2. Анализ текста сообщения подэкспертного: речевая информация — анализ речевых фраз и конструкций в контексте описания исследуемых обстоятельств, произошедших событий; использование вербальных средств коммуникации (интонация, темп, тон, паузы, запинки); степень личного участия подэкспертного в обстоятельствах дела; характеристики речевого поведения (персональность адресации, спонтанность и непринужденность, ситуативность, эмоциональность).
3. Анализ обстоятельств речевого поведения подэкспертного: стратегия поведения (доминирование, манипулирование, соперничество, партнерство, сотрудничество, приспособление, избегание); использование невербальных средств коммуникации (мимика, пантомимика, расположение в пространстве, пространственная дистанция); конгруэнтность речевого и неречевого поведения; лингвистические и психологические критерии искажения/неискажения сообщаемой информации по вышеуказанной Методике: логичная/нелогичная структура ответов; структурированное/неструктурированное изложение информации; количество подробностей, наличие/отсутствие контекстуальных вставок; описание взаимодействия и воспроизведение разговоров; избыточные подробности; рассказ о внешних обстоятельствах и собственном психическом состоянии; наличие/отсутствие содержательных элементов, отражающих особенности мотивации; элементы, характеризующие совершенное преступление и т.д.; колебания частоты тона и интенсивности речи; резкие перепады речи; возрастание темпа артикулирования; ответы носят уклончивый характер; повтор слов, фраз, словосочетаний; незавершенность фраз;

использование речевых уверток (отсутствие ответа на прямой вопрос, амнезия — демонстрация забывчивости, игнорирование вопроса, давление на совесть, жалость, жалоба на контекст (жарко, холодно, плохо), комплименты допрашивающему, непонимание сути вопроса);

наличие «опасных зон» для допрашиваемого (подэкспертного), т.е. обстоятельств, тревожащих допрашиваемого;

возникновение ассоциаций у допрашиваемого при употреблении допрашивающим лицом каких-либо слов, связанных с событием. Проявляется в возражении против «неправильных», «несправедливых» утверждений допрашивающего;

блокада собственной информации допрашиваемым. Блокада информации у допрашиваемого часто сопровождается многочисленными противоречиями в показаниях, неестественностью;

возникновение «смыслового барьера», который проявляется в том, что по отношению к некоторым словам, выражениям, вопросам, фразам не наблюдается элементарной и типичной реакции, типичной включенности в ситуацию. Например, допрашиваемый может говорить о том, что вопрос им не понят, давать неадекватные ответы;

исключение (умолчание) отдельных элементов события и фактов;

показания повторяются в одних и тех же словах и выражениях, события излагаются в одной и той же последовательности (скрупулезное повторение деталей);

проговорки, которые выявляют большую информированность говорящего, чем та, которую он демонстрирует, знание тех обстоятельств, о которых он, по его утверждению, ничего не знает;

несвойственные обычной речи говорящего слова, выражения, термины, резко выделяющиеся в остальном его описании обстоятельств дела, что часто обусловлено дословным повторением им предложенной кем-то ложной версии;

многословность, излишне точное описание второстепенных деталей, при не точности и бедности описания существенных деталей;

существенные детали, эмоции и личностное отношение описываются бедно, в основном рассказывается лишь то, что необходимо в рамках излагаемой легенды. Схематичность описания ситуации;

чрезмерная, нарочитая точность;

явный конфликт между сведениями, исходящими от данного лица, и остальным доказательственным материалом;

отсутствии незначительных несоответствий, согласованность и «приглаженность» всех фактов;

изменения говорящим своих показаний или попытки внесения изменений, особенно относящихся к первоначальным показаниям. Многократные изменения показаний, которые могут объясняться говорящим различными причинами. Появление новых деталей;

сведения о том, что предпринимаются попытки оказать давление на свидетеля или потерпевшего, сведения о его заинтересованности в определенном исходе дела и о его контактах с заинтересованными лицами;

попытки уклониться от ответа на поставленные вопросы (особенно неожиданные для говорящего, при изменении последовательности вопросов), долгое их обдумывание, в отличие от остального сообщения, которое говорится быстро и четко;

внутренние противоречия, логические разрывы и иные дефекты сообщения;

настойчивое, неоднократное (навязчивое) инициативное повторение каких-либо утверждений (не обусловленное нейтральными причинами);

неуместные, неоднократные ссылки на свою добропорядочность и незаинтересованность;

заявление о запоминании событий, имеющих относительно высокую личностную значимость для допрашиваемого (не объяснимое психологической защитой);

особенности взаимодействия допрашиваемого с лицом, ведущим допрос; стиль передачи информации (формальный, неформальный).

Анализ внешних обстоятельств коммуникации.

Анализ присутствия объективных или субъективных ситуационных эффектов, влияющих на изменение поведения (эмоционального состояния) подэкспертного (допрашиваемого), основными из которых выступают:

звуковые (шум);

физические (свет, прикосновения, расположение в пространстве других лиц, внезапное появление незапланированных людей);

технические (связанные с работой используемой техники — компьютера, видеокамеры и т.д.).

5. Оценка содержательных и качественных характеристик рассматриваемых утверждений («Оценка валидности утверждений»):

логическая структура, неструктурированное изложение информации, количество подробностей;

контекстуальные вставки, описание взаимодействия, воспроизведение разговоров, неожиданные затруднения во время происшествия, необычные подробности, избыточные подробности, точно воспроизведенные, но неверно истолкованные подробности, внешние обстоятельства, имеющие отношение к делу, сообщение о собственном психическом состоянии, объяснение психического состояния других участников происшествия;

внесение коррективов по собственной инициативе, признание обрывочности собственных воспоминаний, выражение сомнений в собственных показаниях, самоосуждение.

Проводя лингвистическую часть исследования, целесообразным является обращение к научным разработкам профессора Е.И. Галяшиной. В своей работе «Основы судебного речеведения» [2] автор приводит подробную градацию лингвистических признаков заученности сообщаемой информации на фонетическом, на лексико-грамматическом и на текстовом уровнях.

В заключение следует отметить, что представленный выше перечень исследуемых характеристик речевого поведения участника следственного действия, зафиксированного на видео, является базовым и дополняется, исходя из поставленных задач. Помимо признаков, определение которых предусмотрено Методикой, учитываться должны и такие факторы, как билингвизм, возраст, употребление лекарственных препаратов перед началом следственных действий и многие другие детали, которые, при их игнорировании, могут привести к искажению полученных выводов, что крайне недопустимо, учитывая, что психолого-лингвистические экспертизы по выявлению признаков искажения сообщаемой информации назначаются в абсолютном большинстве случаев по уголовным делам, ложась в основу последующего обвинения.

Библиографический список

1. *Багмет А.М., Гусев А.Н., Енгалычев В.Ф.* Методика исследования коммуникативного поведения с целью выявления психологических признаков искажения сообщаемой информации (по видеозаписям процессуальных и иных действий). М.: Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, 2018. 192 с.
2. *Галяшина Е.И.* Основы судебного речеведения М.: СТЕНСИ, 2003. 236 с.

References

1. *Bagmet A.M., Gusev A.N., Engalychev V.F.* Methodology for the Study of Communicative Behavior In Order to Identify Psychological Signs of Distortion of the Reported Information (Based on Video Recordings of Procedural and Other Actions). Moscow: Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, 2018. 192 p.
2. *Galyashina E.I.* Fundamentals of Judicial Speech Production M.: STENSI, 2003. 236 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-155-162

УДК 343.1

Т.В. Чеботарева

**ЗАКОННЫЙ ИНТЕРЕС
КАК СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫЙ ЭЛЕМЕНТ
ПРОЦЕССУАЛЬНОГО СТАТУСА
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПОТЕРПЕВШИХ
(НА ПРИМЕРЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ
ПОЛОВОЙ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ)**

***Введение:** субъективные права, предоставленные законом участникам уголовного судопроизводства, не всегда в состоянии удовлетворить все их потребности. Часть устремлений участников процесса остаются вне правового регулирования. Это приводит не только к ущемлению законных потребностей потерпевшего, обвиняемого и других лиц, вовлеченных в уголовно-процессуальную деятельность, но и к неиспользованию такого эффективного средства правового воздействия, как законный интерес. Между тем законные интересы — это значимый элемент процессуального статуса участников уголовного судопроизводства, тем более несовершеннолетних потерпевших. Основной особенностью осознания и реализации законных интересов несовершеннолетними потерпевшими по делам о преступлениях против половой неприкосновенности является то, что они практически полностью зависят от волеизъявления взрослых лиц — представителей несовершеннолетних, участвующих в судопроизводстве, а также властных участников, ведущих уголовно-процессуальную деятельность. Опасностью такого положения является то, что в ряде случаев интересы несовершеннолетних потерпевших и их представителей могут не совпадать или даже противоречить друг другу. **Цель:** проанализировать сущность категории «законный интерес», выявить его роль в процессуальном статусе потерпевших от преступлений против половой неприкосновенности и те трудности, которые возникают на практике при реализации данной группой потерпевших своих законных интересов. **Методологическая основа:** в основу исследования положены общенаучные и частнонаучные методы познания; применен системный и логический анализ, методы синтеза и правового моделирования. **Результаты:** исследован комплекс проблем, возникающих при реализации несовершеннолетними потерпевшими по делам о преступлениях против половой неприкосновенности такого элемента их процессуального статуса, как законный интерес. **Выводы:** законный интерес несовершеннолетних потерпевших от преступлений указанной категории представляет собой соответствующую их субъективным правам юридическую дозволенность, выраженную в стремлениях потерпевшего и его представителей (законного представителя и адвоката-представителя) пользоваться такими социальными благами как нравственно допустимое отношение к нему со стороны лиц, осуществляющих производство по уголовному делу, минимизация негативного воздействия процессуальных процедур на пострадавшего ребенка, его физическая и психосоциальная реабилитация, воз-*

Вестник Саратовской государственной юридической академии • № 3 (146) • 2022

© Чеботарева Татьяна Владимировна, 2022
Преподаватель кафедры уголовного процесса (Саратовская государственная юридическая академия);
e-mail: t.v.chebot@gmail.com

© Chebotareva Tatyana Vladimirovna, 2022
Lecturer, Department of Criminal Procedure (Saratov State Law Academy)

мещение в должном объеме морального вреда. Формирование законных интересов несовершеннолетнего потерпевшего происходит под влиянием особенностей совершенного в его отношении преступления, совокупности его прав, закрепленных уголовно-процессуальным законом, а также под влиянием лиц, призванных компенсировать возрастную недостаточность несовершеннолетнего, и должностных лиц и органов, ведущих производство по делу.

Ключевые слова: процессуальный статус потерпевшего, потерпевший от преступления против половой неприкосновенности, законные интересы несовершеннолетнего потерпевшего, гарантии прав несовершеннолетних потерпевших.

T.V. Chebotareva

LEGITIMATE INTEREST AS A SOCIALLY RELEVANT ELEMENT
OF THE PROCEDURAL STATUS OF JUVENILE VICTIMS
(ON THE EXAMPLE OF CRIMES AGAINST SEXUAL INTEGRITY)

Background: subjective rights granted by law to participants in criminal proceedings are not always able to meet all of their needs. Part of the aspirations of the participants of the process remain outside of legal regulation. This leads not only to infringement of the legitimate needs of the victim, accused and other persons involved in criminal proceedings, but also to the failure to use such an effective means of legal influence as a legitimate interest. Meanwhile, legitimate interests are a significant element of the procedural status of participants in criminal proceedings, especially minor victims. The main feature of awareness and realization of legitimate interests by underage victims in cases of crimes against sexual inviolability is that they are almost entirely dependent on the will of adult persons - representatives of minors participating in the proceedings, as well as the power participants conducting criminal procedural activity. The danger of this situation is that in a number of cases the interests of underage victims and their representatives may not coincide or even contradict each other. **Objective:** to analyze the essence of the category "legitimate interest", to identify its role in the procedural status of victims of crimes against sexual inviolability and the difficulties that arise in practice in the implementation of this group of victims of their legitimate interests. **Methodology:** the research is based on general scientific and special scientific methods of knowledge; application of system and logical analysis, synthesis and legal modeling. **Results:** a set of problems arising in the implementation by minor victims in cases of crimes against sexual inviolability of such an element of their procedural status as a legitimate interest was investigated. **Conclusions:** the legitimate interest of minor victims of crimes of the specified category is a legal permissiveness corresponding to their subjective rights, expressed in the aspirations of the victim and his representatives (legal representative and attorney-representative) to enjoy such social benefits as morally acceptable attitude to him/her from the side of persons carrying out criminal proceedings, minimization of negative impact of procedural procedures on the affected child, his physical and psychosocial well-being, and the right of the child to be treated in accordance with the law. The formation of the legal interests of a minor victim occurs under the influence of the specifics of the crime committed against him, the totality of his rights enshrined in the law of criminal procedure, as well as under the influence of persons called to compensate for the age insufficiency of the minor, and the officials and bodies conducting the proceedings on the case.

Key-words: the procedural status of the victim, the victim of a crime against sexual integrity, the legitimate interests of the minor victim, guarantees of the rights of minor victims.

Процессуальный статус участников уголовного судопроизводства включает в себя те правовые средства, с помощью которых государство закрепляет положение личности в системе соответствующих общественных отношений. Основу уголовно-процессуального статуса заинтересованных участников процесса (потерпевшего, обвиняемого и др.), составляют их права, законные интересы и обязанности. Права и обязанности данных участников уголовного судопроизводства относительно четко урегулированы законом; содержание же такого элемента процессуального статуса, как «законный интерес», в силу отсутствия его законодательного определения нередко вызывает споры.

В словарях русского языка «интерес» определяется как внимание к чему-либо значительному, важному; направленность внимания; выгода; благо кого-либо; стремления, потребности [1]. В юридической литературе понятие «законный интерес» трактуется по-разному. Н.В. Витрук полагает, что «законный интерес, как и юридическое право, есть возможность личности по пользованию различными социальными благами. Эта возможность выражается в правомочиях носителя законного интереса действовать определенным образом, требовать определенного поведения от обязанных лиц, органов и учреждений, обращаться за защитой к компетентным государственным органам и общественным организациям» [2, с. 109].

По мнению А.В. Малько и В.В. Субочева, законный интерес представляет собой «гарантированную государством юридическую дозволенность, выраженную в стремлениях субъекта пользоваться определенным социальным благом, а также в необходимых случаях обращаться за защитой к компетентным государственным органам или общественным организациям в целях удовлетворения своих интересов, не противоречащих общегосударственным» [3, с. 85].

В сфере уголовного судопроизводства законные интересы его участников вытекают из общих интересов правосудия [4, с. 74], определяются общим назначением уголовного процесса. По поводу же их сущности ученые-процессуалисты также, как и представители общей теории права, придерживаются различного мнения. Так, Э.Ф. Куцова определяла законный интерес как тот, который «выражен в нормах права, признан ими» [5, с. 56]. Профессор Л.Д. Кокорев полагал, что законный интерес, «хотя и не предусмотрен конкретной правовой нормой, но вытекает из закона, соответствует ему» [6, с. 7].

Значимым для определения сущности законного интереса участников уголовного судопроизводства видится указание на то, что он представляет собой поощряемые законом стремления к достижению определенной цели. Владелец этого интереса руководствуется им при выборе своего «процессуального поведения». Социальная ценность законного интереса заключается в том, что он расширяет и дополняет процессуальный статус потерпевшего. Основное различие субъективных прав и законных интересов состоит в уровне их правовой дозволенности. У законных интересов она имеет более сложную структуру. Законный интерес не закрепляется конкретной нормой права, а только ей соответствует; субъективное же право — это дозволенность в «чистом виде».

Очевидно, что нормативно закрепить все законные интересы участников уголовного судопроизводства невозможно, они слишком разнообразны и развиваются быстрее права, которое более статично и «не успевает» меняться. Вместе с тем неопределенность правовой категории «законный интерес» и отсутствие

его законодательного определения порождает определенные проблемы в правоприменении.

В сфере уголовного процесса особенно остро стоит вопрос об обеспечении законных интересов потерпевшего, как лица, которому преступлением причинен тот или иной вид вреда. Как справедливо отмечено, необходимость защиты законных интересов потерпевшего не менее важна, чем защита его прав [7, с. 63]. Конституционный Суд РФ также неоднократно отмечал, что потерпевший имеет в процессе свои собственные интересы, для защиты которых он наделен правами стороны. Такие интересы являются законными тогда, когда они основаны на субъективных правах потерпевшего, регламентированных уголовно-процессуальным законом¹. На необходимость удовлетворения запросов и интересов потерпевшего как основную цель уголовного судопроизводства указывается и в целом ряде международных договоров и соглашений².

Обеспечение и защита законных интересов потерпевших имеет особое значение, когда речь идет о несовершеннолетних жертвах преступлений, как самой уязвимой категории участников уголовного судопроизводства. Законные интересы всех категорий потерпевших во многом носят публичный характер и состоят в изобличении виновного и привлечении его к уголовной ответственности, возмещении причиненного вреда, в доступе ко всем механизмам правосудия, в уважении к его чувствам со стороны органов, ведущих производство по делу, и т.п. В связи с этим возникает вопрос: имеют ли несовершеннолетние потерпевшие какие-то специфические интересы, отличные от законных интересов потерпевших вообще? Полагаем, что на этот вопрос должен быть дан утвердительный ответ. Законные интересы несовершеннолетних потерпевших и, в первую очередь, от преступлений против половой неприкосновенности заключаются в том, чтобы при производстве по уголовному делу им не был причинен еще больший вред, чем самим преступлением, чтобы процедуры уголовного судопроизводства обеспечивали их физическую и психосоциальную реабилитацию.

Поскольку законный интерес, по сути, существует в рамках права, обеспечение и защита законных интересов несовершеннолетнего потерпевшего по уголовным делам о преступлениях против половой неприкосновенности связана с реализацией его общих и специфических субъективных прав, предусмотренных уголовно-процессуальным законом. Основной особенностью осознания и реализации несовершеннолетними потерпевшими своих законных интересов является то, что они во многом осуществляют это через своих представителей и с помощью должностных лиц, ведущих уголовно-процессуальную деятельность. Реализация же законных интересов несовершеннолетних потерпевших по делам о преступлениях против половой неприкосновенности с учетом их возраста (дети до 16 лет) практически полностью зависит от волеизъявления взрослых лиц — представителей несовершеннолетних, участвующих в судопроизводстве.

¹ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2003 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан город Москва» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 51, ст. 5026.

² См., например: Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью: принята резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г. // Советская юстиция. 1992. № 9; Рекомендация № R (85) 11 Комитета Министров Совета Европы «О положении потерпевшего в рамках уголовного права и процесса»: принята Комитетом министров 28 июня 1985 г. // Российская юстиция. 1997. № 7.

Опасность такого положения заключается в том, что в ряде случаев интересы несовершеннолетних потерпевших и их представителей могут не совпадать или даже противоречить друг другу.

Но в состоянии ли несовершеннолетний потерпевший в возрасте до 16 лет самостоятельно защищать свои законные интересы и заявлять о них в ходе производства по уголовному делу? Одни авторы считают, что ребенок такого возраста не способен правильно понимать свои интересы и поэтому они должны определяться только его представителями [8, с. 54]. Другие ученые полагают, что этот вопрос должен разрешаться строго индивидуально, и родители или другие представители могут только способствовать несовершеннолетнему потерпевшему в осознании и реализации его интересов [9, с. 56].

Полагаем, что возможность осознавать и защищать свои законные интересы зависит, как и в случае с реализацией субъективных прав, от возраста несовершеннолетнего потерпевшего. Ребенок, достигший определенного уровня физической и психологической зрелости, уже в состоянии самостоятельно определить блага и цели, которых он хотел бы достичь, участвуя в производстве по уголовному делу в качестве потерпевшего. При этом если верхняя возрастная планка процессуальной дееспособности установлена законом, то определить нижнюю, на наш взгляд, крайне затруднительно. Еще Д.И. Мейер писал о том, что «нельзя безошибочно определить в каком возрасте лицо становится способно к деятельности, ибо нельзя подводить всех людей под один уровень» [10, с. 86].

Законодатель, понимая, что в связи с возрастными особенностями несовершеннолетний потерпевший не может в полной мере осознавать свои интересы при производстве по уголовному делу и предвидеть последствия своего выбора, устанавливает императивное требование о том, что в обязательном порядке для защиты прав и законных интересов несовершеннолетнего потерпевшего к участию в уголовном деле привлекаются его законные представители; а по делам о преступлениях против половой неприкосновенности по ходатайству законного представителя несовершеннолетнего потерпевшего в деле обеспечивается участие и представителя-адвоката (ч. 2.1 ст. 45 УПК РФ).

Однако, как уже отмечалось, при производстве по делам о преступлениях против половой неприкосновенности, которые нередко совершаются в семье, вполне возможен конфликт интересов несовершеннолетнего потерпевшего и его законного представителя. Суть таких возможных противоречий в интересах несовершеннолетнего и его законного представителя заключается в двойственном положении последнего, который, в данном случае, может защищать не только интересы несовершеннолетнего, но и свои собственные [11, с. 87].

УПК РФ предусматривает возможность отстранения законного представителя, явно действующего в ущерб интересам несовершеннолетнего, от участия в деле (ч. 2.2 ст. 45). Но если следователь не догадывается о том, что представитель несовершеннолетнего действует ребенку во вред, может ли сам несовершеннолетний отказаться от своего законного представителя? Полагаем, что да. Это и есть (прямо не закрепленное в законе, но и не противоречащее ему) стремление несовершеннолетнего потерпевшего к достижению определенного блага, т.е. его законный интерес. Считаем правильным то, что несовершеннолетний, независимо от возраста, может высказывать свое мнение в ходе уголовного судопроизводства, также несогласие с мнением своего законного представителя и даже требовать его замены [12, с. 65].

Обеспечение законного интереса несовершеннолетнего потерпевшего на выражение своего мнения, в том числе относительно участия в деле тех или иных лиц в качестве законных представителей, крайне важно в ходе уголовного судопроизводства о преступлениях против половой неприкосновенности, так как участие в качестве законного представителя определенных лиц может серьезно усугубить психологическую травму, причиненную ребенку преступлением.

Возможность выражать свое мнение при производстве по делу является не только правом, но и важнейшим законным интересом несовершеннолетнего потерпевшего. Однако, как свидетельствует практика, вопреки требованиям международных стандартов и смыслу действующего уголовно-процессуального закона, мнение данного участника процесса может вообще не приниматься во внимание¹.

При рассмотрении проблем обеспечения законных интересов несовершеннолетних потерпевших по рассматриваемой категории уголовных дел, значимым представляется и вопрос о том, может ли этот участник процесса отказаться от участия в следственных действиях. Регламентируя процессуальное положение участников уголовного судопроизводства, законодатель создает определенную программу их поведения в ходе осуществления уголовно-процессуальной деятельности, определяя его дозволенные и должные критерии, в качестве которых выступают права, обязанности и ответственность. Потерпевший обязан подчиняться законным требованиям следователя и суда, выполнять их требования, касающиеся соблюдения установленного законом порядка производства уголовно-процессуальных действий. Потерпевший, достигший 16-летнего возраста, несет ответственность за отказ от дачи показаний, прохождения освидетельствования и производства судебной экспертизы (ст. 308 УК РФ). По поводу обязательности участия потерпевшего в других следственных действиях закон ничего не говорит.

По нашему мнению, является неприемлемым достаточно распространенный в практике отечественного уголовного судопроизводства подход, согласно которому потерпевший воспринимается органами, ведущими производство по уголовному делу, только лишь как источник доказательств. Потерпевший, и особенно несовершеннолетний потерпевший по делам рассматриваемой категории, должен рассматриваться как центральный участник процесса, ради восстановления прав и защиты интересов которого и начинается производство по уголовному делу. Представление доказательств потерпевшим — это его право, поэтому его участие в следственных действиях вряд ли допустимо рассматривать как его безусловную обязанность. Между тем анализ следственной практики свидетельствует о том, что при производстве по уголовному делу зачастую имеет место проведение следственных действий с участием несовершеннолетнего потерпевшего по делам рассматриваемой категории без особой необходимости.

Как представляется, отказ от участия в некоторых следственных действиях по делам о преступлениях против половой неприкосновенности (очные ставки с обвиняемым, проверка показаний на месте и т.п.) — это социально значимый законный интерес несовершеннолетнего потерпевшего, связанный со стремлением избежать получения дополнительной психологической травмы во время

¹ См.: Апелляционное постановление Московского городского суда от 14 ноября 2018 г. по делу № 10-19869/2018. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/305911923/paragraph/29/doclist/12677:2> (дата обращения: 05.06.2020).

производства по уголовному делу, которая по силе воздействия может превышать вред от совершенного преступления.

По нашему мнению, важнейшим законным интересом несовершеннолетнего потерпевшего от преступления против половой неприкосновенности является минимизация негативного воздействия процессуальных процедур на пострадавшего ребенка. Очевидно, что существенную помощь в этом может оказать использование при производстве по уголовному делу специальных знаний в области педагогики и психологии. Действующий УПК РФ предусматривает обязательное участие психолога при проведении некоторых следственных действий с несовершеннолетним потерпевшим от преступления против половой неприкосновенности (ч. 4 ст. 191 УПК РФ). Однако участие данного специалиста ни на стадии возбуждения уголовного дела, ни на стадии судебного разбирательства законом не предусмотрено.

Для обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних потерпевших в действующий уголовно-процессуальный закон должно быть введено положение об их приоритете. И это должна быть не простая декларация. В текст закона необходимо включить требование, обращенное к властным участникам процесса, обеспечивать такой порядок уголовного судопроизводства, который гарантирует бережное отношение к несовершеннолетним потерпевшим, возможность выражать им свое мнение на всех стадиях уголовного судопроизводства, обеспечивать психологическое, педагогическое и социальное сопровождение уголовного процесса с их участием; конфиденциальность проводимого расследования и ограничение гласности судебного разбирательства; соблюдение особых правил следственных и судебных действий.

Библиографический список

1. *Ушаков Д.Н.* Толковый словарь русского языка. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов, 1935–1940. 1562 с.
2. *Витрук Н.В.* Основы правового положения личности в социалистическом обществе. М.: Наука, 1979. 229 с.
3. *Малько А.В., Субочев В.В.* Законные интересы в правовой жизни общества // Правоведение. 2014. № 2 (313). С. 84–98.
4. *Строгович М.С.* О правах личности в советском уголовном судопроизводстве // Советское государство и право. 1976. № 10. С. 73–81.
5. *Куцова Э.Ф.* Гарантии прав личности в советском уголовном процессе: Предмет, цель, содержание. М.: Юридическая литература, 1973. 200 с.
6. *Кокорев Л.Д.* Интересы в уголовном судопроизводстве: понятие, виды, взаимосвязь. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1984. 159 с.
7. *Кругликов А.П., Бирюкова И.А.* Обеспечение прав и законных интересов потерпевшего как принцип уголовного судопроизводства // Уголовный процесс. 2008. № 4. С. 63–64.
8. *Блохина О.Ю.* Учет интересов ребенка при реализации им своих личных прав в семье: учебно-практическое пособие. Тверь: Изд-во Тверского государственного ун-та, 2003. 110 с.
9. *Ильина О.Ю.* Интересы ребенка в семейном праве Российской Федерации. Новгород: Городециздат, 2006. 192 с.
10. *Мейер Д.И.* Русское гражданское право в 2 ч.: по испр. и доп. 8-му изд., 1902 г. М.: Статут, 1997. Ч. 1. 290 с.
11. *Мельникова Э.Б.* Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии: учебное пособие. 2-е изд., испр., доп. М.: Дело, 2001. 272 с.

12. *Мартыненко С.Б.* Представительство несовершеннолетних на досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. 242 с.

References

1. *Ushakov D.N.* Interpretive Dictionary of the Russian Language. Moscow: state publishing house of foreign and national words, 1935-1940. 1562 p.
2. *Vitruk N.V.* Fundamentals of the Legal Position of the Individual in Socialist Society. Moscow: Science, 1979. 229 p.
3. *Malko A.V.* Legitimate Interests in the Legal Life of Society // Law. 2014. No 2 (313). P. 84–98.
4. *Strogovich M.S.* On Individual Rights in Soviet Criminal Proceedings // Soviet state and law. 1976. No. 10. P. 73–81.
5. *Kutsova E.F.* Guarantees of Individual Rights in the Soviet Criminal Trial: Subject, Purpose, Content. Moscow: legal literature, 1973. 200 p.
6. *Kokorev L.D.* Interests in Criminal Proceedings: Concept, Types, Interconnection. Voronezh: Publishing house Voronezh. un-ty, 1984. 159 p.
7. *Kruglikov A.P.* Ensuring the Rights and Legitimate Interests of the Victim as a Principle of Criminal Proceedings // Criminal proceedings. 2008. No. 4. P. 63–64.
8. *Blokhina O.Y.* Taking Into Account the Interests of the Child in the Exercise of His Personal Rights in the Family: textbook. Tver: Tver. State. Un-t, 2003. 110 p.
9. *Ilyina O.Y.* Interests of the Child in Family Law of the Russian Federation. N. Novgorod: Gorodecizdat, 2006. 192 p.
10. *Meyer D.I.* Russian Civil Law in 2 parts: according to the amended and supplemented 8th ed., 1902. Moscow: Statute, 1997. P. 1. 290 p.
11. *Melnikova E.B.* Juvenile Justice: Problems of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology: Textbook. 2nd ed. Moscow: Case. 2001. 272 p.
12. *Martynenko S.B.* Representation of Minors at the Pre-Trial Stages of the Criminal Trial: dis. ... cand. of law. St. Petersburg, 2000. 242 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-163-170

УДК 343.3/7

К.А. Шевцова

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ЗАВЕДОМО ЛОЖНОГО СООБЩЕНИЯ ОБ АКТЕ ТЕРРОРИЗМА, СОВЕРШЕННОГО МОЛОДЕЖЬЮ (СТ. 207 УК РФ)

Введение: в настоящей статье рассматриваются актуальные проблемы, связанные с квалификацией заведомо ложного сообщения об акте терроризма. Вопросы усиления общественной опасности деяния, а также осложнения работы правоохранительных органов по установлению лиц, причастных к совершению рассматриваемого преступления, продиктованы использованием современных технологий в криминальных целях, что не может не вызывать тревогу. **Цель:** выделить проблемы, связанные с применением ст. 207 УК РФ, изучить актуальные особенности состава преступления «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма». **Методологическая основа:** диалектический метод, информационный подход, общенаучные методы дедукции, индукции и частнонаучные методы познания: социологический, формально-логический, сравнительно-правовой, анализа и синтеза, аналогии. **Результаты:** автор на основе проведенного анализа выявил современные тенденции, связанные с совершением молодежью такого серьезного проступка, как «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма», сформулировал предложения по совершенствованию действующей редакции ст. 207 УК РФ. **Выводы:** более 50% заведомо ложных сообщений об акте терроризма в России совершается молодежью. Действующая редакция ст. 207 УК РФ требует пересмотра в части исключения хулиганского мотива из числа обязательных признаков субъективной стороны состава преступления, а также введения квалифицирующего признака, указывающего на использование современных технологий при совершении рассматриваемого преступления.

Ключевые слова: заведомо ложное сообщение об акте терроризма, молодежь, современные технологии, киберпреступления.

К.А. Shevtsova

ON SOME SPECIFICS OF KNOWINGLY FALSE REPORTING OF AN ACT OF TERRORISM COMMITTED BY YOUNG PEOPLE (ART. 207 OF THE CRIMINAL CODE)

Background: the present article examines the current problems associated with the qualification of a deliberately false report of an act of terrorism. The issues of increasing public danger of the act, as well as complicating the work of law enforcement agencies to identify persons involved in the commission of the crime in question are dictated by the use of modern technology for criminal purposes, which cannot but cause concern. **Objective:** to highlight the problems associated with the application of Art. 207 of the Criminal Code of the Russian Federation, to study the actual features of the composition “Knowingly false report about an act of terrorism”. **Methodology:** dialectical method, information approach, general scientific methods of deduction, induction and particular

© Шевцова Кристина Александровна, 2022

Адъюнкт (Воронежский институт МВД России); e-mail: kirilenko89601101581@yandex.ru

© Shevtsova Kristina Aleksandrovna, 2022

Postgraduate (Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia)

scientific methods of cognition: sociological, formal logical, comparative legal, analysis and synthesis, analogy. Results: the author on the basis of the analysis revealed current trends associated with the commission by young people of such a serious offense as "Knowingly false report of an act of terrorism," formulated proposals to improve the current wording of Art. 207 of the Criminal Code of the Russian Federation. Conclusions: more than 50% of deliberately false reports about an act of terrorism in Russia are committed by young people. The current wording of Art. 207 of the Criminal Code of the Russian Federation requires a revision in terms of excluding the hooligan motive from the number of mandatory features of the subjective side of the crime, as well as the introduction of a qualifying feature indicating the use of modern technologies in the commission of the crime in question.

Key-words: *deliberately false report about an act of terrorism, youth, modern technologies, cybercrime.*

Эпоха повсеместного распространения общественных телефонных автоматов, не предполагающих идентификации звонящего (оплата за звонок производилась наличными или одноразовыми телефонными картами), характеризовалась большим количеством ложных сообщений о минировании, совершенных именно с использованием таксофонов. Значительное количество сообщений о ложном минировании в то время осталось нераскрытым, в том числе по причине неразвитости коммуникационных технологий и систем уличного видеонаблюдения.

Современный этап развития высоких технологий несомненно свидетельствует о большом прорыве в развитии инженерной мысли, но неотъемлемо влечет и негативные последствия использования достижений науки и техники иногда в преступных целях. В частности, современные технологии как позволяют раскрыть личность предполагаемого преступника, так и скрыть ее. В настоящее время мы можем говорить о широкой распространенности такого преступления как «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма», ответственность за которое предусмотрена ст. 207 УК РФ. Волна рассматриваемых преступлений захватила не только Россию, но и многие зарубежные страны. В мире давно разглядели за таким «безобидным», на первый взгляд, преступлением серьезную угрозу не только общественной безопасности, но и мировому порядку.

Век высоких информационных технологий предоставил в распоряжение киберпреступников такие технические средства как IP-телефония, программы для изменения голоса, анонимайзеры абонентского номера и пр., что значительно усложнило работу правоохранительных органов по выявлению и поимке преступников. Сегодня большинство заведомо ложных звонков об акте терроризма поступает посредством IP-телефонии (посредством сети Интернет) через провайдеров, многие из которых являются виртуальными или базируются за пределами территории Российской Федерации. По словам заместителя руководителя Лаборатории компьютерной криминалистики ООО «Группа АйБи ТДС» (крупнейшая в России частная компания по раскрытию киберпреступлений): «... звонок может по цепочке вестись через целую сеть серверов. Финальная точка может находиться на сервере, который стоит физически на каких-нибудь Кокосовых островах. Но где был записан звонок? Выяснить сложно. То же самое с определением голоса звонившего. Сейчас есть огромное количество синтезаторов голоса, которые изменяют его до неузнаваемости»¹.

¹ Официальный сайт издания «Комсомольская правда». URL: [https:// www.kp.ru](https://www.kp.ru): [https:// www.kp.ru/daily/26731.4/3758233/](https://www.kp.ru/daily/26731.4/3758233/) (дата обращения: 11.02.2022).

Еще одной лазейкой для киберпреступников выступают программы для анонимизации абонентского номера. Сегодня даже «школьники» знают о существовании программ для подмены абонентского номера. Как известно, при совершении звонка с абонентского номера звонящему присваиваются два идентификатора: один из них необходим оператору сотовой связи для выставления счета за предоставленные услуги связи («Automated Number Identification»), второй («Caller ID») — представляет собой тот самый абонентский номер, который высвечивается на устройстве абонента, принимающего звонок. Если изменение первого — противозаконно, а вот изменить второй номер позволяют анонимайзеры абонентского номера. По этой причине в свободном доступе существует множество программ для изменения абонентского номера при совершении звонка на произвольный или даже маскировки под конкретный номер телефона. Вызовы о ложных минированиях могут поступать также с обезличенных сим-карт, активация которых не предполагает привязку к паспортным данным лица, корпоративных сим-карт, а также похищенных сим-карт добропорядочных абонентов. Нельзя не упомянуть о роли СМИ в детерминации «Заведомо ложного сообщения об акте терроризма» в молодежной среде, зачастую они выступают информатором о возможностях и способах совершения данного преступления. В России владельцам анонимайзеров недавно ограничен доступ к сайтам, которые входят в реестр запрещенных сайтов Роскомнадзора. Однако такое нововведение вызвало много споров. По мнению экспертов, запрет доступа к заблокированным сайтам с помощью конкретного инструмента является бессмысленным, так как такому инструменту всегда найдется альтернатива¹. Многие специалисты отмечают, что достаточно тяжело дифференцировать правомерное и неправомерное использование средств анонимизации абонентского номера. Упрощение этой задачи возможно только тотальным запретом на анонимайзеры абонентского номера, но подобные предложения не раз подвергались критике и в связи с этим не находили своей законодательной реализации.

На наш взгляд, широкое распространение такого рода деяния (не только в России, но и в зарубежных странах) вызвано, прежде всего, низкой раскрываемостью данного преступления, что позволяет лицам, совершающим их, чувствовать относительную безнаказанность. Общественная опасность рассматриваемого преступления состоит в том, что ложные сведения о минировании воспринимаются реально государственными органами, на которые возложена обязанность обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, а также гражданами, о чем свидетельствуют меры, предпринимаемые для проверки сообщаемой информации (оцепление прилегающей местности, эвакуация людей, проведения осмотра «заминированного» объекта с целью обнаружения взрывных устройств и предотвращения возможных негативных последствий). По ложному вызову о минировании немедленно выезжают сотрудники правоохранительных органов, скорой медицинской помощи, противопожарные службы, срываются графики работы различных предприятий и учреждений. Кроме того, в результате ложного сообщения об акте терроризма причиняется серьезный материальный ущерб гражданам, юридическим лицам и государству. При этом должны учитываться все реальные затраты, вызванные ложным сообщением: репутационные риски; ущерб от повреждения имущества, от простоя предприятия (фабрики, завода, торгового центра); амортизация транспортных средств,

¹ См.: Официальный сайт информационно-правового портала «Гарант.ру». URL: <https://www.garant.ru/article/1116977/> (дата обращения: 11.02.2022).

задействованных при проверке сообщенных сведений о минировании, расходы на горюче-смазочные материалы для них; расходы, связанные с оцеплением прилегающей местности и эвакуацией граждан из объекта возможного минирования, а также размещением, питанием, обеспечением предметами первой необходимости эвакуированных лиц и пр. В каждом отдельном случае ущерб определяется исходя из обстоятельств которые были вызваны проверкой такого сообщения. По некоторым неофициальным данным ущерб только одного из магазинов от минирования московского торгового центра составил 2 млн руб.¹ Депутатами Государственной Думы РФ предлагалось приравнять «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма» к пособничеству в совершении преступлений террористической направленности². Однако данная инициатива не получила должного внимания законодателя (хотя, на наш взгляд, она является вполне обоснованной).

По Уголовному кодексу РФ за «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма» (ст. 207 УК РФ) предусмотрено альтернативное наказание: штраф от 200 000 до 2 000 000 руб., ограничение свободы, принудительные работы или лишение свободы от трех до десяти лет³. Анализ судебной практики показал, что за совершение рассматриваемого преступления впервые суд никогда не назначает виновному наказание в виде лишения свободы, а ограничивается штрафом и возмещением виновным ущерба по гражданским искам.

В странах ближнего зарубежья, относящихся к романо-германской системе права, регламентация ответственности за ложные сообщения о минировании очень схожа с отечественной. За подобные деяния в соответствии с уголовным законом Украины (ст. 259 УК Украины) предусматривается санкция только в виде лишения свободы от 2-х до 8-ми лет⁴, в Республике Казахстан (ст. 273 УК РК) — альтернативное наказание: штраф, исправительные работы, ограничение свободы или лишение свободы на срок до 5-и лет⁵, в Азербайджанской Республике (ст. 216 УК АР) — лишение свободы на срок от 5-и до 8-ми лет⁶. Уголовное уложение Федеративной Республики Германия имеет схожий состав преступления, предусматривающий ответственность за ложное сообщение о минировании — «Нарушение общественного спокойствия путем угрозы совершения преступных деяний» (§ 126), устанавливающий санкцию в виде лишения свободы сроком до 3-х лет⁷. Страны прецедентного права отличаются более суровой санкцией за ложное сообщение о минировании. Например, согласно судебной практике

¹ См.: Официальный сайт издания «Комсомольская правда». URL: <https://www.kp.ru/daily/26731.4/3758377/> (дата обращения: 11.02.2022).

² См.: Официальный сайт информационного ресурса «Рамблер». URL: <https://news.rambler.ru/crime/37909712-ldpr-prizvala-priravnyat-telefonnyh-terroristov-k-posobnikam-realnyh-boevikov/> (дата обращения: 10.10.2021).

³ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954.

⁴ См.: Уголовный кодекс Украины от 5 апреля 2001 г. № 2341-III (с изм. и доп. по сост. на 21 июля 2021 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30418109#pos=2249;-41 (дата обращения: 11.02.2022).

⁵ См.: Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V (с изм. и доп. по сост. на 2 июля 2021 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252#pos=4037;-50 (дата обращения: 11.02.2022).

⁶ См.: Уголовный кодекс Азербайджанской Республики (утвержден законом Азербайджанской Республики от 30 декабря 1999 г. № 787-IQ) (с изм. и доп. по сост. на 23 апреля 2021 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30420353#pos=2652;-18 (дата обращения: 11.02.2022).

⁷ См.: Уголовное уложение Федеративной Республики Германия. Научно-практический комментарий и перевод текста закона (по состоянию на 30 ноября 2020 г. с изм., вступившими в силу с 1 января 2021 г.) / пер. П.В. Головенков. Потсдам: Изд-во университета, 2021.

США виновному в совершении ложного сообщения о минировании может быть назначено наказание — тюремное заключение сроком до 5-и лет, а также штраф в размере 5 000\$. Напомним, что каждое преступление в США рассматривается отдельно, а сроки тюремного заключения исчисляются путем простого сложения. Так, за десять ложных сообщений о минировании в США осужденный может получить 50 лет тюремного заключения, что можно сопоставить с пожизненным лишением свободы по уголовному праву РФ. Однако стоит отметить, что более жесткая санкция в сравнении с отечественной не вызвала снижение количества ложных сообщений о минировании в США. Полагаем, что ужесточение ответственности за совершение рассматриваемого преступления, не влияет напрямую на их количество.

Одним из резонансных преступлений, потрясших мир, стало дело британского 15-летнего подростка Кейна Гэмбла, страдающего аутизмом, который спланировал атаку на ЦРУ, ФБР и другие американские силовые структуры. Представившись одним из руководителей бюро, он убедил сотрудников техподдержки предоставить ему логины и пароли от баз национальной разведки. Гэмблу удалось получить доступ к серверам американского Министерства юстиций и узнать подробности особо секретных дел. Он рассылал сообщения с угрозами семьям высокопоставленных чиновников, получив доступ к сведениям руководителей американских спецслужб и членов их семей¹. Судья оценил поступок Гэмбла как «мерзкую кампанию политически мотивированного кибертерроризма», превративший чиновников США в жертв.

Рассматривая явление «Заведомо ложного сообщения об акте терроризма» в России следует отметить, что большая часть этих преступлений (более 50%) совершается молодежью, о чем свидетельствуют данные статистики² (таблица).

Динамика числа лиц молодежного возраста, совершивших преступления, предусмотренные ст. 207 УК РФ, и их удельный вес в общем числе выявленных лиц за период с 2016 по 2020 гг. в России

Год	Общее количество выявленных лиц, тыс. чел.	Из них количество лиц, входящих в общую молодежную группу (14 – 35 лет), тыс. чел.	+/-, к пред., %	Из них, количество несовершеннолетних лиц, тыс. чел.	+/-, к пред., %	Удельный вес молодежи в общем числе выявленных лиц, в %
2016	898	517	–	98	–	57,5
2017	810	438	–15,3	67	–31,6	54,1

¹ См.: Официальный сайт газеты «The Telegraph». URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/01/19/british-15-year-old-gained-access-intelligence-operations-afghanistan/> (дата обращения 11.02.2022).

² См.: Статистика Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13807> (дата обращения: 11.02.2022).

2018	756	417	-4,8	83	+23,8	55,1
2019	729	383	-8,1	66	-20,5	52,5
2020	627	308	-19,6	47	-28,8	49,1

Состояние оперативной обстановки, сложившейся в данном направлении, свидетельствует об имеющихся проблемах применения нормы, предусмотренной ст. 207 УК РФ.

За исследуемый период наблюдается снижение общего количества выявленных лиц, совершивших преступления с 898 чел. в 2016 г. до 627 чел. в 2020 г. (на 30,2%). Наряду с этим происходит снижение количества лиц, входящих в общую молодежную группу с 517 чел. в 2016 году до 308 чел. в 2020 г. (на 40,4%). Однако было бы неправильно рассматривать эти положительные показатели как свидетельство значительного прогресса в сфере борьбы с преступностью в рассматриваемом направлении. Полагаем, что подобная ситуация стала возможной в силу латентности данного преступления, носящей искусственный характер.

Рассматривая особенности личности лица, совершившего заведомо ложное сообщение об акте терроризма из числа молодежной группы необходимо обратиться к социально-демографическим и нравственно-психологическим характеристикам. Целями при ложном сообщении об акте терроризма зачастую выступают срыв экзамена в учебном заведении, задержка отправления транспортного средства, привлечение внимания государственных органов к какой-либо проблеме, повышение своей самооценки, самоутверждение в коллективе. Поскольку привлечение к уголовной ответственности за совершение рассматриваемого преступления наступает с четырнадцати лет, в большинстве случаев дети, не достигшие возраста уголовной ответственности, не способны оценить общественную опасность заведомо ложного сообщения об акте терроризма, вину и ответственность за совершенное деяние. Две трети заведомо ложных сообщений об акте терроризма приходится на учреждения образования, подростками, не достигшими возраста уголовной ответственности, совершаются до трети таких деяний. Анализ материалов судебной практики показал некую сезонность в совершении рассматриваемого преступления в отношении образовательных организаций: в летние месяцы количество ложных сообщений значительно меньше, так как практически все обучающиеся находятся на каникулах. Сообщения о минировании вокзалов и аэропортов, наоборот, чаще поступают в летний период, что связано с большим скоплением людей и периодом отпусков.

Анализируя нынешнюю конструкцию рассматриваемой статьи стоит отметить некоторые проблемы, возникающие у правоприменителя в связи со вступившими в силу изменениями, которые, в качестве обязательного признака субъективной стороны заведомо ложного сообщения об акте терроризма, предусматривают наличие хулиганских побуждений. Введение хулиганского мотива в диспозицию ч. 1 ст. 207 УК РФ («Заведомо ложное сообщение об акте терроризма») привело к необоснованному устранению преступности деяний, совершенных до вступления в силу указанных изменений. Данная поправка значительно сузила список тех, которые подпадают под действие рассматриваемой нормы. В соответствии

с нынешней трактовкой диспозиции ч. 1 ст. 207 УК РФ, если заведомо ложное сообщение об акте терроризма совершается, например, с целью отвлечения внимания правоохранительных органов от другого преступления (из мести, ревности, корыстной заинтересованности) и при этом отсутствуют другие признаки, указанные в ч. 2–4 ст. 207 УК РФ (совершения рассматриваемого преступления в отношении объектов социальной инфраструктуры, в целях дестабилизации деятельности органов власти, повлекшего причинение крупного ущерба, смерть человека по неосторожности или иных тяжких последствий), содеянное не является преступлением. Однако на данный счет есть несколько мнений. Одни полагают, что такая ситуация не декриминализирует деяние, т.е. при наличии признаков преступления, предусмотренного ст. 207 УК РФ и отсутствия хулиганского мотива — содеянное надлежит квалифицировать как «заведомо ложный донос» (ст. 306 УК РФ) [1, с. 4]. Другие же исследователи говорят о том, что в данной ситуации суды вынуждены при квалификации содеянного по ч. 1 ст. 207 УК РФ сводить к «незначительному поводу» самые разнообразные мотивы и цели совершения преступления [2, с. 161]. Мы находим необходимым возвращение к прежней формулировке диспозиции части первой рассматриваемого состава. На наш взгляд, исключение данного мотива из числа обязательных признаков состава заведомо ложного сообщения об акте терроризма позволило бы более справедливо квалифицировать деяния, содержащие признаки ложного сообщения о минировании, в которых отсутствовал хулиганский мотив.

Целью совершения деяния, предусмотренного ст. 207 УК РФ, для законодателя является дестабилизация деятельности органов власти. Формулировка «дестабилизация деятельности органов власти» нуждается в разъяснении законодателя. Полагаем, что под дестабилизацией в данном случае законодатель подразумевает нарушение привычного режима работы, воспрепятствование нормальной деятельности государственного или муниципального органа, вызванные проверкой сообщения о минировании.

Кроме того, оценивая изощренность способов совершения «Заведомо ложного сообщения об акте терроризма», мы находим усиление общественной опасности деяний, которые подтверждаются сложностями в изобличении виновных лиц, совершенных с применением возможностей информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть Интернет), а также программ модификации компьютерной информации. В связи с повышенной общественной опасностью деяний, совершенных с использованием достижений науки и техники, предлагаем, ч. 3 ст. 207 «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма» дополнить фразой: «...а равно с использованием информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть Интернет), программного обеспечения для модификации компьютерной информации».

Таким образом, в ходе данного исследования, мы пришли к следующим выводам.

Более 50% преступлений, предусмотренных ст. 207 УК РФ («Заведомо ложное сообщение об акте терроризма»), совершается достаточно молодыми людьми.

Для справедливой оценки деяний, содержащих признаки преступления, предусмотренного ст. 207 УК РФ («Заведомо ложное сообщение об акте терроризма»), при отсутствии хулиганского мотива предлагаем вернуться к прежней трактовке диспозиции ч. 1 ст. 207 УК РФ и исключить хулиганский мотив из числа обязательных признаков субъективной стороны.

Очевидно, что любое сообщение о минировании вызывает дестабилизацию деятельности тех или иных органов власти. Однако предполагаем, что диспозиция ч. 3 ст. 207 УК РФ под «дестабилизацией деятельности государственных органов» подразумевает нарушение привычного режима работы, воспрепятствование нормальной деятельности государственного или муниципального органа вследствие того, что объектом предполагаемого минирования выступает здание, сооружение, помещение и пр., в котором располагается государственный орган.

Многообразие способов совершения заведомо ложного сообщения об акте терроризма с использованием современных технологий требует их законодательного регулирования с целью указания на повышенную общественную опасность. Повышение общественной опасности заведомо ложного сообщения об акте терроризма, совершенного с использованием информационно-телекоммуникационных сетей (включая Интернет), программного обеспечения для модификации компьютерной информации, предлагается отразить в качестве квалифицирующего признака (способа) в дополнение к имеющейся трактовке ч. 3 ст. 207 УК РФ.

Библиографический список

1. Тюнин В.И., Огарь Т.А. Заведомо ложное сообщение об акте терроризма: новеллы законодательства // Научный вестник Омской академии МВД России. 2019. № 1(72). С. 3–7.
2. Игнатов А.Н. О террористическом характере заведомо ложного сообщения об акте терроризма // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2018. № 5. С. 157–165.

References

1. *Tyunin V.I., Ogar T.A. Deliberately False Report About an Act of Terrorism: Legislative Novelties // Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 1 (72). P. 3–7.*
2. *Ignatov A.N. On the Terrorist Nature of the Deliberately False Messages About an Act of Terrorism // Humanitarian, socio-economic and social sciences. 2018. No. 5. P. 157–165.*

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР И КРИМИНОЛОГИЯ

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-171-179

УДК 34

А.В. Логинов, Г.П. Лозовицкая

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ДЕВИАНТОЛОГИИ В УПРАВЛЕНИИ ПЕРСОНАЛОМ

Введение: *какие бы реформы и механизмы не изобретались, их реализуют люди. При низкой эффективности управления персоналом, высоком уровне социальных девиаций, никакие реформы и механизмы, проекты и программы, стратегии и концепции не дадут ожидаемого или запланированного результата. Цель: исследовать вопросы применения теории девиантологии в кадровых технологиях управления современным персоналом. Методологическая основа: применены диалектический, сравнительно-правовой методы, метод анализа и синтеза и др. Результаты: авторское видение факторного комплекса, определяющие основы эффективного управления человеческими ресурсами. Выводы: знание основ девиантологии, форм ее профилактики и применение их в практической деятельности — важнейшая задача по управлению персоналом, позволяющая обеспечить благоприятный социально-психологический климат, предупреждение чрезвычайных происшествий, сформировать положительный имидж организации и высокую производительность.*

Ключевые слова: *управление персоналом, девиантология, государственная служба, кадровые технологии, социально-психологический климат, основы общей культуры, девиантное поведение, уровень деструктивных девиаций, профилактика аддиктивного поведения.*

© Логинов Александр Владимирович, 2022

Слушатель 2 курса 2 факультета (подготовки руководителей (начальников) территориальных органов МВД России) заочной формы обучения Академии управления МВД России, заместитель начальника отдела морально-психологического обеспечения управления по работе с личным составом Главного управления МВД России по Саратовской области, подполковник внутренней службы; e-mail: lav2302@mail.ru

© Лозовицкая Галина Петровна, 2022

Доктор юридических наук, доцент, академик и профессор Православной русской академии, отдела теоретических проблем на правах научно-исследовательского института Российской академии наук; e-mail: Lozlina@mail.ru

© Loginov Aleksandr Vladimirovich, 2022

Second-year student of the Second Faculty (training of heads (chiefs) of territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia) of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia correspondence course, Deputy Head of the Department of Moral and Psychological Support for work with the personnel of the General Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Saratov region, Lieutenant Colonel of Internal Service

© Lozovitskaya Galina Petrovna, 2022

Doctor of Law, Associate Professor, Academician and Professor of the Orthodox Russian Academy, Department of Theoretical Problems as a Research Institute of the Russian Academy of Sciences

A.V. Loginov, G.P. Lozovitskaya

ON SOME ASPECTS OF DEVIANTOLOGY
IN PERSONNEL MANAGEMENT

Background: no matter what reforms and mechanisms are invented, they are implemented by people. With low efficiency of personnel management and a high level of social deviations, no reforms and mechanisms, projects and programs, strategies and concepts will give the expected or planned result. **Objective:** to investigate the issues of applying the theory of deviantology in human resource technologies of modern personnel management. **Methodology:** dialectical, comparative-legal methods, the method of analysis and synthesis were applied. **Results:** the author's vision of the factor complex, determining the basics of effective human resource management are formulated. **Conclusions:** knowledge of the basics of deviantology, forms of its prevention and their application in practice is the most important task of personnel management, which allows to ensure a favorable social and psychological climate, the prevention of accidents, to form a positive image of the organization and high performance.

Key-words: personnel management, deviantology, public service, personnel technologies, socio-psychological climate, fundamentals of general culture, deviant behavior, level of destructive deviations, prevention of addictive behavior.

В последние десятилетия термин «управление персоналом» использовался, как правило, для освещения аспектов, связанных с функционалом руководства, т.е.: обеспечения безопасности персонала, реализации найма, обучения и развития и др. Таким образом, данный термин можно определить как разновидность деятельности, направленной на эффективное управление, достижение целей компании (организации и др.) за счет квалификации, трудовых функций и навыков сотрудников, их личного опыта с учетом уровня удовлетворенности трудовой деятельностью, степени вовлеченности персонала, качества работы и ряда других требований.

Кроме этого, управление персоналом можно рассматривать и как разновидность государственной службы со свойственными только ей принципами и закрепленными в нормативных правовых актах. Например, в Федеральных законах от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ (ст. 3) и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² (ст. 4) принципы закреплены с учетом правового опыта, уровня правовой культуры в государстве, современной модели государственной службы и государственного управления. Конституционные принципы государственного управления и государственной службы, кроме Конституции РФ, закреплены Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», который не подразделяет принципы на виды или категории (ст. 3), а определяет их перечень. В него включены девять основных принципов построения и функционирования государственной службы, такие как: федерализм; законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты; равный доступ граждан к государственной

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

службе; единство правовых и организационных основ государственной службы; взаимосвязь государственной и муниципальной службы; открытость государственной службы, ее доступность общественному контролю; профессионализм и компетентность государственных служащих; защиту государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Иной закон, в частности Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» включает в данный перечень новые принципы гражданской службы, такие как: стабильность гражданской службы, взаимодействие с общественными объединениями и гражданами.

В целом девиантологию (от лат. *deviantology*) можно определить следующим образом, — это наука, исследующая социальные девиации (девиантность, лат. *deviation* — отклонение) и реакцию общества на них (социальный контроль).

В соответствии с данным понятием, девиантным (или отклоняющимся) будет считаться такое устойчивое поведение личности, которое отклоняется от общепринятых, наиболее распространенных и устоявшихся общественных норм. Результатом его становится применение государством определенных санкций (формальных или неформальных). К ним можно отнести, например, изоляцию, лечение, наказание нарушителя.

Проведенное авторское исследование показало, что в сфере пересечения таких отраслей знаний как девиантология и управление персоналом, приоритетным фактором развития является человеческий в постиндустриальных условиях. Какие бы реформы и механизмы не изобретались — их реализуют люди. В государственной сфере услуг за это отвечают государственные служащие, управленцы. При низкой эффективности управления персоналом, высоком уровне социальных девиаций, никакие реформы и механизмы, проекты и программы, стратегии и концепции не дадут ожидаемого результата. Исследование показало, что в настоящее время особенно востребованным является применение теории девиантологии в кадровых технологиях управления современным персоналом.

Как показывает изученный международный опыт и проведенный автором анализ, в развитых странах Запада за последние 100–150 лет продолжительность жизни увеличилась более чем вдвое. При этом уровень преступности, наркотизации за эти годы не только не снизился, но и существенно вырос. Исходя из данных статистики можно сделать вывод о том, что экономическое благополучие этих государств не решает автоматически все социальные проблемы общества.

Аналогичная закономерность прослеживалась и в СССР, например, статистика того времени показывает, что в наиболее более благополучных республиках, уровень самоубийств в конце 1980 г. возрос в 4 раза, а заболеваемость алкоголизмом и токсикоманией увеличилась в 5 и 3 соответствующих показателя [1]. Как свидетельствуют различные статистические источники: 90% случаев хулиганства, 90% изнасилований при отягчающих обстоятельствах, почти 40% других преступлений связаны с опьянением. Убийства, грабежи, разбойные нападения, нанесение тяжких телесных повреждений в 70% случаев совершаются лицами в нетрезвом состоянии; около 50% всех разводов также связано с пьянством. Также выборочные обследования показали, что на крупных промышленных предприятиях алкоголь употребляется 99% мужчин и 97% женщин.

Вместе с тем большинство исследований сходится во мнении, что в условиях социальной нестабильности, вероятность роста фактов девиантного поведения

возрастает. Поэтому знание основ девиантологии всегда актуально и особенно необходимо в управлении персоналом.

Девиантное (или — отклоняющееся) поведение имеет разные формы (антисоциальное, асоциальное, аутодеструктивное, аддиктивное и др.).

В последнее время стремительно распространяется аддиктивное поведение среди населения и особенно ярко проявляется среди молодежи [2].

Аддиктивное поведение (с англ. пагубная привычка, порочная склонность) это форма отклоняющегося поведения, пристрастие, образ жизни, который заключается в компульсивном стремлении к определенным действиям и плохо поддается самостоятельному волевому контролю.

Технический прогресс в современном обществе, ускорившиеся процессы глобализации за счет развития новых информационных технологий изменили многое в сознании людей, их поведении и психике [3, с. 32–36].

С развитием интернета, компьютерной техники, электронных технологий и виртуальных ресурсов у человека появилась возможность незамедлительно реализовывать свои желания аддиктивной направленности: дистанционная возможность получения денежных займов, покупка алкоголя и наркотиков, электронные азартные игры и дистанционные мошенничества, сексуальные развлечения, иллюзия активной жизни в социальных сетях (при отсутствии живого общения) [4]. Зависимое же поведение в последние годы рассматривается в качестве вызова современному обществу и угрозы национальной безопасности страны [5, с. 42–45].

С позиции Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Комитета Организации Объединенных Наций (ООН) по борьбе с наркоманией и преступностью, связанной с оборотом наркотиков, социально опасной является распространенность аддиктивного поведения среди 5% населения и выше. Социально-экономический ущерб от последствий реализации аддиктивного поведения граждан связан с ростом криминогенности, размером ущерба для общественной морали, распадом семей, неисполнением родительских обязанностей, смертностью, безработицей и другими причинно-факторными комплексами.

Исследование исторических аспектов затронутой автором проблематика показало, что на формирование отдельных форм аддиктивного поведения оказывают влияние и социально-политические решения органов государственной власти. Так, например, 25 октября 1990 г. Комитет конституционного надзора СССР вынес заключение № 8 (2-10) о неконституционности принудительного лечения наркоманов и гомосексуалистов. Верховный Совет РСФСР принял Постановление от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «О концепции судебной реформы в РСФСР»¹, в котором объявил потребление наркотических средств без назначения врача и половую ориентацию «частным делом граждан» и призвал к их немедленной декриминализации. Позже, приказом Минздрава России от 23 августа 1999 г. № 327 была принята Концепция анонимного лечения наркоманов, которая полностью нивелирует усилия по возрождению системы учета и применения к ним дискриминирующих мер социального воздействия [6, с. 37–43]. С развитием Интернет-сети опыт аддиктов транслируется на все население в мире и производит подражание у людей, которые не находят удовлетворения от обычной жизни.

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44, ст. 1435.

Профилактика аддиктивного поведения в государственной власти, военной службе и правоохранительной деятельности, педагогической сфере отдельных отраслях производства и образования [7] является крайне актуальной, специфика диктует необходимость предъявления повышенных требований к психо-эмоциональному состоянию и поведению служащих и работников.

Рассмотрим наиболее распространенные группы причинно-факторных комплексов, способствующих развитию аддиктивного поведения.

Так, многими авторами исследовано и описано существование генетической предрасположенности человека к формированию аддиктивного поведения, ген был обнаружен не только у людей с химическими зависимостями, но и у лиц с нарушением пищевого поведения, гиперсексуальностью и у азартных игроков [8, с. 10].

Кроме этого, гены, которые человек унаследовал от родителей, определяют лишь предрасположенность к формированию химических аддикций, на их реализацию влияет социальная составляющая [8, с. 11]. То есть, это снижение качества жизни, высокий уровень коллективной тревоги, контрастность уровней жизни, страх ответственности, доступность психо-активных веществ, социальная незащищенность и др.

В свою очередь деструктивное воздействие аддиктивного поведения на личность рассматривается с био-психо-социальных позиций, так аддикция влияет на все сферы жизни человека разрушает тело, психику, отношения с людьми. В жизни здорового человека все эти аспекты гармонично дополняют друг друга.

Необходимо учитывать, что стереотипные действия, реализующие аддиктивные потребности (употребление химических веществ, трудоголизм, чрезмерное потребление пищи, секс, компьютер, шопинг, кредиты) начинают управлять человеком, он становится беспомощным, волевой контроль утрачивается, контакты с людьми, любовь, забота о близких, отдых постепенно вытесняются из жизни и заменяются предметами суррогата.

По мнению ряда авторов, аддиктов объединяет отсутствие мотивации, жизненной цели, они живут сегодняшним днем, не заботятся о последствиях своих поступков. Для них характерно наличие ощущения неудовлетворенности своей жизнью, статусом, отношениями. Они чувствуют себя несчастными, испытывают тревогу и скуку. Это люди неуверенные в себе, с низкой самооценкой, они имеют высокие запросы, но сами не способны их удовлетворять. Аддиктивное поведение они считают выходом из сложившейся ситуации, так как реализация аддикции существенно проще, чем установление межличностных коммуникаций с людьми и обществом [8, с. 17].

Необходимая профилактика аддиктивного поведения при работе с персоналом, реализуется в форме системы мер, направленных на укрепление психологического здоровья сотрудников, предупреждения отклонений в поведении, отражающихся на эффективности и результатах деятельности, имидже организации.

Так, в рамках профилактики проводится: изучение причин и условий возникновения психологических расстройств, разработка рекомендаций по их предупреждению; профессиональный медицинский и психологический отбор; наблюдение и лечение имеющих пограничные состояния расстройства психики; медицинская реабилитация сотрудников, перенесших стрессовые состояния (сложные жизненные ситуации), психологическое сопровождение.

Основным направлением профилактической работы является раннее выявление аддиктивного поведения и расстройств всеми участниками профилактического процесса (руководящим составом, медицинской, кадровой, психологической службами) и незамедлительное грамотное реагирование на ситуацию через проведение мероприятий административно-управленческого, медицинского, правового, воспитательного, психопрофилактического, образовательного, психосоциального характера.

Влияние личности и коллектива на уровне девиантологии в управлении персоналом носит двухсторонний характер: человек трудом, действиями способствует решению коллективных задач, но и коллектив оказывает большое влияние на человека, помогая удовлетворить свои потребности в безопасности, любви, уважении, самовыражении и признании.

Важная роль при этом должна уделяться межличностным отношениям в служебном коллективе: системе установок, ориентаций и ожиданий сотрудников в отношении друг друга [9, с. 64].

При этом основными индикаторами социально-психологического климата в служебном коллективе должны стать стремление к сохранению целостности коллектива, коллегиальность, слаженность, сплоченность, контактность, открытость, ответственность. Люди имеют положительное и отрицательное влияние на других людей, в зависимости от их социально-психологических и индивидуально-психологических особенностей [9, с. 71].

Безусловно, лица с аддиктивным поведением и расстройствами будут оказывать негативное воздействие на коллектив, определять уровень благоприятности социально-психологического климата и даже в определенной мере разрушать их.

Для объективной оценки происходящих процессов в коллективе следует, например, критериями сплоченности коллектива считать: честность, ответственность, дисциплинированность, активность в межличностных и межгрупповых отношениях, культура, поведение, такт и т.п. Как правило, негативное влияние на климат оказывают люди противоречивые, эгоистичные, бестактные, — зачастую именно они и являются аддиктами с ярким проявлением «нездорового» карьеризма.

Как показал социологический опрос, проведенный автором, в основу конфликтов в трудовой деятельности ложатся противоречия, связанные с личными, корыстными мотивами, когда жадность, карьеризм подавляют все другие мотивы, в том числе, когда по «удар» ставятся материальные или духовные ценности людей, моральное, нравственное достоинство. При этом эмоции часто толкают людей на взаимную борьбу и вместо противоречия возникает противоборство.

Для решения управленческих конфликтов на высоком уровне эффективной мерой, на наш взгляд, послужит курс повышения квалификации в области управления конфликтами в организации [10, с. 130–146; 11, с. 151–154].

Более того, в современных условиях управление персоналом в государственных структурах и серьезных организациях уже не может обходиться без качественного проведения медицинского и психологического отбора, диагностики поведения, оказания своевременной необходимой помощи персоналу. Во многих организациях внедряется идеология, «Кодексы чести», ограничения и запреты, вводится цензура и дресс-коды. Оценке подвергается не только вклад сотрудников в общий результат, но и поведение личности в определенных ситуациях, в том числе неслужебных условиях.

По этому поводу Анри Файоль (признанный классик разработок по управленческой деятельности) определяя важность различных характеристик персонала предприятий, прежде всего, обращает внимание на личностные качества, а уже потом на специальные знания, навыки и умения.

Говоря о подготовке будущих организаторов производства, А. Файоль, анализируя ступени непрерывного образования, обеспечивающие подготовку специалистов, подчеркивает: «Инициатива, энергия, чувство меры, мужество, ответственность и т.п. — вот те нравственные качества, которые чрезвычайно повышают ценность высшего промышленного служащего... Никогда не следует бояться внушать слишком рано или слишком настойчиво будущим инженерам всю важность обладания этими качествами». При этом он сетует на то, что вопросы культуры в инженерных школах в таком же «...загоне, как и вопросы моральной и физической культуры».

Кроме этого, А. Файоль считает неправильным, что при отборе кандидатов на руководящие должности не учитываются их знания в области литературы, истории, философии, составляющие основу общей культуры, столь необходимой организатору производства [12].

Следует учитывать, что концепция подготовки менеджеров в системе высшего экономического образования достаточно полно определяют те качества, которые должен приобрести готовящийся к этой деятельности обучающийся:

- гибкое мышление, способность оценивать явления не только с количественной, но и с качественной стороны;
- способность свободного общения, адаптация к определенной социально-психологической обстановке (коммуникативность);
- организаторские способности;
- структура знаний, позволяющих дать многогранную и всестороннюю оценку ситуации;
- предприимчивость и деловая активность.

Вместе с тем приобщение к культуре, постижение всего ее многообразия — неотъемлемая часть подготовки специалистов любого профиля, это необходимо тем, чья будущая деятельность состоит в непосредственной работе с людьми.

Деятельность работников социальной сферы осуществляется в определенной социокультурной среде, которая непосредственно включена в систему экономических, политических, этнических, психологических и других отношений. Ориентация в этих вопросах работникам социальной сферы необходима.

Чтобы найти общий язык, суметь понять другого человека, ответить на его вопросы, а иногда помочь ему понять самого себя, — это, то что составляет существеннейшую сторону работы в социальной сфере, требует высокой общей культуры и достижимо только при ее наличии. Каждый человек уникален и не имеет аналогов. Достижимо это только для человека интеллигентного, уважающего людей, стремящегося и умеющего их понимать.

Поэтому, чтобы быть, например, хорошим преподавателем, недостаточно хорошо знать своей предмет и даже недостаточно уметь, не снижая теоретического уровня, донести его до учащихся в доступной для них форме. Настоящий педагог на практике видит в каждом учащемся личность и эту личность уважает, независимо от ее возраста.

Высокопрофессиональная деятельность возможна только тогда, когда один человек видит в другом не менее значимого и уважаемого человека, чем он сам.

Только такое отношение людей друг к другу сформирует высокую культуру человеческих отношений.

Подводя итоги проведенному анализу некоторых аспектов девиантологии в управлении персоналом, следует отметить, что знание основ девиантологии, форм ее профилактики и применение их в практической деятельности — важнейшая задача в области управления персоналом, позволяющая обеспечить благоприятный социально-психологический климат, предупреждение чрезвычайных происшествий, сформировать положительный имидж организации и высокую производительность.

Библиографический список

1. *Харабет К.В.* Военная девиантология, ее место и роль в изучении правонарушающего поведения военнослужащих. Военно-уголовное право // Журналы РОД «За права военнослужащих». 2002. № 11–12.
2. *Еремеева А.А., Соловьев А.Г., Парамонов А.А.* и др. Вторичная профилактика наркологических заболеваний у детей: учебно-методическое пособие. 2-е изд. Архангельск: Изд-во Северного гос. мед. ун-та. 2019. 75 с.
3. *Иголевиц Н.И.* Теория интегральной индивидуальности и перспективы ее использования в рамках полисистемного подхода в исследовании субъекта деятельности // Вестник Южно-Уральского ун-та. 2012. № 6. С. 32–36.
4. *Смирнов А.В.* Базовые психологические компоненты аддиктивного поведения в структуре интегральной индивидуальности: автореф. дис. ... д-ра психол. наук. Екатеринбург, 2015. 47 с.
5. *Богдасаров Ю.В., Соловьев А.Г., Ичитовкина Е.Г.* Реализация стратегии государственной антинаркотической политики в МВД России // Наркология. 2020. № 2. С. 42–45.
6. *Богдасаров Ю.В.* Пути и способы реализации государственной антинаркотической политики в органах внутренних дел Российской Федерации // Вопросы материально-технического и медицинского обеспечения. 2018. № 6. С. 37–43.
7. *Тарасов Ю.Ю., Закатов В.В., Сердюк Н.В.* и др. Педагогика высшего образования МВД России / под ред. В.В. Закатова. М.: Акад. упр. МВД России, 2018. 104 с.
8. Учебно-методическое пособие ВИПК МВД России. Организация аддиктивного поведения у сотрудников органов внутренних дел (клинические, психосоциальные аспекты). Домодедово: ВИПК МВД России, 2021. 68 с.
9. Учебное пособие ДГСК МВД России. Организация работы по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел Российской Федерации. М., 2013. С. 64.
10. *Кильмашкина Т.Н., Лозовицкая Г.П., Чиркина Р.В., Дегтярёв А.В.* Теоретическое обоснование курса повышения квалификации в области управления конфликтами в организации // Психологическая наука и образование. 2017. Т. 22. № 6. С. 130–140.
11. *Сыченков П.С., Лозовицкая Г.П.* Повышение квалификации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации как основа роста их компетентности // Право и государство: теория и практика. 2021. № 10 (202). С. 151–154.
12. *Файоль А.* Общее и промышленное управление / пер. с фр.; науч. ред. и предисл. проф. Е.А. Кочергина. М.: Журнал «Контролинг», 1992. 112 с.

References

1. *Kharabet K.V.* Military Deviantology, Its Place and Role in the Study of Delinquent Behavior of Military Personnel. Military Criminal Law // Journals of ROD “For the rights of servicemen”. 2002. No. 11–12.

2. *Eremeeva A.A., Soloviev A.G., Paramonov A.A.* et al. Secondary Prevention of Drug-Related Diseases of Children: Educational and Methodological Manual 2nd ed. Arkhangel'sk: Publishing House of the Northern State Med. univer. 2019. 75 p.
3. *Iogolevich N.I.* Theory of Integral Individuality and Prospects of Its Use in the Framework of a Polysystem Approach in the Study of the Subject of Activity // Bulletin of the South Ural University. 2012. No. 6. P. 32–36.
4. *Smirnov A.V.* Basic Psychological Components of Addictive Behavior in the Structure of Integral Individuality: extended abstract of the dissertation of the Doctor of Psychological Sciences. Yekaterinburg, 2015. 47 p.
5. *Bogdasarov Yu.V., Soloviev A.G., Ichitovkina E.G.* Implementation of the Strategy of the State Anti-Drug Policy in the Ministry of Internal Affairs of Russia // Narcology. 2020. No. 2. P. 42–45.
6. *Bogdasarov Yu.V.* Ways and Means of Implementing the State Anti-Drug Policy in the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation // Issues of logistical and medical support. 2018. No. 6. P. 37–43.
7. *Tarasov Yu.Yu., Zakatov V.V., Serdyuk N.V.* Pedagogy of Higher Education of the Ministry of Internal Affairs of Russia: Textbook. etc. edited by Candidate of Pedagogical Sciences V.V. Zakatov. Moscow: Academy of Internal Affairs of Russia, 2018.
8. Educational and Methodological Manual of the VIPK of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Organization of Addictive Behavior Among Employees of Internal Affairs Bodies (clinical, psychosocial aspects). Domodedovo. 2021.
9. Textbook of the DGSK of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Organization of Work to Strengthen Official Discipline and Legality in the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation. Moscow, 2013. p. 64.
10. *Kilmashkina T.N., Lozovitskaya G.P., Chirkina R.V., Degtyarev A.V.* Theoretical Justification of the Advanced Training Course in the Field of Conflict Management in the Organization // Psychological science and education. 2017. Vol. 22. No. 6. P. 130–140.
11. *Sychenkov P.S., Lozovitskaya G.P.* Advanced Training of Employees of the Internal Affairs Bodies of the Russian Federation as a Basis for the Growth of Their Competence // Law and the State: theory and practice. 2021. No. 10 (202). P. 151–154.
12. *Fayol A.* General and Industrial Management / trans. from French; scientific ed. and preface by prof. E.A. Kochergina. M.: Controlling Magazine, 1992. 112 p.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-180-187

УДК 343.97

И.С. Ильин

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЕМОНСТРАТИВНО-ПРОТЕСТНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Введение: социально-политические последствия демонстративно-протестной преступности определяются реакцией официальных властей на факт протеста и зависят, прежде всего, от содержания протестных требований. **Цель:** установить последствия различных форм протеста. **Методологическая основа:** методы научного познания, методы анализа и синтеза. **Результаты:** резюмируется следующее: а) делегитимируется протест против власти; б) демонстрируется открытость власти для диалога с «признаваемыми» протестующими и ее категоричность в отношении «экстремистов»; в) в массовом сознании создается определенный образ власти — отвечающей на истинные запросы общества и защищающей общество от радикальных групп. **Выводы:** социально-правовые последствия являются прямым следствием политической реакции на протест. В случае, если реакция на противоправное общественно опасное поведение протестующих начинает использоваться в качестве средства подавления и предупреждения самого протеста, возникает серьезная угроза правам человека. Более того, содержание правовой реакции государства на демонстративно-протестные преступления и сам протест, обладая профилактической целевой направленностью, могут иметь и обратный эффект. Когда и если эта реакция воспринимается в качестве выходящей за пределы необходимой и справедливой, она способна лишь усилить противостояние протестующих и власти, способствовать сплочению протестующих, героизации их образа в массовом сознании, привлечению дополнительных сторонников, и в конечном итоге, к углублению социальной напряженности и протестных настроений.

Ключевые слова: протест, последствия, противоречия, социум, разлом, преступление, психология, система, власть, личность, право, сознание.

I.S. Ilyin

SOCIO-POLITICAL AND SOCIO-LEGAL CONSEQUENCES OF DEMONSTRATIVE-PROTEST CRIME

Background: the socio-political consequences of demonstration-protest crime are determined by the reaction of the official authorities to the fact of protest and depend primarily on the content of the protest demands. **Objective:** to establish the consequences

© Ильин Илья Сергеевич, 2022

Кандидат юридических наук, доцент, Начальник Управления министерства внутренних дел России по Красногвардейскому району г. Санкт-Петербурга, доцент кафедры правоведения Северо-западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; e-mail: isilyin@yandex.ru

© Ilyin Ilya Sergeevich, 2022

Candidate of Law, Associate Professor, Head of the department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in Krasnogvardeisky district, Saint Petersburg, Associate Professor of the Department of Law at the Northwestern Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

of various forms of protest. Methodology: methods of scientific cognition, methods of analysis and synthesis. Results: the following is summarized: a) the protest against the authorities is delegitimized; b) the authorities' openness to dialogue with "recognized" protesters and their categorical attitude toward "extremists" are demonstrated; c) a certain image of the authorities is created in the mass consciousness-responding to the true demands of society and protecting society from radical groups. Conclusions: social and legal consequences are a direct consequence of the political reaction to the protest. If the reaction to the unlawful socially dangerous behavior of protesters begins to be used as a means of suppressing and preventing the protest itself, a serious threat to human rights arises. Moreover, the content of the State's legal response to crimes of protest and the protest itself, while having a preventive targeting, can also have the opposite effect. When and if this reaction is perceived as going beyond what is necessary and just, it can only increase the confrontation between protesters and the authorities, a way to help rally protesters, glorify their image in mass consciousness, attract additional supporters, and ultimately, to deepen social tensions and protest sentiments.

Key-words: protest, consequences, contradictions, society, fracture, crime, psychology, system, power, personality, law, consciousness.

Социально-психологическая разобщенность и раскол, вносимые и поддерживаемые протестом, создают особый фон для принятия политических решений, а сами эти социально-политические решения и связанные с ними трансформации могут рассматриваться в качестве очередного «круга» последствий преступности. В данном случае содержание политических последствий, принимая во внимание особенности «автора» этих последствий, во многом определяется официальной реакцией официальных властей на протест, а сами последствия предстают в качестве принятых и реализованных политических решений.

Как насильственные, так и ненасильственные протестные движения потенциально могут стать промежуточной формой коллективного вызова какому-либо аспекту социального «статус-кво». Континуум протестов может варьироваться от локализованных групп и толп, организующихся вокруг конкретных и краткосрочных жалоб, до масштабных протестных движений по поводу социальных условий и воспринимаемой несправедливости. Эти массовые протесты призваны вызвать всеобъемлющие и фундаментальные изменения в обществе, а иногда и во всех обществах.

Исследование в данном случае показывает наличие выраженной корреляции между требованиями протестующих, их поведением во время протестов и политическими последствиями. В науке был предпринят подход объяснить реакцию власти на протест с позиций соотношения выгод и затрат. Отмечалось, что диссиденты генерируют издержки, которые структурируют реакцию правительства на протест, при этом, когда протестующие генерируют высокие издержки, государство реагирует принудительным образом и наоборот, высокие издержки дезорганизации власти стимулируют государство приспособляться к требованиям протестующих [1, с. 485–521]. Нам представляется, что объем «издержек» здесь напрямую зависит от того: касаются ли требования протестующих вопросов переустройства самой власти.

Когда и если требования протестующих не касаются основ власти, не содержат выраженного политического контекста и относятся к области реализации экологических, экономических, социальных решений, власть, как правило, не

акцентирует внимания на противоправном поведении протестующих, и в большей степени склонна к диалогу с протестующими, готова менять свои планы и удовлетворять предъявляемые к ней требования. Если признать, что протест представляет собой выражение коллективных интересов и проблем групп активистов, коалиций или общественных движений, которые бросают вызов основным институтам, то в этом процессе он выполняет ряд важных демократических функций, включая обеспечение возможностей для самовыражения отдельных лиц и их участия в качестве потенциального двигателя социальных изменений. Социальный протест может повлиять на общественное восприятие и привести к значительным социальным изменениям [2].

Как свидетельствует Доклад уполномоченного по правам человека, в некоторых случаях публичные мероприятия позволили найти путь к диалогу общества с властью и выйти на решение проблем. Так, после нескольких месяцев протестов против строительства угледобывающей компанией «Кузнецкий Южный» пункта углепогрузки у поселка Черемза в Кемеровской области, губернатор отменил разрешение на строительство углепогрузки, заявив, что «решения должны приниматься сообща, с учетом интересов жителей». После более чем годового протеста в Республике Башкортостан против разработки шихана Куштау, глава республики принял решение отказать от разработки шихана и придать ему статус природного памятника. Жителям Архангельской области после многомесячных протестов в 2020 г. удалось убедить губернатора региона в нецелесообразности и опасности строительства мусорного полигона, в итоге соглашение с компанией, строившей объект для складирования твердых бытовых и промышленных отходов, было расторгнуто, а сам проект исключен из реестра приоритетных инвестиционных проектов¹.

Как видим, во всех этих и подобных им случаях требования протестующих имели локальный и явно неполитический характер. Противоправное поведение (СМИ, например, сообщали о фактах совершения административных правонарушений и преступлений во время экологической акции в Архангельской области²) не изменило принципиальной оценки самого протеста, а общественно-политический дискурс вокруг этого протеста, как правило, не включал в свой контекст оценку противоправности поведения его участников. Даже в тех случаях, когда акции касались острой социальной проблемы всероссийского масштаба (как в случае с протестами по поводу пенсионной реформы в 2018 г., которые сопровождались, по отдельным данным, задержанием более 1000 человек и возбуждением нескольких уголовных дел по фактам применения насилия к сотрудникам правоохранительных органов³) и не затрагивали напрямую политическую систему, власть была готова «идти на уступки» и в рамках либо за рамками открытого диалога учитывать мнение протестующих, не акцентируя

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год (с. 102–103). URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2020> (дата обращения: 21.04.2021).

² См.: 1200 задержанных, 75 тысяч штрафа для пенсионера, 14 суток ареста для адвоката. Чем закончились акции против пенсионной реформы. URL: <https://meduza.io/slides/1200-zaderzhannyh-75-tysyach-shtrafa-dlya-pensionera-14-sutok-aresta-dlya-advokata-chem-zakonchilis-aktsii-protiv-pensionnoy-reformy> (дата обращения: 01.05.2021); Суровые штрафы и аресты: как в России наказывали протестующих против пенсионной реформы. URL: https://www.e1.ru/news/spool/news_id-65417951.html (дата обращения: 01.05.2021).

³ См.: Здоровье смешали с мусором. В Архангельской области снова прошли митинги против ввоза московских отходов. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3937384> (дата обращения: 01.05.2021).

внимания на противоправности публичных мероприятий и не «раскручивая» эту тему.

Качественно иная ситуация возникает в случаях, когда протест проходит под откровенно политическими лозунгами и направлен против существующего порядка власти, ее конкретных представителей, их политической платформы, электоральных настроений. Потенциально власть имеет возможность развить два сценария реакции: войти в диалог с протестующими и определить возможность компромисса, либо закрыться от диалога и перейти к подчеркнуто охранительной стратегии [3, с. 107–127]. При этом принято считать, что развитие диалога должно снижать протестный потенциал и минимизировать неинституциональные политические требования и выступления, что граждане будут в большей степени использовать институционализированные каналы общения с властью, как только режим делает их доступными. Однако современные исследования (основанные на материалах китайской практики) доказывают, что такой прямой зависимости не существует. Институционализированные и неинституционализированные каналы общения общества с властью не заменяют, а дополняют друг друга, и улучшение реакции на институционализированное участие может, напротив, привести к большему количеству протестов. Повышение отзывчивости власти способно положительно влиять на протесты, а наличие новых институционализированных каналов может не оказывать предполагаемого замещающего воздействия на неинституционализированное участие [4, с. 211–232].

Практика современных российских политических протестов со всей очевидностью свидетельствует: чем острее политическая мотивация протеста, тем менее склонна власть к диалогу с протестующими и тем больше заостряет внимание на оценке факта противоправности совершаемых протестующими деяний, игнорируя содержание предъявляемых требований.

Реакция власти в этом случае формирует и опирается на некий социальный консенсус в части негативного восприятия политического протеста. Общий посыл состоит в сомнении относительно того, «...может ли протест, обусловленный внутренней неудовлетворенностью, жадной признания, стремлением к опасности и борьбе, выходу за собственные границы существования, в самой негативности и деструктивности обрести моральный вектор развития, разрешить проблему этического самоопределения и стать полноценным ресурсом позитивного изменения человека и социума» [5, с. 175]. Отсюда — общее отношение к протестующим как к «банальным» правонарушителям, которое и формируется, и поддерживается властью. В итоге, с одной стороны, происходит стигматизация участников протеста, а с другой стороны, официальная дифференциация протестующих на тех, с кем власть готова идти на компромиссы и с кем не готова к диалогу [6, с. 313–343]. Причем это нежелание вступать в диалог носит порой демонстративный характер¹. Это в совокупности углубляет эффект стигмы и при-

¹ См.: Наблюдатели в СМИ, например, особо подчеркивали, что за день до протестной акции в июле 2019 года в Москве мер Москвы в твиттер-аккаунте предупредил граждан, что попытки нарушения общественного спокойствия будут пресекаться Росгвардией и полицейскими, а в день проведения публичного мероприятия инспектировал строительство станции одной из станций метро. Президент же в этот день участвовал в установке мемориальной доски на корпус затонувшей подводной лодки. При этом никто из представителей власти не появлялся на экранах и не пытался принять какого-либо решения. См.: Итоги несогласованного митинга в Москве, 27 июля 2019. URL: <https://zen.yandex.ru/media/iwl/itogi-nesoglasovannogo-mitinga-v-moskve-27-iulija-2019-5d3d688d7b4bd200aeada2af> (дата обращения: 01.05.2021).

водит к устойчивым ассоциациям между протестующими и «нерукопожатными» преступниками, отрицающими власть, иными словами, между протестующими и экстремистами, отношение к которым в любом обществе вполне категоричное и однозначное. Тем самым одновременно достигается несколько результатов: а) делегитимируется протест против власти; б) демонстрируется открытость власти для диалога с «признаваемыми» протестующими и ее категоричность в отношении «экстремистов»; в) в массовом сознании создается определенный образ власти — отвечающей на истинные запросы общества и защищающей общество от радикальных групп.

Практика отрицательной оценки действий протестующих представителями власти, по оценке социологов, сложилась в России повсеместно. «Однако неуважительное отношение к участникам митингов, навешивание разного рода ярлыков — не отменяет закономерного характера социального протеста, но лишь подчеркивает неадекватность попыток его запретов. Власть не осознает, что у нее есть все рычаги снижения напряженности в обществе до приемлемого уровня путем решения острых социальных, политических и экономических противоречий, волнующих граждан» [7, с. 32]. Сказывается, по-видимому, негативный опыт взаимоотношений власти и противостоящих ей политических структур в недавнем прошлом нашей страны; из этого опыта еще не извлечены все уроки, в результате чего имеет место повторение ряда ошибок [8, с. 3].

Отказ власти от политического диалога с протестующими и «неуспех» протестной акции в социально-политическом отношении предполагает развитие двух видов последствий: для самих протестующих и для общества в целом.

В первом случае — это возникновение разнонаправленных эмоционально-негативных реакций: с одной стороны, фрустрация, усталость, эмоциональное выгорание и разочарование, с другой — гнев и раздражение, которые возникают из-за нереалистических ожиданий или неуспешных действий [9, с. 120]. Это, в свою очередь, может привести не только к разочарованию в возможности политической самоорганизации граждан и «затуханию» протестной реакции, но и напротив, к нарастанию протестного потенциала, переходу его в латентные формы, и изменению тактики протестной борьбы. Среди последствий заметны, в частности: переход от массовых публичных мероприятий к одиночным акциям (по некоторым данным только в Москве и Петербурге число одиночных пикетов возросло со 107 в 2013 г. до 388 в первом полугодии 2020 г.¹) и эмиграция (по данным статистических исследований, в России имеет место постепенный рост эмиграционных настроений среди молодежи в возрасте 18–24 лет, продолжающийся с 2014 г. В сентябре 2019 г. более половины опрошенных (53%) этого возраста выразили желание переехать за границу на постоянное место жительства. Некоторый рост эмиграционных настроений с 2014–2015 г. наблюдается и среди россиян среднего возраста. В целом по стране доля желающих покинуть страну колеблется сейчас в пределах 8–10%. Среди желающих уехать их страны по сравнению с теми, кто желает остаться, ниже доля сторонников президента (53% против 73%), выше уровень критической оценки положения дел в стране (более 50% против 36%), выше число испытывающих стыд за происходящее в

¹См.: Одиночные пикеты: данные. URL: <https://ovdinfo.org/data/odinochnye-pikety-dannye#1> (дата обращения: 02.04.2021).

стране (18% против 11%) и готовых принимать участие в протестных акциях (33% против 17%)¹.

Что касается социально-политических последствий для общества в целом, то отказ от диалога с протестующими и «демонизация» их образа в общественном сознании служат предпосылкой, с одной стороны, ужесточения контроля со стороны власти, а с другой стороны, стимулируют проведение решений (в том числе и популистских²), направленных на привлечение к власти сторонников, объединение людей вокруг нее и поддерживаемых властью ценностей и правил. В последнем случае речь идет, среди прочего, об увеличении государственных (бюджетных) расходов на социальную поддержку населения, что было спрогнозировано рейтинговым агентством Fitch³ в связи с протестными акциями в январе 2021 г., и подтверждено в состоявшемся в этом же году Послании Президента РФ Федеральному Собранию (сумма предлагаемых в Послании мер поддержки составляет порядка 500 млрд руб.). И хотя формально, разумеется, такие «умиротворительные» бюджетные вливания не связаны в риторике власти с самими протестами, а последствия бюджетной поддержки и отдельных людей, и экономических институтов в целом могут иметь реальный положительный эффект (некоторые эксперты оценивают их как дополнительный фактор роста российской экономики⁴), категорически отрицать связь государственных расходов с протестными акциями также невозможно.

Но все же главный эффект, основное политическое последствие состоит в ужесточении социального и политического контроля в обществе, в активизации властного репрессивного ресурса. При этом, чем острее политические требования протестующих, чем более массовыми являются их акции, чем большими беспорядками они сопровождаются, тем степень жесткости репрессии становится выше. В криминологическом отношении важно отметить, что чем более высока степень опасности «ближайших», «физических» последствий демонстративно-протестной преступности, тем более жесткой предполагается реакция на нее. Это вполне закономерно и оправданно. «Массовые беспорядки, особенно имеющие масштабный и продолжительный характер, обладают эффектом социального взрыва, в результате которого выплескиваются наиболее негативные эмоции различных социальных групп, что, в свою очередь, продуцирует дальнейший рост агрессии в жизни общества, причем проявляющийся не только в информационном пространстве, но и в конкретных актах насилия и иных общественно опасных действиях. Последствия массовых беспорядков выходят далеко за рамки того вреда, что вытекает из его описания в уголовном законе, причем они имеют комплексный, разветвленный характер и отрицательно сказываются на многих сферах жизни общества, а также деятельности государственных и общественных институтов» [10, с. 181–182]. Очевидно, что в таких условиях реакция власти

¹ См.: Эмиграционные настроения. 26.11.2019. URL: <https://www.levada.ru/2019/11/26/emigratsionnye-nastroeniya-4/> (дата обращения: 02.05.2021).

² См.: О связи протестов и популизма см., например: *Sawyer P.* (2021). *Populism and Protest Intensity: a Cross-National Analysis*. Basic Research Program Working Papers Series: Political Science WP BRP 80/PS/2021. e National Research University Higher School of Economics (HSE), 33 p.

³ См.: Rating Action Commentary. Fitch Affirms Russia at 'BBB'; Outlook Stable. URL: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-russia-at-bbb-outlook-stable-05-02-2021> (дата обращения: 02.05.2021).

⁴ См.: Эксперты пояснили, как протесты повлияют на российскую экономику. URL: <https://newizv.ru/article/general/25-01-2021/eksperty-poyasnili-kak-protesty-povliyayut-na-rossiyskuyu-ekonomiku> (дата обращения: 27.04.2021).

должна быть адекватной. Это заставляет еще раз напомнить о необходимости не только комплексного, но и дифференцированного анализа последствий преступности и последствий протестов. Когда репрессия становится ответом лишь на протест, можно ставить вопрос о ее политической адекватности, когда же и если эта репрессия обуславливается опасной (преступной) деятельностью самих протестующих, вопрос о ее целесообразности и адекватности приобретает иное содержание.

Формой выражения усиления репрессивности политики в стране выступает в данном случае, по преимуществу, право, поскольку, именно право способно легитимировать сами репрессии. Это обстоятельство подводит нас к третьему из выделенных ранее «кругов» социальных последствий демонстративно-протестной преступности — последствий социально-правовых.

Обсуждая правовые последствия, надо обратить внимание на существование тонкой грани между правовой реакцией на протест и реакцией на совершаемые во время протеста преступления. Социальные протесты — это политические выражения, которые, как таковые, заслуживают правовой и судебной защиты, тогда как правовые последствия экспрессивных компонентов социального протеста требуют особого правового отношения [11, с. 131–148]. Проблема начинается там и тогда, где и когда реакция на противоправное общественно опасное поведение протестующих начинает использоваться в качестве средства подавления и предупреждения самого протеста. Это требует глубокого и отдельного анализа правовой политики страны в условиях активизации протестных настроений и движений, в связи с чем изучение вопросов права в рамках настоящей монографии будет выделено в отдельный исследовательский раздел. Однако здесь надо подчеркнуть, что содержание правовой реакции государства на демонстративно-протестные преступления и сам протест, обладая безусловной профилактической целевой направленностью, могут по законам диалектики иметь и обратный эффект. Когда и если эта реакция воспринимается в качестве выходящей за пределы необходимой и справедливой, она способна лишь усилить противостояние протестующих и власти, способна содействовать сплочению протестующих, героизации их образа в массовом сознании, привлечению дополнительных сторонников, и в конечном итоге, к углублению социальной напряженности и протестных настроений.

Библиографический список

1. *Klein G.R., Regan P.M.* Dynamics of Political Protests. International Organization, 2018. Vol. 72. No. 2. P. 485–521.
2. *Loya L. & McLeod D.* Social Protest. 2011.
3. *Moore W.H.* The Repression of Dissent: A Substitution Model of Government Coercion. Journal of Conflict Resolution, 2000. Vol. 44. No. 1. P. 107–127.
4. *Siyao Zheng, Tianguang Meng.* The Paradox of Responsiveness and Social Protest in China. Journal of Contemporary China, 2020. Vol. 30 (128). P. 211–232.
5. *Гусейнов А.Ш.* Негативный потенциал протеста: психологический анализ // Научно-информационный журнал Армия и Общество. 2013. № 1 (33). С. 175.
6. *Walter B.* Building Reputations: Why Governments Fight Some Separatists and Not Others. American Journal of Political Science, 2006. Vol. 50. No. 2. P. 313–343.
7. *Артюхина В.А.* Осмысление социального протеста в современной социологии: анализ основных подходов // Социологические исследования. 2017. № 11. С. 32.

8. *Оришич Е.Г.* Диссидентство как политическая форма протестного движения в СССР и особенности привлечения инакомыслящих к юридической ответственности (середина 1960-х – середина 1980-х гг.): историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 3.

9. *Hirschman A.* Shifting involvements: Private interest and public action. Princeton: Princeton univ. press, 1982. P. 120.

10. *Кабанов Н.А.* Криминологические последствия массовых беспорядков // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 3. С. 181–182.

11. *Gargarella R.* Law and Social Protests. Criminal Law and Philosophy, 2012. Vol. 6. P. 131–148.

References

1. *Klein G.R., Regan P.M.* Dynamics of Political Protests. In: International Organization, 2018. Vol. 72, No. 2. P. 485–521.

2. *Loya L. & McLeod D.* Social Protest. 2011

3. *Moore W.H.* The Repression of Dissent: A Substitution Model of Government Coercion. Journal of Conflict Resolution, 2000. Vol. 44, No. 1. P. 107–127.

4. *Siyao Zheng, Tianguang Meng.* The Paradox of Responsiveness and Social Protest in China. Journal of Contemporary China, 2020. Vol. 30 (128). P. 211–232.

5. *Huseynov A.S.* Negative Potential of Protest: Psychological Analysis // Scientific and informational journal Army and Society. 2013. No. 1 (33). P. 175.

6. *Walter B.* Building Reputations: Why Governments Fight Some Separatists and Not Others. American Journal of Political Science, 2006. Vol. 50. No. 2. P. 313–343.

7. *Artyukhina V.A.* Comprehension of Social Protest in Modern Sociology: Analysis of Basic Approaches // Sociological Research. 2017. No. 11. P. 32.

8. *Orishich E.G.* Dissidence as a Political Form of the Protest Movement in the USSR and the Peculiarities of Bringing Dissidents to Legal Responsibility (mid-1960-s – mid-1980-s): Historical and Legal Research: extended abstract. ... diss. cand. of law. Krasnodar, 2009. P. 3.

9. *Hirschman A.* Shifting Involvements: Private Interest and Public action. Princeton: Princeton univ. press, 1982. P. 120.

10. *Kabanov N.A.* Criminological Consequences of Mass Violence // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. No. 3. P. 181–182.

11. *Gargarella R.* Law and Social Protests. Criminal Law and Philosophy, 2012. Vol. 6. P. 131–148.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-188-196

УДК 343

А.Р. Минович

ДЕТЕРМИНАНТЫ НЕСООБЩЕНИЯ
О ПРЕСТУПЛЕНИИ

Введение: актуальность темы в том, что несообщение о преступлении создает условия для террористических преступлений, затрудняет деятельность правоохранительных органов, направленных на пресечение и раскрытие преступлений террористического характера, что является одним из свидетельств низкого уровня правосознания в обществе. **Цель:** выявить признаки личности, имеющие детерминирующее значение для сокрытия информации о преступлениях террористического характера и недонесения о них, установить детерминанты совершения данного преступления, предложить меры борьбы с этим негативным социальным явлением. **Методологическая основа:** метод анализа. **Результаты:** были проанализированы научные работы, содержащие информацию о детерминантах террористической преступности и данные о судимости судебного департамента, а также приговоры по ст. 205.6 УК РФ. **Выводы:** большинство осужденных по ст. 205.6 УК РФ, это мужчины, трудоспособные, неработающие и не учащиеся в возрасте 18–24 г. Основными причинами несообщений о преступлениях являются: распространение экстремистских идей в обществе; незнание об обязанности информирования о террористической активности; групповой эгоизм; деятельность джамаатов; незанятость молодежи; нелегальная миграция; низкое качество обучения гуманитарным предметам и профориентационной работы в школах. В качестве мер противодействия несообщениям о преступлениях можно предложить: оповещение населения об обязанности сообщать информацию о террористической деятельности, популяризация рабочих профессий, улучшение качества преподавания гуманитарных наук в школах.

Ключевые слова: несообщение о преступлении, терроризм, экстремизм, безработица, образование.

A.R. Mirovich

DETERMINANTS OF FAILURE TO REPORT A CRIME

Background: the relevance of the topic lies in the fact that failure to report a crime creates conditions for terrorist crimes, complicates the activities of law enforcement agencies aimed at suppressing and uncovering crimes of a terrorist nature, is one of the evidences of a low level of legal awareness in society. **Objective:** the main objective of the work is to identify the personal characteristics that are determinant for concealment of information about terrorist crimes and failure to report them. to establish the determinants of the commission of this crime, to propose measures to combat this negative social phenomenon. **Methodology:** method of analysis. **Results:** scientific papers containing information on the determinants of terrorist crime and data on the judicial department's criminal record were analyzed, as well as sentences under Art. 205.6. of the Criminal Code of the Russian Federation. **Conclusions:** the majority of those convicted

© Минович Александр Рафаилович, 2022

Аспирант кафедры прокурорского надзора и криминологии (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: dr.mirovich2015@yandex.ru

© Mirovich Aleksandr Rafailovich, 2022

Postgraduate student of the Department of Prosecutorial Supervision and Criminology (Saratov State Law Academy)

under Article 205.6 of the Criminal Code of the RF are men, able-bodied, unemployed and not studying at the age of 18-24. The main reasons for non-reporting of crimes are: spread of extremist ideas in society; ignorance of the obligation to report terrorist activity; group egoism; activities of jamaats; youth unemployment; illegal migration; low quality of humanitarian subjects and vocational guidance work in schools. Measures to counteract non-reporting of crimes could include: informing the population about the obligation to report terrorist activity, popularizing working professions, and improving the quality of humanities teaching in schools.

Key-words: *failure to report a crime, terrorism, extremism, unemployment, education.*

Актуальность темы заключается в том, что несообщение о преступлении создает условия для террористических преступлений, затрудняет деятельность правоохранительных органов, направленную по пресечению и раскрытию преступлений террористического характера, является одним из свидетельств низкого уровня правосознания в обществе. Важность знаний о детерминантах несообщения о преступлении заключается в том, что при наличии данных о факторах, способствующих несообщению о преступлении, можно снизить число случаев совершения преступлений, предусмотренных ст. 205.6 УК РФ. Несоблюдение о преступлении позволяет преступникам оставаться безнаказанными. К сожалению, ложные нравственные установки и групповой эгоизм серьезно укоренились в обществе, о чем свидетельствуют факты.

Проблема детерминации несообщения о преступлении не была исследована ранее. При написании данной статьи был проведен анализ уголовных дел по ст. 205.6 УК РФ, данных судебного департамента о судимости и анкетирование сотрудников правоохранительных органов.

В открытом доступе сведений о числе совершенных преступлений по ст. 205.6 УК РФ нет, поэтому мы провели анализ на основе количества осужденных по этим статьям, исходя из предположения, что это отражает число зарегистрированных преступлений.

В таблице 1 представлены сведения о количестве осужденных по ст. 205.6 УК РФ за 2017–2020 г. ¹

Таблица 1

Количество осужденных по ст. 205.6 УК РФ за 2017–2020 гг.

Год	2017	2018	2019	2020
Количество осужденных	14	47	49	74

¹ См.: Отчет о демографических признаках осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации за 12 месяцев 2020 г. // Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdcp.ru/index.php?id=79&item=5669> (дата обращения: 27.07.2021); Отчет о демографических признаках осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации за 12 месяцев 2019 г. // Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdcp.ru/index.php?id=79&item=5259> (дата обращения: 27.07.2021); Отчет о демографических признаках осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации за 12 месяцев 2019 г. // Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdcp.ru/index.php?id=79&item=5259> (дата обращения: 27.07.2021); Отчет о составе осужденных, месте совершения преступления за 2017 г. // Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdcp.ru/index.php?id=79&item=4572> (дата обращения 27.07.2021).

Из числа всех осужденных по ст. 205.6 УК РФ, 7% составляют женщины, 93% — мужчины. Характеристика возраста осужденных за период 2017–2020 г. отображена в таблице 2.

Таблица 2

Возраст осужденных по ст. 205.6 УК РФ за 2017–2020 г.

Возраст	14–17	18–24	25–29	30–49	50 и старше
Количество осужденных	3	82	46	49	4

В таблице 3 приведены данные о социальном положении и занятости осужденных по ст. 205.6 УК РФ за период 2017–2020 г.

Таблица 3

Количество осужденных по ст. 205.6 УК РФ за 2017–2020 г.

Род занятий	Количество осужденных по ст. 205.6 УК РФ
Рабочие	25
Предприниматели	2
Лица отбывающие наказания	3
Служащие коммерческих и иных организаций	2
Учащиеся / студенты	14
Нетрудоспособные не работающие	3
Военнослужащие	1
Лица иных занятий	3
Трудоспособные не работающие	131

Большинство осужденных по ст. 205.6 УК РФ — мужчины, трудоспособные не работающие и не учащиеся, в возрасте 18–24 г. Изучение судебной практики позволило выявить ряд особенностей личности, детерминирующих совершение преступлений, предусмотренных ст. 205.6 УК РФ. Прежде всего нужно отметить, что для нее характерна поддержка антиобщественных взглядов лица, виновного в совершении террористического преступления. Так, в приговоре № 1-12/2020 Кировского районного суда г. Астрахани указано, что обвиняемый не сообщил данные о совершении другим лицом преступлений, предусмотренных в диспозиции ст. 205.6, которые воспринял как достоверные, осознавая противоправность и общественную опасность своего бездействия, а также возможность наступления общественно опасных последствий, желая способствовать уклонению другого лица, совершающего преступление, от уголовной ответственности. Подсудимый одобрительно оценивал террористическую деятельность лица, о котором не сообщил добровольно органам власти, уполномоченные рассматривать сообщения о преступлении, имея для этого реальную возможность¹.

¹См.: Архив Кировского районного суда г. Астрахани за 2020 г. Дело № 1-12/2020.

Следующим по распространенности признаком является боязнь привлечения к уголовной ответственности. Так, в приговоре Ворошиловского районного суда г. Ростова-на-Дону указано, что подсудимый, признанный виновным в совершении преступления, предусмотренного ст. 205.6 УК РФ получил достоверные данные о том, что его знакомый осуществляет приготовление к совершению виновного общественно-опасного деяния, запрещенного ст. 205 УК РФ. Подсудимый не предоставил информацию органам государственной власти о том, что человек из его круга общения осуществляет подготовку к совершению террористического акта, так как боялся привлечения к уголовно-правовой ответственности¹. В другом случае подсудимая располагала данными, об участии ее знакомой в международной преступной группировке террористического характера, действующей на территории Сирии. Подсудимая из чувства ложного товарищества, а также страха подвергнуться уголовному преследованию не стала сообщать об общественно-опасных и противоправных деяниях ее знакомой должностным лицам правоохранительных органов².

В ряде случаев осужденные по ст. 205.6 УК РФ, не осознавали свою обязанность сообщить правоохранительным органам о лицах, осуществляющих террористическую деятельность. Этот вывод подкрепляется результатами проведенного нами анкетирования 30 сотрудников МВД Чеченской республики, 58% из которых основной причиной преступлений, предусмотренных ст. 205.6 УК РФ, также назвали незнание о соответствующей обязанности.

Приверженность идеологии терроризма — одна из распространенных характеристик личности преступников, осужденных по ст. 205.6 УК РФ. Нередко такие преступники руководствуются ложным чувством товарищества. Они ставят свои неформальные связи с лицами, виновными в совершении преступлений террористической направленности выше интересов общества.

Еще одним признаком является наличие связей с лицами, осуществляющими террористическую деятельность. В большинстве случаев несообщение о преступлении касается деятельности знакомых лиц. Нельзя обойти вниманием такое явление как групповой эгоизм, при котором определенная группа лиц, или отдельный человек, состоящий в данной группе, руководствуется исключительно интересами этой социальной группы. Интересы остальной части общества не учитываются либо наоборот считаются враждебными³. При исследовании обвинительных приговоров по ст. 205.6 УК РФ, отчетливо видно влияние указанного феномена на противоправное поведение. Примером может послужить ситуация описанная в приговоре № 1-117/19 Железнодорожного районного суда г. Рязани. Подсудимый А.А. Латипов, руководствуясь ложным чувством товарищества, не сообщил сотрудникам правоохранительных органов о том, что знакомое ему лицо осуществляет пропаганду идеологии терроризма, а также финансирует террористическую деятельность⁴.

К числу причин незанятости населения, и, как следствие, распространения экстремистских идей в обществе, следует относить низкое качество профориен-

¹ См.: Архив Ворошиловского районного суда г. Ростова-на-Дону за 2020 г. Дело № 1-69/2020.

² См.: Архив Красноармейского районного суда г. Волгограда за 2019 г. Дело № 1-445/2019.

³ См.: Отчет о демографических признаках осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации за 12 месяцев 2020 г. // Судебный департамент при верховном суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5669> (дата обращения: 27.07.2021).

⁴ См.: Архив Железнодорожного районного суда г. Рязани за 2019 г. Дело № 1-117/19.

тационной деятельности [2, с. 26–27]. К сожалению, профориентационная работа в настоящее время, это только конкурсы по профессиям, встречи с работниками и т.д., — этого не достаточно. Успешная профориентационная деятельность должна включать в себя: выявление интересов и склонностей учащихся, направленности их личностей, а также их профнамерений, определение социальных установок обучающихся, а также содействие в их формировании, изучение мотивации выбора профессии, формирование возможности самоанализа, выявление способностей к каким-либо деятельности, анализ характеристик личности ученика с требованиями профессии. [3, с. 242–245]. Бесконтрольная миграция — одна из детерминант популяризации идей терроризма. Как отмечает Р.Р. Сулейманов, мигранты нередко являются сторонниками радикальных течений ислама и ведут деятельность по распространению этих идей среди местного населения [4, с. 40–55]. Свою роль в распространении учения радикального ислама играют и неформальные объединения мусульман, так называемые джамааты, которые зачастую противопоставляют себя традиционному умеренному течению ислама. Джамааты, используя популистские лозунги о равенстве всех мусульман, привлекают молодежь из малообеспеченных слоев населения. Общественно-опасной деятельности джамаатов способствует финансовая поддержка со стороны других стран [5, с. 82–86]. Безусловно, деятельность подобных деструктивных организаций является одной из причин несообщений о преступлениях.

На основе знаний о детерминантах несообщения преступления, можно предложить некоторые меры противодействия данному негативному социальному явлению. Исходя из того, что наиболее часто допускает несообщение о преступлении не работающая и не учащаяся молодежь, можно предположить, что борьба с безработицей молодежи — одна из мер, необходимая для сокращения числа фактов совершения преступлений, предусмотренных ст. 205.6 УК РФ. Известны следующие методы противодействия безработице населения: создание специальных центров для бесплатного обучения молодежи востребованным специальностям [6, с. 212–216], содействие развитию малого бизнеса и самозанятости при помощи субсидирования, а также информирования незанятого общественно-полезной деятельностью населения о наиболее актуальных вариантах ведения такой деятельности, а также обучения необходимым навыкам [7, с. 121–124]. Уменьшить безработицу молодежи можно при помощи популяризации рабочих профессий. К сожалению, среди молодежи считается, что рабочие профессии утратили престиж [8, с. 50–51]. Восстановить его возможно при помощи социальной рекламы, профориентационных мероприятий в школах, направленных на ознакомление школьников и их родителей с рабочими профессиями, убеждение их в том, что ничего постыдного в рабочем труде нет. В советское время практиковалось повышение престижа рабочих профессий через киноискусство [9, с. 17]. Подобная мера актуальна и в настоящее время. В целях противодействия безработице молодежи, в результате которой происходит увеличение числа преступлений экстремистского и террористического характера, необходимо улучшение качества профориентационной деятельности. Этому может способствовать внедрение практики ранней профориентации, которая должна начинаться с младшего школьного возраста. Организация экскурсий в техникумы, колледжи, на заводы и предприятия сельского хозяйства, где они могут ознакомиться с деятельностью людей рабочих профессий и заинтересоваться ей [8, с. 50–51]. Необходимо посещение психологами центров

занятости детских оздоровительных лагерей с мероприятиями, направленными на ознакомление детей с рабочими профессиями [10, с. 101–108]. Важно также привлечение медиков к профориентационной работе с школьниками, так как они осведомлены о физиологическом состоянии учащихся, без которого не возможен верный выбор профессии.

Так как низкое качество исторического образования в средней школе — одна из детерминант экстремистской и террористической преступности, то важно повышать качество преподавания. Одно из направлений повышения качества образования в школе по истории — демонстрация учащимся картин, иллюстрирующих разные исторические события, а также чтение книг по истории. Данный метод предполагает обмен впечатлениями между учителем и учащимися, возникающих при просмотре картин и изучения их описаний [11, с. 90–91].

Использование наглядного метода целесообразно не только в преподавании истории, но и обществознания, литературоведения и других гуманитарных науках.

Для наглядности полезно предлагать учащимся к просмотру документальные и художественные кинофильмы, повествующие о каких-либо общественных проблемах или этапах истории. Демонстрация школьникам произведений кинематографического искусства, демонстрирующие пагубные последствия следования различным экстремистским идеологиям, позволит выработать у них отрицательное отношение к идеям превосходства одной социальной группы над другой.

В кадетском корпусе «Пансион воспитанниц министерства обороны РФ» активно используются информационные технологии в образовательном процессе, а именно программа «1С: Образовательная коллекция». Данная технология показала достаточно высокую эффективность в сфере преподавания гуманитарных наук [12, с. 199–205]. Так как данный метод показал свою высокую эффективность, то целесообразно использовать его и в других учебных заведениях.

На уроках истории важно объяснять учащимся на примерах военных действий прошлого, что нетерпимость может приводить к кровопролитным войнам, а также то, что объединение усилий разных народов Советского Союза, помогло одержать победу над противником во время Великой отечественной войны [13, с. 197–200].

П.Д. Гаджиева полагает, что педагоги при проведении уроков обществознания в школах должны уделять внимание межпредметным связям обществознания с другими науками, такими, как история и литературоведение. Знание истории позволяет выяснить то, как решались общественные проблемы на разных исторических этапах. При преподавании обществознания должен использоваться правовой подход, т.е. разъяснение учащимся правовых норм, регулирующих те или иные общественные отношения. Также целесообразно использование философско-психологического подхода, который заключается в изучении мнений философов и писателей о каких-либо общественных проблемах. Материал должен разъясняться на примере возможных или реально произошедших жизненных ситуаций, благодаря чему, учащиеся смогут выработать модели законопослушного и безопасного поведения в обществе [14, с. 78–79]. При рассмотрении тем конфликтов межнациональных и межрелигиозных конфликтов целесообразно показывать учащимся случаи привлечения лиц к уголовной ответственности за экстремистские преступления и на данных примерах объяснять учащимся, что

экстремистская и террористическая деятельность лишает человека достойного будущего.

При преподавании предмета «основы религиозных культур и светской этики» учащимся должна быть разъяснена недопустимость религиозного экстремизма и конфликтов на религиозной почве. Полезно также рассказывать учащимся об опасности сект, деятельность которых — естественная детерминанта для религиозного экстремизма и терроризма.

Так как одна из причин, по которой совершаются преступления. Предусмотренные ст. 205.6 УК РФ — незнание об обязанности сообщать данные о лицах, ведущих террористическую деятельность, то необходимо оповещать население об этой обязанности при помощи социальной рекламы в социальных сетях, сайтах онлайн-игр, портале «Госуслуги» и официальных сайтах государственных органов, а также по телевидению и радио. Видится возможным использование и технологии СМС-рассылки для оповещения населения об уголовной ответственности за несообщение о преступлении. Полезны также вывески, призывающие сообщать данные о преступлениях террористического характера сотрудникам правоохранительных органов с указанием ответственности за неисполнение данной обязанности.

Большинство осужденных по ст. 205.6 УК РФ — мужчины, трудоспособные неработающие, обладающие лишь средним общим образованием, в возрасте 18–24 г., не учащиеся. К причинам несообщения о преступлениях относятся: распространение экстремистских идей в обществе; незнание об обязанности информировать правоохранителей о террористической активности; групповой эгоизм; деятельность джамаатов и их поддержка со стороны других стран. К условиям совершения преступлений, предусмотренных ст. 205.6 УК РФ относятся: незанятость молодежи общественно-полезной деятельностью, нелегальная миграция, низкое качество преподавания гуманитарных предметов и профориентационной работы в школах. В качестве мер борьбы с несообщением о преступлениях можно предложить информирование населения об обязанности сообщать информацию о террористической деятельности сотрудникам правоохранительной системы с разъяснением ответственности за неисполнение этой обязанности, используя возможности социальной рекламы в социальных сетях, на сайтах онлайн-игр, интернет-портале «Госуслуги», а также сайтах государственных органов, на телевидении, радио, и при помощи СМС-рассылки, популяризация рабочих профессий среди молодежи при помощи киноискусства, использование вывесок в общественных местах с призывами сообщать данные о лицах, ведущих террористическую деятельность, а также с указанием на ответственность за неисполнение данной обязанности, введение системы ранней профориентации, привлечение медиков к профориентационной деятельности, создание центров бесплатного обучения молодежи востребованным специальностям, проведение экскурсий для школьников в учреждения среднего специального образования и на предприятия, использование системы «1С: Образовательная коллекция» при проведении уроков истории, использование наглядного метода и межпредметных связей в преподавании гуманитарных дисциплин, демонстрировать учащимся фильмы, показывающие пагубные последствия экстремистских идеологий, объяснять школьникам о недопустимости экстремизма на примере войн прошлого, показывать учащимся случаи привлечения к уголовной ответственности за экстремистские и террористические преступления, при преподавании основ

религиозных культур и светской этики разъяснять школьникам недопустимость религиозного экстремизма и терроризма, конфликтов на религиозной почве, а также опасность сект, субсидирование малого бизнеса и самозанятости, а также обучение населения навыкам, необходимым для ведения данной деятельности.

Библиографический список

1. *Омельчанко Е.В.* Семейный эгоизм как форма группового эгоизма: исторический аспект // Научный вестник Гуманитарно-социального института. 2015. № 4. С. 3.
2. *Прищеп Ю.В.* Проблемы профориентации молодежи // Молодой ученый. 2018. № 1. С. 26–27.
3. *Казakov Д.В., Даничев А.А., Машанов А.А.* Основные проблемы профориентации школьников на современном этапе развития общества // Вестник КрасГАУ. 2012. № 9. С. 242–245.
4. *Сулейманов Р.Р.* Мигранты и их роль в распространении радикальных течений ислама в России: причины, проявления и последствия // Мусульманский мир. 2014. № 2. С. 40–55.
5. *Фатхутдинов Р.Р.* Джамааты на Северном Кавказе: институциональные факторы формирования // Философия права. 2015. № 5. С. 82–86.
6. *Вафин Э.Я.* Меры преодоления безработицы в России // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2013. № 20. С. 212–216.
7. *Шевцова Н.М.* Проблемы безработицы и пути решения // Новая наука: Проблемы и перспективы. 2016. № 2. С. 121–124.
8. *Нестеренко М.И.* Популяризация рабочих профессий среди молодёжи // Альманах мировой науки. 2019. № 8. С. 50–51.
9. *Бафанов А.П.* Способы повышения престижа рабочих профессий // Russian Journal of Education and Psychology. 2013. № 5. С. 17.
10. *Кузьмина (Старикова) Е.В.* Оценка экспертами мер и мероприятий повышения привлекательности для молодежи мест трудоустройства по рабочим профессиям // Симбирский научный вестник. 2017. № 1. С. 101–108.
11. *Васильева Ю.С.* «Документальные» методы преподавания истории в школе. (исторический обзор) // Интерактивная наука. 2019. №6. С. 90–91.
12. *Киселева Т.В.* Преподавание истории и обществознания с использованием новых образовательных технологий на примере продуктов 1С: школа // Профессиональное образование и общество. 2018. № 1. С. 199–205.
13. *Тимошков И.Н.* Проблема формирования межэтнической толерантности у школьников в процессе обучения истории // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 6. С. 197–200.
14. *Гаджиева П.Д.* О вопросах совершенствования методики преподавания обществознания в школе // МНКО. 2017. №5. С. 78–79.

References

1. *Omelchanko E.V.* Family Egoism as a Form of Group Egoism: a Historical Aspect // Scientific Bulletin of the Humanitarian-Social Institute. 2015. No. 4. P. 3.
2. *Prischep Y.V.* Problems of Vocational Guidance for Young People // Young Scientist. 2018. No. 1. P. 26–27.
3. *Kazakov D.V., Danichev A.A., Mashanov A.A.* Main Problems of Vocational Guidance for Schoolchildren at the Present Stage of Society Development // Bulletin of Krasnoyarsk State Agrarian University. 2012. No. 9. P. 242–245.

4. *Suleymanov R.R.* Migrants and Their Role in the Spread of Radical Currents of Islam in Russia: Causes, Manifestations and Consequences // *Muslim World*. 2014. No. 2. P. 40–55.
5. *Fatkhutdinov R.R.* Jamaats in the North Caucasus: Institutional Factors of Formation // *Philosophy of Law*. 2015. No. 5. P. 82–86.
6. *Vafin E.Y.* Measures to Overcome Unemployment in Russia // *Modern Trends in Economics and Management: A New Look*. 2013. No. 20. P. 212–216.
7. *Shevtsova N.M.* Problems of Unemployment and Solutions // *New Science: Problems and Prospects*. 2016. No. 2. P. 121–124.
8. *Nesterenko M.I.* Popularization of Working Professions Among Young People // *Almanac of World Science*. 2019. No. 8. P. 50–51.
9. *Bafanov A.P.* Ways to Increase the Prestige of Working Professions // *Russian Journal of Education and Psychology*. 2013. No. 5. P. 17.
10. *Kuzmina (Starikova) E.V.* Estimation by Experts of Measures and Measures to Increase the Attractiveness for Young People of Places of Employment in the Working Professions // *Simbirskiy nauchnyy vestnik*. 2017. No. 1. P. 101–108.
11. *Vasilyeva Y.S.* “Documentary” Methods of Teaching History at School. (Historical review) // *Interactive Science*. 2019. No. 6. P. 90–91.
12. *Kiseleva T.V.* Teaching History and Social Studies Using New Educational Technologies on the Example of 1C: School Products // *Vocational Education and Society*. 2018. No. 1. P. 199–205.
13. *Timoshkov I.N.* The Problem of Forming Interethnic Tolerance Among Schoolchildren in the Process of Teaching History // *International Journal of Humanities and Natural Sciences*. 2020. No. 6. P. 197–200.
14. *Gadzhieva P.D.* On the Issues of Improving the Methodology of Teaching Social Science at School // *MNCO*. 2017. No. 5. P. 78–79.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-197-206

УДК 343.9

Е.А. Родина

ОБЩЕСОЦИАЛЬНАЯ ПРОФИЛАКТИКА КРИМИНОГЕННОЙ ВИКТИМИЗАЦИИ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ СЕТИ ИНТЕРНЕТ

Введение: на фоне общего снижения преступности в России, бурный рост демонстрируют лишь преступления, совершаемые в сети Интернет. Предпринимаемые меры противодействия видимого влияния на их динамику не оказывают, что предопределяет необходимость поиска новых подходов. **Цель:** при определении мер, позволяющих снизить количество преступлений в сети Интернет, задачи исследования состоят в том, чтобы определить объекты виктимологической профилактики криминогенной виктимизации пользователей всемирной сети и разработать комплекс мер общесоциальной профилактики виктимизации. **Методологическая основа:** используются статистический, сравнительно правовой, формально-юридический методы, анализ материалов судебной практики. **Результаты:** важнейшей задачей виктимологической профилактики, стоящей перед государством, является немедленный и безоговорочный отказ от очернения любых эпизодов отечественной истории и пересмотр политики финансирования Министерством культуры художественных фильмов и театральных постановок. **Выводы:** в статье обосновывается содержание ряда теоретических понятий виктимологической профилактики, формулируется комплекс мер общесоциальной профилактики криминогенной виктимизации пользователей всемирной сети Интернет.

Ключевые слова: виктимность, виктимизация, интернет, общесоциальная профилактика, киберпреступность.

E.A. Rodina

GENERAL SOCIAL PREVENTION OF CRIMINOGENIC VICTIMIZATION OF INTERNET USERS

Background: against the background of a general decrease in crime in Russia, only crimes committed on the Internet demonstrate rapid growth. The counteraction measures taken do not have a visible impact on their dynamics, which determines the need to search for new approaches. **Objective:** in determining measures to reduce the number of crimes on the Internet, the objectives of the study are to identify the objects of victimization prevention of criminogenic victimization of users of the World Wide Web and to develop a set of measures of general social prevention of victimization. **Methodology:** statistical, comparative legal, formal-legal methods, analysis of judicial practice materials are used. **Results:** the most important task of victimological prevention facing the state is the immediate and unconditional refusal to denigrate any episodes of national history and

© Родина Екатерина Анатольевна, 2022

Аспирант кафедры прокурорского надзора и криминологии (Саратовская государственная юридическая академия), помощник Урюпинского межрайонного прокурора Волгоградской области; email: rodina-caterina2010@yandex.ru

© Rodina Ekaterina Anatolyevna, 2022

Postgraduate student of the Department of Prosecutorial Supervision and Criminology (Saratov State Law Academy), Assistant to the Uryupinsky Interdistrict Prosecutor of the Volgograd Region

the revision of the policy of financing by the Ministry of Culture of feature films and theatrical productions. Conclusions: the article substantiates the content of a number of theoretical concepts of victimization prevention, formulates a set of measures of general social prevention of criminogenic victimization of users of the World Wide Web.

Key-words: *victimhood, victimization, Internet, general social prevention, cybercrime.*

На фоне общего снижения числа практически всех видов преступлений, наблюдается стабильный рост числа преступлений, совершаемых в сети Интернет, а также миграция в киберпространство традиционных общеуголовных преступлений: из 291233 мошенничеств в 2020 г. в России, 210493 или 72,3% совершены с использованием информационно-коммуникационных технологий. Динамика кибермошенничеств составляет впечатляющие 75,6% в 2020 г.

Количество потерпевших только по зарегистрированным преступлениям, совершаемым с использованием информационно-коммуникационных технологий, превышает полмиллиона человек в год, а с учетом высокой степени их латентности можно утверждать, что в той или иной его форме с деятельностью интернет-преступников сталкивались десятки миллионов жителей России. Принимаемые государством усилия по противодействию преступности в сети Интернет к осязаемым результатам пока не приводят, поэтому последним бастионом в ее предупреждении выступают меры виктимологической профилактики.

Теоретические представления о виктимологической профилактике, особенностях реализации мер защиты от отдельных видов преступных посягательств, развивались в работах Н.М. Александриной, А.А. Бочкова, О.А. Бойко, В.В. Бражникова, Н.А. Вакуленко, Т.В. Варчук, К.В. Вишневецкого, Л.В. Жихаревой, П.А. Кабанова, Е.С. Качуровой, Е.Н. Клециной, А.А. Комарова, Н.А. Коротковой, Л.В. Майорова, Р.Р. Маргизова, А.А. Нестеровой, В.И. Полубинского, Ю.С. Пестеревой, Д.В. Ривмана, Р.А. Сабитова, Е.В. Савиных, А.М. Смирнова, Л.В. Франка, А.О. Харитонова, А.Н. Хоменко, В.П. Шейнова и др.

Отдельные аспекты виктимологической профилактики преступлений, совершаемых в киберпространстве исследовали В.А. Бессонов, Н.В. Докучаев, А.П. Комаров, М.Н. Кочеткова, Т.М. Лопатина, Д.В. Никулин, А.Ю. Пальцева, О.С. Ронжина, Ф.С. Сафуанов, А.А. Скурихина, Э.В. Сысоев и др.

В статье на основе изучения статистической информации о преступности, анализа судебной практики и сообщений о совершенных в Интернете преступлениях, существующих методик профилактики преступлений, предполагается разработать комплекс мер общесоциальной профилактики криминогенной виктимизации пользователей Сети.

Основной целью криминологических исследований всегда выступает конструирование мер, направленных на недопущение в будущем преступности, отдельных видов преступлений на основе полученных данных об особенностях отдельных видов преступлений. В теории данное положение является общепринятым и не вызывает существенных возражений. Однако единого терминологического аппарата, отражающего деятельность по недопущению преступлений, до настоящего времени не выработано. В различных работах используются термины «превенция», «борьба с преступностью», «контроль над преступностью», «предупреждение», «профилактика» и т.п. [1, с. 115–116], иногда их употребляют в качестве синонимов [2, с. 513], однако общепринято выделять последние два — «предупреждение» и «профилактику».

В настоящее время часть споров о соотношении этих понятий снята с принятием Федерального закона РФ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹, в п. 2 ст. 2 которого дается следующее определение: «профилактика правонарушений — совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения».

Нам представляется логичной следующая позиция относительно соотношений этих понятий: профилактика — это часть системы предупреждения преступлений. В свою очередь предупреждение помимо профилактики включает в себя также пресечение преступлений [3, с. 333–335]. При таком подходе не возникает ситуации со смешением понятий «виктимологическая профилактика» и «пресечение преступлений», допускаемых иногда в литературе [4, с. 140].

Содержание виктимологической профилактики Д.В. Ривман определяет так: «...включенная в социальную систему предупреждения преступлений подсистема общесоциальных и специально-криминологических мер, направленных на снижение индивидуальной и массовой виктимности посредством устранения негативных виктимных предрасположений, активизации защитных возможностей потенциальных жертв преступлений и обеспечения их безопасности» [5, с. 241]. Сходным образом определяют ее и другие авторы [6, с. 108; 7, с. 143; 8, с. 173]. В принципе, такое определение нас вполне устраивает, поскольку оно отражает его содержание и соотношение с базовым понятием «предупреждение преступлений».

Определенные возражения вызывает лишь определение объекта виктимологической профилактики, под которым Д.В. Ривман понимает лиц с противоправным или аморальным поведением, а также факторы, которые обуславливают виктимность, порождаемую соответствующим поведением жертв преступлений [5, с. 241].

Для виктимизации в киберпространстве аморальное или противоправное поведение является не обязательным признаком и характерно лишь для отдельных видов посягательств: насильственных действий, спровоцированных оскорблениями в социальных сетях, преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности, спровоцированных вступлением в контакт с неизвестными людьми в сети Интернет и ряда других.

Если рассматривать наиболее распространенные преступления, а именно мошенничество, то, как правило, причины виктимизации связаны с компьютерной неграмотностью, занятостью, влекущую неспособность сконцентрироваться на обеспечении собственной безопасности и т.п.

Таким образом, в большинстве случаев жертвы киберпреступлений совершают поступки, провоцирующие совершение преступлений в отношении них, но которые нельзя охарактеризовать как аморальные или противоправные.

Для того чтобы определить объекты виктимологической профилактики, необходимо определить с ее видами. В криминологии выделяют три вида предупреждения (в зависимости от его охвата), (или иногда говорят об уровнях

¹ См.: Федеральный закон от 23 июля 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26, ч. I, ст. 3851.

предупреждения): общесоциальное, специальное и индивидуальное [9, с. 442; 10, с. 194–195].

Общесоциальное предупреждение — система мер общего характера, направленных на совершенствование общественных отношений и устранение наиболее общих причин преступности. Специальное (или специально-криминологическое) предупреждение представляет собой меры, направленные на устранение причин и условий отдельных видов преступлений, а индивидуальный уровень предупреждения образуют меры, направленные на недопущение преступления со стороны отдельных лиц [11, с. 120–124].

Полагаем, что такая же классификация допустима и для мер виктимологической профилактики. Изучение личности жертв киберпреступлений свидетельствует, что независимо от вида совершенных в отношении них посягательств имеются характерные черты, свойственные большинству потерпевших. В то же время наблюдается и специфика жертв отдельных видов преступлений. Поэтому мы склонны согласиться с авторами, которые и для виктимологической профилактики выделяют три ее уровня — общесоциальный, специальный и индивидуальный [12, с. 104; 13 с. 51–54].

Исходя из такой классификации, можно определить и объекты виктимологической профилактики. Примерный объем и содержание мер общего предупреждения очерчены в ч. 1 ст. 15 Закона РФ «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» и включают в себя выявление и устранение причин порождающих правонарушения и условий способствующих их совершению, или облегчающих их совершение, повышение правовой грамотности граждан и развитие их правосознания.

С учетом этого можно определить содержание общей виктимологической профилактики как устранение наиболее общих причин и условий, порождающих виктимизацию граждан, повышение их правовой грамотности и развития их правосознания, информирования о направлениях повышения собственной безопасности.

При изучении мер обеспечения безопасности в киберпространстве, предпринимаемых иностранными государствами, обращает внимание, что очень большое значение (например, в США) имеет формирование позитивного восприятия государства, целостного представления об истории, экономике и культуре путем создания и поддержки крупнейших информационных и образовательных ресурсов, таких как «Википедия».

Этот проект первоначально позиционировался как свободная энциклопедия, независимая от стороннего идеологического влияния. Информационная насыщенность ресурса сделала его одним из самых популярных в русскоязычном сегменте Интернета. Ответы из «Википедии» часто попадают в первые строки поисковой выдачи во всех поисковых системах (Яндекс, Google), поэтому для подавляющего большинства пользователей информация, выдаваемая «Википедией», и будет восприниматься как правильный ответ на заданный вопрос. И скорее всего, ответы, размещаемые на последующих строках или страницах в поисковых выдачах, никогда не будут прочитаны.

Таким образом, этот информационный ресурс обладает огромным общественно-политическим влиянием в нашей стране.

Между тем, фактическое состояние дел не позволяет считать этот ресурс действительно объективным. В настоящее время политика сайта такова, что из числа

источников цитирования исключен ряд российских ресурсов, не пропускается информация, дискредитирующая представителей отдельных оппозиционных групп, поддерживаемых из-за рубежа, удаляется информация о позитивной деятельности органов государственной власти и отдельных политиков и т.п.¹

Таким образом, политика «Википедии» нацелена на продвижение американских представлений и ценностей, что способствует формированию скептического отношения граждан России к собственному государству, деформирует правосознание, порождает недоверие к правительству и правовой нигилизм.

Следует признать, что в Российской Федерации на государственном уровне имеется понимание этой проблемы и предлагаются меры по созданию информационных ресурсов, которые смогли бы заместить в отечественном информационном пространстве подобные сайты. В частности, в 2016 г. было издано распоряжение Правительства РФ о создании на основе электронной версии Большой российской энциклопедии общенационального научно-образовательного интерактивного портала², которое в настоящее время утратило свою силу.

Однако уже на момент опубликования этого распоряжения появились аналитические материалы, демонстрирующие то, что огромные затраты (2 млрд руб. в ценах 2016 г.³), которые планировалось выделить на создание этого ресурса, не дадут эффекта⁴.

В качестве причин называлось неоправданное завышение бюджета, но главное, — непонимание чиновниками того, как работают эффективные интернет-проекты. Если внимательно изучить «Википедию» или популярные отечественные информационные ресурсы, то обращает на себя внимание, что они, прежде всего, создаются группами энтузиастов, которые тонко чувствуют обратную связь с обществом, его информационными потребностями, не связаны административными ограничениями. Во многих проектах (например, в «Циклопедии», «Руксперте», «Викиреальности» и т.п.) любой человек, интересующийся определенной темой, может быть автором соответствующей статьи. Таким образом создавался и проект «Википедия», на начальных стадиях которого к авторству допускались все желающие, что приводило к быстрому наполнению базы данных при минимуме финансовых затрат. А затем в процессе отбора формировалось достаточно устойчивое сообщество специалистов во всех отраслях знаний, способное на высоком уровне наполнять и поддерживать эти ресурсы.

В нашем же случае имеет место максимально неэффективный подход при котором чиновники полагают, что любую проблему можно решить денежными вливаниями. Однако практика показывает, что этот подход в киберпространстве не срабатывает. Бюрократический аппарат не способен быстро реагировать и пополнять базы знаний в соответствии с меняющейся политической и экономической обстановкой. Он ограничен регламентами, бюджетом и, прямо скажем, идеологически. Современное Российское государство, несмотря на отказ от офи-

¹ См.: *Игнатов Г.* 20 лет Википедии: как российская Вики превратилась в рассадник лжи и русофобии. URL: <https://jgazeta.ru/20-let-wikipedia-kak-rossijskaya-viki-prevratilas-v-rassadnik-lzhi-i-rusofobii/> (дата обращения: 15.08.2021).

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 августа 2016 г. № 1791-п. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201608290013?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 17.08.2021).

³ См.: Россия потратит два миллиарда рублей на аналог «Википедии». URL: <https://lenta.ru/news/2019/09/26/wikipedia/> (дата обращения: 17.08.2021).

⁴ См.: Почему отечественная «Википедия» не взлетит. URL: <https://cont.ws/@fritzmorgan/1463112> (дата обращения: 17.08.2021).

циальной идеологии, тем не менее, остается весьма нетерпимым к позитивным оценкам недавнего советского прошлого, к левым идеям и т.п. Эта жесткость и не позволяет создавать общепризнанные информационные ресурсы, опираться на группы энтузиастов для их создания. Такая ситуация, например, имела место с продвижением отечественной поисковой системы «Спутник», на которую также выделялось бюджетное финансирование. Идея создания национальной поисковой системы появилась после конфликта с Грузией в 2008 г., когда Российское государство столкнулось с негативной оценкой своих действий на отечественных же новостных сайтах¹.

В настоящее время этот проект закрыт, а компания ООО «Спутник» признана банкротом².

Нам представляется, что выход из сложившегося тупика все-таки есть. Для этого необходимо наладить точечное финансирование информационных проектов патриотической направленности, образовательных сайтов, создаваемых и развиваемых энтузиастами или отдельными компаниями, с условием обеспечения бесплатного доступа всех желающих, либо радикального снижения расценок.

Важным условием успеха в развитии таких ресурсов аналитики наказывают освещение тем, которые «Википедия» не рассматривает по различным соображениям (например, об успехах современной отечественной промышленности, как это делается на сайте «Руксперт»), либо изложение материалов, которые на «Википедии» подаются односторонне или тенденциозно, с точки зрения обеспечения национальных интересов³.

Кроме того, государство должно стимулировать перенос медиаинформации на отечественные ресурсы. В настоящее время отечественный аналог видеосервиса Youtube, находящийся по адресу <https://rutube.ru>, нацелен в основном на развлечения, тогда как Youtube предлагает огромное количество образовательных и просветительских материалов. В период карантина, вызванного коронавирусной инфекцией, множество образовательных учреждений выкладывали свои материалы по инерции на западный сервис, абсолютно игнорируя возможность использования отечественного ресурса. Этот перекокс должен быть устранен. От государства даже не потребуются каких-то материальных затрат. На наш взгляд, миграции на rutube вполне могла бы способствовать воля государственных учреждений. Например, рекомендаций Министерства образования по переносу учебных и образовательных программ на этот ресурс было бы вполне достаточно. Это не вызвало бы затрат и для создателей соответствующей медиапродукции — преподавателей и учителей. Материальным стимулом для лучших создателей контента могли бы стать отчисления от рекламы, как это сделано на Youtube.

Аналогичная ситуация и с другими сервисами. Например, при наличии отечественного программного обеспечения «TrueConf» подавляющее большинство учебных заведений пользовались в период карантинных мероприятий западны-

¹ См.: Национальный поисковик «Спутник» запустят до конца весны. URL: <https://www.forbes.ru/news/255639-natsionalnyi-poiskovik-sputnik-zapustyat-do-kontsa-vesny> (дата обращения: 17.08.2021).

² См.: Определение арбитражного суда г. Москвы от 20 мая 2019 г. № А40-35771/18-71-46Б. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/296a7187-edad-4920-acf0-6fedb0a95482/f1f8baf6-4ca6-448e-a231-368566f75c06/A40-35771-2018_20190520_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 17.08.2021).

³ См.: Почему отечественная «Википедия» не взлетит. URL: <https://cont.ws/@fritzmorgan/1463112> (дата обращения: 17.08.2021).

ми программами Zoom, WhatsApp и т.п. Стоит добавить, что западной связью пользовались не только образовательные учреждения, но и управленческие органы, что представляется недопустимым с точки зрения обеспечения национальной безопасности. В печати появлялись сообщения, что сведения о перемещении первых лиц государства по г. Москва, передавались сотрудниками ГИБДД, обеспечивающими безопасность их проезда, посредством мессенджера WhatsApp в течение трех лет¹. Такая ситуация представляется категорически недопустимой.

Таким образом, со стороны государства создание отечественных аналогов западных сервисов не потребует значительных затрат. Необходимо лишь рекомендовать всем государственным организациям использовать в качестве программного обеспечения отечественные аналоги западных продуктов. Естественно, такой переход не может быть гладким и будет сопровождаться определенными техническими и организационными проблемами, но этот период становления проходят любые проекты, и необходима лишь воля государства и поддержка отечественных производителей программного обеспечения.

В подтверждение следует сказать, что комплексное развитие безопасности граждан в киберпространстве невозможно в отсутствие информационного (или, иногда говорят, — цифрового суверенитета), т.е. способности государства самостоятельно формировать, обеспечивать безопасное функционирование национального сегмента киберпространства [14].

Основой цифрового суверенитета выступает способность производить все компоненты вычислительной техники, формирующие техническую основу функционирования киберпространства. Сюда входит: производство компьютеров и их комплектующих (процессоров, памяти, маршрутизаторов, систем хранения данных и т.п.), наличие национальных операционных систем, национального программного обеспечения, позволяющего реализовывать необходимую для пользователей функциональность, систем обеспечения безопасности в киберпространстве и т.д.

По нашим оценкам в полной мере цифровым суверенитетом обладают две страны — США и Китай. Россия в настоящее время приближается к его достижению. У нас разрабатывается и используется ряд операционных систем на базе «Linux», операционная система для мобильных устройств «Аврора», несколько типов центральных процессоров для компьютеров (семейства «Байкал» и «Эльбрус»), отдельные компоненты систем хранения данных, программы для обеспечения безопасности, офисные пакеты, игры и т.д.

Однако о полноценном цифровом суверенитете говорить пока рано. В России до настоящего времени нет собственных фабрик, позволяющих выпускать компоненты персональных компьютеров по современным технологическим процессам, не производятся отдельные компоненты персональных компьютеров, в т.ч. такие важные, как оперативная память, видеоускорители.

Не ясна ситуация с национальной принадлежностью отдельных интернет-сервисов. Например, поисковая система «Яндекс», которая считается формально отечественной, но зарегистрирована в Нидерландах².

¹ См.: Би-би-си узнала о передаче маршрутов первых лиц России через WhatsApp. URL: <https://www.rbc.ru/politics/31/12/2020/5fedf4ad9a79470caa864a2f> (дата обращения: 17.08.2021).

² См.: Русанова И. Кому принадлежит Яндекс. URL: <https://brobank.ru/komu-prinadlezhit-yandex/> (дата обращения: 17.08.2021).

Поэтому важным компонентом обеспечения безопасности в киберпространстве является построение современной национальной полупроводниковой индустрии и обеспечение перехода на национальное программное обеспечение, начиная с государственных учреждений, и переноса всех цифровых компаний отечественного происхождения в отечественную юрисдикцию.

Одним из факторов виктимизации в киберпространстве выступает недостаточная компьютерная грамотность пользователей. Парадоксально, но параллельно с повсеместным распространением компьютеров, планшетов и смартфонов, средний уровень компьютерной грамотности понижается¹ [15].

На наш взгляд, это объясняется тем, что современные операционные системы позволяют осуществлять базовые функции (такие как: доступ к Интернету, написание и отправка сообщений, изготовление фотографий и видеозаписей и пр.) даже начинающим. Поэтому средний пользователь современного технологичного устройства не испытывает потребности и не имеет мотивации к изучению отдельных технических аспектов функционирования компьютерных устройств и сетей.

С учетом этого, полагаем изменить вектор развития компьютерной грамотности таким образом, чтобы акцент сделать не на использовании базового пакета программ (хотя и это должно входить в курс обучения), но и на технические аспекты функционирования компьютерных сетей. Пользователь, как минимум, должен понимать, что такое адрес сайта в Интернете, как он отображается в различных программах (например, в браузерах), как выглядят интернет-адреса основных ресурсов сети, которыми он пользуется, как отличить — когда в адресной строке присутствует ссылка на официальный ресурс, и как выглядят ссылки на поддельные сайты (например, при фишинге, подделке адресов в сети Интернет).

Кроме того, курсы компьютерной грамотности должны уделять внимание и базовым аспектам безопасного поведения в киберпространстве. Важное значение имеет развитие навыков общения в социальных сетях, мессенджерах. Еще одним элементом психологической подготовки пользователя является отказ от посторонних контактов, звонков, бесед с посторонними во время занятости. Современные гаджеты позволяют постоянно быть на связи, что, с одной стороны, является огромным преимуществом, но, с другой — постоянное отвлечение внимания на них способствует виктимизации пользователей, повышает их уязвимость к мошенническим действиям. Поэтому культура поведения в киберпространстве должна включать в себя выработку навыков отказа от контактов с третьими лицами в период высокой загрузки.

Существуют некие ресурсы, которые для привлечения внимания публикуют искаженную информацию, используют уловки, чтобы привлечь пользователей, не гнушаясь искажением исторических фактов. Имеют место попытки реабилитации в общественном сознании личности таких исторических деятелей, как генерала А.А. Власова², А.Г. Шкуро³, воевавших на стороне фашистской Германии и т.д., и т.п.

¹ Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264258051-en> (дата обращения: 17.08.2022).

² См.: Ельцин-центр потребовал реабилитации власовцев, назвав их «диссидентами 40-х годов. URL: <https://www.rline.tv/news/2016-12-15-eltsin-tsentr-potreboval-reabilitatsii-vlasovtsev-nazvav-ikh-dissidentami-40-kh-godov/> (дата обращения: 17.08.2021).

³ См.: Черных Е. Воронежский след атамана Шкуро. URL: <https://infovoronezh.ru/News/Voronejskiy-sled-atamana-SHKuro-9876.html> (дата обращения: 17.08.2021).

Важнейшей задачей виктимологической профилактики, стоящей перед государством, является немедленный и безоговорочный отказ от очернения любых эпизодов отечественной истории и пересмотр политики финансирования Министерством культуры художественных фильмов и театральных постановок. По нашему мнению, государство может и обязано подвергать государственной цензуре на предмет соответствия исторической правде, отсутствия элементов порнографии, неоправданного изображения сцен насилия, секса и проч. художественные произведения (фильмы, театральные постановки, скульптурные изображения, картины и т.п.), созданные на деньги государства.

Библиографический список

1. *Варыгин А.Н., Громов В.Г., Шляпникова О.В.* Основы криминологии и профилактики преступлений. 2-е изд. М.: Юрайт, 2019. 165 с.
2. *Гилинский Я.И.* Криминология: теория, история, эмпирическая база и социальный контроль. СПб.: Алеф-Пресс, 2014. 574 с.
3. *Аванесов Г.А.* Криминология. М.: Изд-во Академии МВД РФ, 1984. 500 с.
4. Горшенков Г. Н. Криминология. Введение в учебный курс. Сыктывкар: Сыктывкарский гос. ун-т, 1995. 237 с.
5. *Ривман Д.В.* Криминальная виктимология. СПб.: Питер, 2002. 304 с.
6. *Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я.* Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы. М.: Норма, 2001. 496 с.
7. *Майоров Л.В.* Концептуальные основы виктимологического противодействия преступности. Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2013. 181 с.
8. *Полубинский В.И.* Фундаментальные и прикладные начала криминальной виктимологии. М.: Изд-во ВНИИ МВД России, 2010. 226 с.
9. Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. А. И. Долговой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. 912 с.
10. Криминология: учебник / под ред. Н. Ф. Кузнецовой, В. В. Лунеева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 640 с.
11. Криминология: учебник для ВУЗов / под ред. В.Д. Малкова. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006. 528 с.
12. *Бойко О.А., Хоменко А.Н., Пестерева Ю.С., Бражников В.В.* Актуальные проблемы виктимологии: учебное пособие. Омск: Омская юридическая академия, 2017. 239 с.
13. *Савиных Е.В.* Основные направления и проблемы виктимологической профилактики преступности // Виктимология. 2014. № 1. С. 51–54.
14. *Бухарин В.В.* Компоненты цифрового суверенитета Российской Федерации как техническая основа информационной безопасности // Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 6(51) С. 76–90.
15. *Хвостик Е.* Бедность и низкая компьютерная грамотность тормозят развитие интернета // Коммерсант. 2019. 5 нояб.

References

1. *Varygin A.N., Gromov V.G., Shlyapnikova O.V.* Fundamentals of Criminology and Crime Prevention. 2nd ed. Moscow: Yurayt, 2019. 165 p.
2. *Gilinsky Ya.I.* Criminology: Theory, History, Empirical Base and Social Control. St. Petersburg: Alef-Press, 2014. 574 p.
3. *Avanesov G.A.* Criminology. M.: Publishing House of Akad. Ministry of Internal Affairs, 1984. 500 p.
4. *Gorshenkov G.N.* Criminology. Introduction to the Training Course. Syktyvkar: Syktyvkar State University, 1995. 237 p.

5. *Rivman D.V.* Criminal Victimology. St. Petersburg: Peter, 2002. 304 p.
6. *Alekseev A.I., Gerasimov S.I., Sukharev A.Ya.* Criminological Prevention: Theory, Experience, Problems. M.: Norm, 2001. 496 p.
7. *Mayorov L.V.* Conceptual Foundations of Victimological Crime Prevention. Chelyabinsk: SUSU Publishing Center, 2013. 181 p.
8. *Polubinsky V.I.* Fundamental and Applied Principles of Criminal Victimology. Moscow: Publishing House of the Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2010. 226 p.
9. Criminology: Textbook for universities / Under the general editorship of A. I. Dolgova. 3rd ed., reprint. and additional M. Norm, 2007. 912 p.
10. Criminology: Textbook / Edited by N. F. Kuznetsova, V. V. Luneev. 2nd ed., reprint. and add. M.: Walters Kluwer. 640 p.
11. Criminology: textbook for universities / edited by V.D. Malkov. M.: CJSC "Justicinform", 2006. 528 p.
12. *Boyko O.A., Khomenko A.N., Pestereva Yu.S., Brazhnikov V.V.* Actual Problems of Victimology: a textbook. Omsk: Omsk Law Academy, 2017. 239 p.
13. *Savinykh E.V.* Main Directions and Problems of Victimological Crime Prevention // Victimology. 2014. No. 1. P. 51–54.
14. *Bukharin V.V.* Components of Digital Sovereignty of the Russian Federation as a Technical Basis of Information Security // Bulletin of MGIMO University. 2016. No. 6(51). P. 76–90.
15. *Khvostik E.* Poverty and Low Computer Literacy Slow Down the Development of the Internet // Kommersant. 2019. November 5th.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-207-216

УДК 343

О.А. Шут

СВОЙСТВА СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЕЙ КАК ФАКТОР ИХ КРИМИНАЛИЗАЦИИ

Введение: социальные сети являются частью Интернета, представляя собой, по сути, сайты с возможностью расширенной коммуникации для пользователей, поэтому, и детерминанты, обуславливающие и способствующие криминализации социальных сетей и интернета — будут схожими. Техническая база и структура социальных сетей, определяющие их свойства и особенности функционирования, используются как высокоэффективный инструмент для достижения противоправных целей. **Цель:** выявить и сформулировать технико-юридические свойства социальных сетей, которые способствуют их криминализации. **Методологическая основа:** для выделения и формулировки криминализирующих свойств социальных сетей использовались как теоретические, так и эмпирические методы: наблюдения, анализа, синтеза, индукции и дедукции. **Результаты:** с помощью технико-юридического анализа структуры построения и функционирования социальных сетей сформулированы их криминализирующие свойства. **Выводы:** к общим свойствам социальных сетей, обуславливающим наличие в них криминальной составляющей стоит отнести: анонимность; возможность к манипуляции сознанием; массовый характер самого явления социальных сетей; появление цифровой собственности и товаров.

Ключевые слова: социальные сети, анонимность, социальная инженерия, массовость, манипуляция сознанием, цифровая экономика, цифровые товары, цифровая собственность.

O.A. Shut

PROPERTIES OF SOCIAL NETWORKS AS A FACTOR OF THEIR CRIMINALIZATION

Background: social networks are part of the Internet, being essentially sites with the possibility of enhanced communication for users, so the determinants that cause and contribute to the criminalization of social networks and the Internet will be similar. The technical basis and structure of social networks, determining their properties and features of functioning, are used as a highly effective tool to achieve illicit purposes. **Objective:** to identify and formulate the technical and legal properties of social networks that contribute to their criminalization. **Methodology:** both theoretical and empirical methods were used to identify and formulate criminalizing properties of social networks: observation, analysis, synthesis, induction and deduction. **Results:** with the help of a technical and legal analysis of the structure of the construction and functioning of social networks, their criminalizing properties are formulated. **Conclusions:** the general properties of social networks that cause the presence of a criminal component in them

© Шут Оксана Александровна, 2022
Аспирант кафедры уголовного права и криминологии (Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского); e-mail: shut_oxi@mail.ru
© Shut Oksana Aleksandrovna, 2022
Postgraduate student of the Department of Criminal Law and Criminology (Omsk State University named after F.M. Dostoevsky)

include: anonymity; the possibility of manipulation of consciousness; the mass nature of the phenomenon of social networks itself; the emergence of digital property and goods.

Key-words: *social networks, anonymity, social engineering, mass character, manipulation of consciousness, digital economy, digital goods, digital property.*

При анализе научной литературы нам удалось выявить свойства социальных сетей, которые могут быть поделены на общие и узко-научные (выявленные в результате специфических исследований и неиспользуемые большинством исследователей феномена социальных сетей), однако постараемся избежать громоздкости перечня свойств социальных сетей, ограничиваясь рассмотрением лишь детерминирующих преступность.

Итак, к общим свойствам социальных сетей, обуславливающим наличие в них криминальной составляющей стоит отнести: анонимность; возможность к манипуляции сознанием (использование социальной инженерии); массовый характер самого явления социальных сетей (широта охвата аудитории); появление цифровой собственности и товаров. В число узко-научных свойств мы относим: аутопоэтический характер социальных сетей их дуальность; нивелирование пространственных границ (свойства выделены социологом О.Д. Гримовым), а также их свойство «способствовать росту всего, что в них посеяно» (Николаас Кристакис — социолог, Джеймс Фаулер — теолог и психолог). Стоит отметить, что как гуманитарные, так и технические науки, помимо указанных, наделяют социальные сети еще рядом свойств, которые не способны придать криминальный оттенок социальной сети, вследствие чего будут оставлены за рамками данного исследования. Например, с технической точки зрения Д.А. Губанов, Д.А. Новиков, А.Г. Чхартишвили выделяют такие свойства социальных сетей как: «...1) наличие собственных мнений агентов; 2) изменение мнений под влиянием других членов социальной сети; 3) различная значимость мнений одних агентов для других; 4) различную степень подверженности агентов влиянию; 5) существование косвенного влияния цепочки социальных контактов; 6) существование «лидеров мнений»; 7) существование порога чувствительности к изменению мнения окружающих; 8) локализация групп; 9) наличие специфических социальных норм; 10) учет факторов социальной корреляции; 11) существование внешних факторов влияния и внешних агентов; 12) наличие стадий; 13) лавинообразные эффекты; 14) воздействие структурных свойств социальных сетей на динамику мнений; 15) активность агентов; 16) возможность образования группировок, коалиций; 17) неполная и/или ассиметрическая информированность агентов, принятие ими решений в условиях неопределенности; 18) рефлексия агентов; 19) игровое взаимодействие агентов; 20) оптимизация информационных воздействий; 21) информационное управление в социальных сетях» [1, с. 82]. В этом перечне свойств социальных сетей, составленном представителями технической и физико-математической науки, с позиций психологии стоило бы объединить почти половину названных свойств под общим наименованием — манипулирование сознанием, поэтому, учитывая гуманитарную направленность настоящего исследования, мы сгруппируем свойства 2, 3, 4, 6, 15, 16, 17, 21 в единое.

Отрицательный характер анонимности отмечал Г. Лебон, рассматривая причины появления новых специальных черт, присущих толпе: «...индивид в толпе приобретает, благодаря только численности, сознание непреодолимой силы, и

это сознание позволяет ему поддаваться таким инстинктам, которым он никогда не даст волю, когда бывает один. В толпе же он менее склонен обуздывать эти инстинкты, потому что толпа анонимна и не несет на себе ответственности» [2, с. 26]. Об анонимности в качестве регулятора самоконтроля личности говорит в своем исследовании Л.В. Оконечникова и Р. Арди: «...чем лучше респондент узнает других людей (меньше чужая анонимность), тем больше он старается управлять впечатлением. Человек не будет пытаться управлять своим образом ради пользователей, которых он не знает» [3, с. 204]. Ими также отмечается зависимость уровня анонимности в социальных сетях от принадлежности индивида к широко- или узко-контекстной культуре.

Е.В. Закаблукровский пишет: «... сфера сетевой анонимности в своем устройстве сопоставима со структурой «маски-аватара», что делает возможным логику притяжения через отрицание... Сетевая анонимность этически амбивалентна: она может обернуться и преступлением, и нравственным поступком» [4, с. 9]. В научной литературе существует и противоположный подход к оценке анонимности в социальных сетях, в частности, Дж.Е. Понеси пишет: «...анонимность используется как защита от возможных последствий социально неодобрительных действий: порицания, наказания, смущения» [5, с. 304]. М.В. Сапон и Д.Е. Леденев рассматривают социальные сети в соответствии с позицией *Gemeinschaft* и *Gesellschaft* Ф.Тенниса и отмечают, что: «Ради эмоциональной привлекательности участия в общностях интернет-сетей и получения чувства принадлежности к ним пользователи раскрывают личные данные, несмотря на опасность их публичной огласки в социальной сети, являющейся *Gesellschaft*. В итоге, выбор часто делается в пользу перспективы *Gemeinschaft*» [6, с. 232]. Отношение властей Российской Федерации к анонимности в социальных сетях и интернете — резко-отрицательное, активно обсуждается вопрос о законодательном запрете анонимности с мотивацией достижения безопасности в сети. В 2018 г. вышло Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил идентификации пользователей информационно-телекоммуникационной сети „Интернет организатором сервиса обмена мгновенными сообщениями”» от 27 октября 2018 г. № 1279¹, которое утратит силу с марта 2022 г.² также среди официальных документов, влияющих на возможность оставаться анонимным в Интернете, стоит отметить Постановление Правительства РФ от 31 июля 2014 г. № 758 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей»³ (введена обязательная идентификация пользователей (Ф.И.О.) и их оборудования (MAC-адрес); Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁴ в части ограничения доступа к запрещенной информации; Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁵.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 46, ст. 7043.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 43, ст. 7291.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 32, ст. 4525.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 48.

Борьба с анонимностью в Интернете ведется не только в социальных сетях, но и ограничивается в использовании платных систем. Ответом на это стал выход новой версии Tor Browser 10.5 на базе Mozilla Firefox с улучшенными возможностями обхода цензуры, используемой для анонимного присутствия в сети.

В целом анонимность всегда несла на себе некий отпечаток легативности, вызывала подозрения и опасения, а также избавляла от ответственности за безнравственные действия. С развитием современных средств коммуникации свобода общения почти потеряла какие-либо границы (за исключением технических) во многом благодаря анонимности.

С.В. Киршбаум утверждает: «...свобода — это хорошее дело для хороших людей» [7, с. 70]. По Г.П. Федотову свобода «...понятие отрицательное: синоним распущенности, «наказанности», безобразия» [8, с. 276]. В связи с высокой степенью негативности влияния общения в социальных сетях на личность, можно предположить дальнейшее увеличение деструктивного контента, а также активное сопротивление любым запретам анонимности в сети. И хоть анонимность, то есть полная свобода слова и совести, в социальных сетях может носить как положительный, так и отрицательный характер, гораздо чаще она обуславливает или маскирует противоправные действия.

Следующим свойством социальных сетей, способствующим их криминализации, являются широкие возможности для манипуляции сознанием. «Поскольку манипуляционное управление так или иначе ориентировано на разрушение исходной автономной целостности человеческой личности и его сознания, последняя стремится распознать манипуляцию, ликвидировать (или минимизировать) исходящие со стороны последней угрозы...» так о негативности манипуляции пишет А.С. Петракова [9, с. 76]. А.Х. Айрапетян и Г.Н. Немец отмечают: «То, что пользователей социальных сетей тем или иным образом всегда будут использовать заинтересованные в этом силы, можно не сомневаться. Это открывает огромные возможности для манипуляций сознанием общества...» [10, с. 41]. Е.В. Горина считает: «Слова, которые обычно характеризуют манипуляцию, чаще всего вызывают негативные впечатления: скрыто, неявно, обман, господство, управление, принуждение, применение силы, структурирование мира в интересах манипулятора в разрез с волей другого, мастерство и сноровка и т.д.» [11, с. 49]. Она также выделяет пять элементов манипулятивности сети: обилие и повтор информации, которые приводят к возникновению псевдонаучного, псевдодостоверного контента; избыток информации в интернете ведет к дезинформации; спланированность дезинформации; объективная невозможность установить цели автора информации; демонстрация как искренности и открытости, так и безапелляционности, резкости, жестокости [11, с. 51–56]. По мнению Т.А. Нестик: «...развитие коммуникационных технологий и опора на большие данные позволяет не только проводить дистанционную психологическую диагностику, но и еще более эффективно манипулировать массовым сознанием» [12, с. 6]. С.А. Дружилов считает социальные интернет-сети, «не только пространством для проведения пропаганды, это средство пропагандистской деятельности», определяя пропаганду как «способ манипулирования общественным сознанием» [13]. Противоправный характер манипуляции состоит в ее скрытности, а также стремлении актора манипуляции тайно добиться своей цели. С.Г. Кара-Мурза пишет: «...манипуляция — это скрытое воздействие, факт которого не должен быть замечен объектом манипуляции» [14, с. 296]. На противоправность, выра-

женную причинением ущерба указывает и Г. Франке: «Под манипулированием в большинстве случаев следует понимать психическое воздействие, которое производится тайно, а, следовательно, и в ущерб тем лицам, на которых оно направлено» [15, с. 71].

Стоит отметить, что авторы, криминализирующие манипуляцию, обязательным условием указывают причинение ущерба, нанесение вреда (материального или морально-психологического). Необходимо также согласиться с мнением о дуальном характере манипулирования сознанием, так как среди видов манипулирования, не все имеют деструктивную природу (наиболее ярким примером является педагогическое манипулирование, преследующее благие цели) и в этом процессе участвуют не только традиционные способы манипулирования, но и происходит трансформация вполне безобидных инструментов в противоправные. Крис Бараниук описывает способ А/В-тестирования (изначально применявшегося для настройки дизайна сайтов), в качестве набирающего популярность метода манипуляции эмоциями пользователей¹.

Таким образом, с точки зрения морали и этики, манипуляция сознанием — явление глубоко негативное, однако обладающее большой эффективностью в достижении целей манипулятора, благодаря чему оно принимает на сегодняшний день угрожающие масштабы. Изучая явление манипуляции, нам встретились робкие попытки оправдать ее педагогическими целями, направленными во благо лица, подвергающегося манипуляции, однако, семантика данного понятия не меняется. Необходимо отметить и такой элемент манипуляции как социальная инженерия, навыки которой «...стали еще полезнее, особенно после появления социальных сетей, и как следствие, возможность манипулировать не одним оператором, а огромными массами пользователей, побуждая их поступать по заранее разработанному сценарию» [16, с. 21]. Это весьма эффективный инструмент для криминализации социальных сетей.

Массовость (масштабность аудитории, охваченной социальными сетями) предоставляет злоумышленнику огромное количество потенциальных жертв. Количество пользователей социальных сетей напрямую зависит от процессов распространения информации в них. И.М. Ажмухамедовым, Д.А. Мачуевой и Д.А. Жолобовым предложен алгоритм моделирования распространения информации в социальных сетях, состоящий из четырех этапов: подготовительного (определение основных характеристик социальных сетей и построение профиля пользователя); доведение блока информации до сведения отдельных пользователей с положительной ее оценкой; дальнейшее распространение и обмен мнениями пользователей; на четвертом этапе рассчитывается хемингово расстояние текущего и предыдущего векторов и проверяется не превышает ли оно некоторое заданное лицом, принимающим решения, количество пользователей [17, с. 9]. А.А. Свинцовский выделяет новый тип человека — «представителя сетевого общества», более того, он предполагает, что «...люди же, ориентированные на отказ от новых социальных практик, вероятнее всего, окажутся „на обочине“, будут принадлежать к наиболее низким слоям стратификационной (иерархической) пирамиды» [18]. А. Вайгенд отмечает: «Многие платформы социальных сетей создавались в целях мирового охвата массовой аудитории» [19, с. 63].

¹См.: *Chris Baraniuk*. Websites are using hidden tricks to make you click or buy without realizing, and the way they do it can be both baffling and controversial, finds Chris Baraniuk. 1st August. 2014. URL: bbc.com/future/article/ (дата обращения: 11.02.2022).

Таким образом, технические принципы построения коммуникаций в социальных сетях, а также присутствие коммерческой и социально-актуальной составляющих обуславливает массовость социальных сетей. Л.А. Битков выделяя три функции социальных сетей (информативную, регулирующую, культурологическую), отмечает: «регулирующая функция имеет широкий диапазон воздействия на массовую аудиторию... массовая коммуникация влияет на формирование общественного сознания группы и личности на формирование общественного мнения и создание социальных стереотипов. Здесь кроются возможности манипулировать и управлять общественным сознанием...» [20, с. 36], указывая тем самым на тесную взаимосвязь массовости и возможности к манипуляциям. Отрицательный характер массовых явлений (к которым в настоящее время относятся и социальные сети) ярко выражен в культуроцентристском (ортегианском) подходе, чей основоположник Х. Ортега-и-Гассет ввел понятие «человека массы» [21, с. 116] «...для которого характерны жажда социального возвышения, стремления к расширенному паразитарному потреблению, ограниченные культурные потенции и потребности... Нахождение «единомышленников», осознание себя частью мощного социального новообразования усиливает амбиции «человека массы», и он жаждет перестроить мир по собственному сценарию» [22, с. 47]. Таким образом, широта охвата аудитории социальными сетями (массовость), является в некоторой степени криминализирующим их свойством.

М.А. Рыбачук исследуя фенотип продуктов цифровой экономики пишет: «... независимо от определения цифровой экономики, которую придерживается тот или иной исследователь, в центре ее внимания находится продукты, произведенные с помощью цифровых технологий», ссылаясь на постулаты Н. Негропonte, определившего состав продуктов новой (в том числе цифровой) экономики «из битов вместо атомов» [23, с. 94], автор отмечает их преимущество «недоступные продуктам традиционной (реальной) экономике: это виртуальность, отсутствие веса, скорость перемещения и т.д.» [24, с. 164]. М.А. Рыбачук, отдавая должное преимуществам цифровых товаров и экономики, тем не менее, опасается растущих угроз кибербезопасности.

Существует также мнение об исключительно маркетинговом использовании социальных сетей при их взаимодействии с цифровыми товарами, однако, в последние годы данные пользователей социальных сетей превратились в весьма ходовой товар, кроме того, успешная монетизация создаваемого контента, также говорит о том, что социальные сети являются не только «торговой площадкой», но и агрегатором производителей-собственников цифрового товара. В.А. Манохин делит цифровые товары на цифровые информационные товары и цифровые материальные товары [25, с. 102]. Кроме того, он приводит характеристику «цифровых производителей», тогда как О.Н. Грабова и А.Е. Суглобов смещают акцент в сторону «собственников новых цифровых ресурсов», называя цифровой собственностью «новый актив, создающий стоимость на основе информационных продуктов ИТ-сферы, в том числе интегрированных продуктов, сочетающих достижения ИТ-сферы и других реальных секторов и соответствующая новому технологическому укладу... Активная цифровая собственность... представлена в форме собственности на средства производства, на технологии, на ИТ-продукты (программы, базы данных, информационные среды), в пассивной форме как зарегистрированные (запатентованные) объекты интеллектуальной собственности» [26, с. 51].

Таким образом, в настоящее время существование цифровой собственности считаем очевидным, хотя и не нашедшим пока надлежащего правового регулирования, фактом. В связи с расширением функционала социальных сетей и превращением их в экосистему, проходит активная трансформация e-Commerce и превращение социальных сетей в некую торгово-коммуникационную площадку, с возможностями условно-мгновенных сделок, закрепляемых в виртуальном пространстве путем формирования электронных документов, подтверждающих как факт оплаты, так и право собственности. На сегодняшний день как цифровая, так и традиционная собственность широко представлены в социальных сетях, соответственно, являясь при этом объектом внимания злоумышленников, а учитывая такие свойства социальных сетей как анонимность пользователей и возможность к манипуляциям сознанием, уязвимость такой собственности в социальных сетях высока и вопиёт о применении к противоправным действиям, совершенным против нее, не только гл. 28 УК РФ¹, но и гл. 21.

Итак, рассмотрев свойства социальных сетей, которые, на наш взгляд, являются наиболее криминализирующими, считаем необходимым отметить, анонимность и манипуляционные возможности как наиболее опасные. И если основной анонимности, массовости и наличия цифровой собственности является техническая база социальных сетей, то манипуляции сознанием зиждятся всецело на природе человека, его склонностях и предпочтениях.

Подводя итоги, мы отмечаем, что совокупность рассматриваемых свойств социальных сетей является сильнейшим фактором их криминализации. Несмотря на наличие серьезной научной базы, обосновывающей сформулированные выводы о криминальных свойствах социальных сетей, нельзя не указать на абсурдность ситуации, когда коммуникационная технология, изначально имеющая благие цели, обладающая огромным потенциалом дальнейшего развития, весьма востребованная пользователями, постепенно превращается в высокоэффективное орудие и криминальную среду для совершения противоправных деяний. При чем традиционные способы борьбы с этой тенденцией не результативны и даже разрушительны по отношению к самой идее построения социальных сетей (имеется в виду суверенизация в результате ограничительных мероприятий).

Современная форма существования и функционирования социальных сетей представляет собой весьма удобный и эффективный преступный инструмент с неограниченным доступом и простотой использования, а также колоссальными возможностями избежать ответственности, обладающий искусством манипуляции для увеличения числа потенциальных преступников и их жертв.

Библиографический список

1. Губанов Д.А., Новиков Д.А., Чхартишвили А.Г. Социальные сети: модели информационного влияния, управления и противоборства. М.: Изд-во физико-математической литературы, 2010. 228 с.
2. Лебон Г. Психология народов и масс. М.: ИД «Социум», 2016. 380 с.
3. Оконечникова Л.В., Арди Р. Исследование особенностей анонимности и самораскрытия в интернет-общении (на примере индонезийской и русской культур) // Известия Уральского государственного университета. Сер. 1: Проблемы образования, науки и культуры. 2011. № 4(95). С. 203–214.

¹ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2021 г.) (ст. 125) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954; Российская газета. 2021. 9 апр.

4. *Закаблукровский Е.В.* Виртуальные сетевые сообщества: философско-антропологический анализ: автореф. дис. ... канд. философ. наук. Н. Новгород, 2015. 26 с.
5. *Ponessa J.E.* The Ties That Blind: Conceptualizing Anonymity // *Journal of Social Philosophy*. 2014. Vol. 45. Iss 3. P. 304–322.
6. *Сапон М.В., Леденев Д.Е.* Исследования уровня анонимности на примере социальной сети «ВКонтакте» // *Вестник НГУЭУ*. 2018. № 1. С. 232–253.
7. *Кирибаум С.В.* О границах свободы // *Этическая мысль*. 2017. № 1. Т. 17. С. 70–79.
8. *Федотов Г.П.* Россия и свободы // *Судьба и грехи России / Избранные статьи по философии русской истории и культуры: в 2-х т. СПб.: София, 1991. Т. 2. 348 с.*
9. *Петракова А.С.* Социально-философский анализ трансформации сознания личности средствами манипулятивного воздействия: дис. ... канд. фил. наук. Краснодар, 2014. 201 с.
10. *Айрапетян А.Х., Немец Г.Н.* Технологии манипулирования в социальных сетях // *Интегрированные коммуникации в спорте и туризме: образование, тенденции, международный опыт*. 2018. Т. 1. С. 41–44.
11. *Горина Е.В.* Коммуникативные технологии манипуляции в СМИ и вопросы информационной безопасности: учебно-методическое пособие. Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2016. 67 с.
12. *Нестик Т.А.* Развитие цифровых технологий и будущее психологии // *Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: психологические науки*, 2017. № 3. С. 6–15.
13. *Дружилов С.А.* Негативные воздействия современной информационной среды на человека: психологические аспекты // *Психологические исследования: электронный научный журнал*. 2018. Т. 11. № 59.
14. *Кара-Мурза С.Г.* Манипуляция сознанием. М.: ЭКСМО, 2004. 864 с.
15. *Франке Г.* Манипулируемый человек / пер. с нем. М.: Политиздат, 1964. 362 с.
16. *Елишев С.О.* Социальное манипулирование современной молодежью: дис. ... д-ра соц. наук. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2018. 450 с.
17. *Ажмухамедов И.М., Мачуева Д.А., Жолобов Д.А.* Моделирование процесса распространения информации в социальных сетях // *Фундаментальные исследования*. 2017. № 5. С. 9–14.
18. *Свинцовский А.А.* Теоретические аспекты моделирования социальных сетей // *Информационное общество*. 2013. № 6.
19. *Вайгенд А.* BIGDATA. Вся технология в одной книге / пер. с англ. С. Богданова. М.: ЭКСМО, 2018. 384 с.
20. *Битков Л.А.* Социальные сети: между массовой коммуникацией и межличностным общением // *Вестник Челябинского государственного ун-та*. 2012. № 28 (282). С. 6–38.
21. *Ортега-и-Гассет Х.* Восстание масс. М.: Директ-Медиа, 2007. 339 с.
22. *Чернов Г.Ю.* Социально-массовые явления: исследовательские подходы. М.: Феникс, 2002. 208 с.
23. *Negroponte N.* Being Digital. New York: Alfred A. Knopf, 1995. 243 p.
24. *Рыбачук М.А.* Фенотип продуктов цифровой экономики: анализ с позиции системной экономической теории // *Журнал экономической теории*. 2020. Т. 17. № 1. С. 164–175.
25. *Манохин В.А.* Феномен цифровых объектов и субъектов информационного рынка // *Креативная экономика*. 2010. № 10. С. 102–108.
26. *Грабова О.Н., Суглобов А.Е.* Цифровая собственность и новые экономические отношения // *Финансы: теория и практика*. 2019. Т. 23. № 6. С. 50–62.

References

1. *Gubanov D.A., Novikov D.A., Chkhartishvili A.G.* Social Networks: Models of Information Influence, Management and Confrontation. Moscow: Publishing house of Physical and Mathematical Literature, 2010. 228 p.
2. *Lebon G.* Psychology of Peoples and Masses. Moscow: Socium Publishing House, 2016. 380 p.
3. *Okonechnikova L.V., Ardi R.* The Study of the Peculiarities of Anonymity and Self-Disclosure in the Internet Communication (on the example of Indonesian and Russian cultures) // *Izvestia Ural State University. Ser. 1: Problems of Education, Science and Culture.* 2011. № 4(95). P. 203–214.
4. *Zakablukovsky E.V.* Virtual Network Communities: Philosophical and Anthropological Analysis. Extended abstract diss. ... cand. of Philosophy. N. Novgorod, 2015. 26 p.
5. *Ponessa J.E.* The Ties That Bind: Conceptualizing Anonymity // *Journal of Social Philosophy.* 2014. Vol 45. Iss 3. P. 304–322.
6. *Sapon M.V., Ledenev D.E.* Research on the Level of Anonymity on the Example of Social Network “VKontakte” // *Bulletin of NSUEU.* 2018. No. 1. P. 232–253.
7. *Kirshbaum S.V.* On the Boundaries of Freedom // *Ethical thought.* 2017. No. 1. T. 17. P. 70–79.
8. *Fedotov G.P.* Russia and Freedoms // *Fate and Sins of Russia / Selected articles on philosophy of Russian history and culture: in 2 vols. V. 2.* 348 p.
9. *Petrakova A.S.* Socio-Philosophical Analysis of the Transformation of a Person’s Consciousness by Means of Manipulative Influence: diss. cand. of Philosophy. Krasnodar, 2014. 201 p.
10. *Ayrapetyan A.Kh., Nemets G.N.* Technologies of Manipulation in Social Networks // *Integrated Communications in Sport and Tourism: Education, Trends, International Experience.* 2018. V. 1. P. 41–44.
11. *Gorina E.V.* Communicative Technologies of Manipulation in the Media and Issues of Information Security: textbook. Yekaterinburg: Publishing house of the Ural State University, 2016. 67 p.
12. *Nestik T.A.* The Development of Digital Technology and the Future of Psychology // *Bulletin of the Moscow State Regional University. Ser.: psychological sciences,* 2017. No. 3. P. 6–15.
13. *Druzhilov S.A.* Negative Impacts of the Modern Information Environment on a Person: Psychological Aspects // *Psychological research: electronic scientific journal.* 2018. V. 11. No. 59.
14. *Kara-Murza S.G.* Manipulation of Consciousness. MOSCOW: EXMO, 2004. 864 p.
15. *Franke G.* Manipulated Man / translated from German. Moscow: Politizdat, 1964. 362 p.
16. *Elishev S.O.* Social Manipulation of Modern Youth: diss. ...doc. of Social sciences. Moscow: Lomonosov Moscow State University, 2018. 450 p.
17. *Azhmukhamedov I.M., Machueva D.A., Zholobov D.A.* Modeling the Process of Information Distribution in Social Networks // *Fundamental Research* 2017. No. 5. P. 9–14.
18. *Svintsovsky A.A.* Theoretical Aspects of Modeling Social Networks // *Information Society.* 2013. No. 6.
19. *Weigend A.* BIGDATA. All Technology in One Book / translated from English by S. Bogdanov. M.: EXMO, 2018. 384 p.
20. *Bitkov L.A.* Social Networks: Between Mass Communication and Interpersonal Communication // *Bulletin of Chelyabinsk State University.* 2012. No. 28 (282). P. 36–38.
21. *Ortega y Gasset J.* The Rise of the Masses. Moscow: Direct-Media, 2007. 339 p.
22. *Chernov G.Y.* Social and Mass Phenomena: Research Approaches. Moscow: Phoenix, 2002. 208 p.
23. *Negroponte N.* Being Digital. New York: Alfred A. Knopf, 1995. 243 p.

24. *Rybachuk M.A.* Phenotype of Digital Economy Products: Analysis from the Position of System Economic Theory // *Journal of Economic Theory*. 2020. Vol. 17. No. 1. P. 164–175.
25. *Manokhin V.A.* The Phenomenon of Digital Objects and Subjects of the Information Market // *Creative Economy*. 2010. No. 10. P. 102–108.
26. *Grabova O.N., Suglov A.E.* Digital Property and New Economic Relations // *Finance: Theory and Practice*. 2019. V. 23. No. 6. P. 50–62.

ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-217-228
УДК 347.73

М.Б. Разгильдиева

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ УЧЕТА И ОЦЕНКИ НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ПРОБЛЕМЫ РЕГЛАМЕНТАЦИИ И РЕАЛИЗАЦИИ

Введение: обращение к анализу правового механизма учета и оценки налоговых расходов обусловлено новизной данного института в системе российского бюджетного права и необходимостью формирования рекомендаций по его развитию. **Цель:** выявление характеристик налоговых расходов как бюджетно-правового средства. **Методологическая основа:** анализ действующего нормативно-правового регулирования в указанной сфере, совокупность формально-логического, формально-юридического и сравнительно-правового методов. **Результаты:** выявлены проблемы нормативного определения налоговых расходов публично-правового образования, функциональное предназначение данного бюджетно-правового средства, структура правового механизма учета и оценки налоговых расходов публично-правовых образований, а также риски формальной реализации данного механизма. **Выводы:** понятие налоговые расходы публично-правового образования не совпадает в своем содержательном объеме с понятиями «налоговые льготы» или «налоговое стимулирование», предложено связывать данное понятие с результативностью государственных (муниципальных) программ; риски формальной реализации полномочий по оценке налоговых расходов публично-правового образования могут быть снижены разработкой автоматизированной системы по учету налоговых расходов и оценке их целесообразности и результативности.

Ключевые слова: налоговые расходы публично-правового образования, перечень налоговых расходов, оценка налоговых расходов, налоговые льготы.

Вестник Саратовской государственной юридической академии • № 3 (146) • 2022

© Разгильдиева Маргарита Бяшировна, 2022
Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой (Саратовская государственная юридическая академия);
e-mail: razgildieva@yandex.ru

© Razgildieva Margarita Byashirovna, 2022
Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva (Saratov State Law Academy)

M.B. Razgildieva**LEGAL MECHANISM OF ACCOUNTING AND ASSESSMENT OF TAX EXPENDITURES OF PUBLIC LEGAL ENTITIES: PROBLEMS OF REGULATION AND IMPLEMENTATION**

Background: the analysis of a legal mechanism of account and assessment of tax expenditures is caused by novelty of this institute in the system of the Russian budgetary law and need of formation of recommendations about its development. **Objective:** detection of characteristics of tax expenditures as budgetary and legal means. **Methodology:** the analysis of the operating standard and legal regulation in the specified sphere, set of formal and logical, legallistic and comparative and legal methods. **Results:** problems of a normative definition of tax expenditures of public entity, functional mission of this budgetary and legal means, structure of a legal mechanism of account and assessment of tax expenditures of public entities and risks of formal realization of this mechanism are revealed. **Conclusions:** the concept tax expenditures of public entity does not coincide in the substantial volume with the concepts “tax benefits” or “tax incentives”, it is offered to connect this concept with effectiveness of the state (municipal) programs; risks of formal realization of powers according to tax expenditures of public entity can be reduced by development of the automated system on accounting of tax expenses and assessment of their expediency and effectiveness.

Key-words: tax expenses of public education, list of tax expenses, assessment of tax expenses, tax benefits.

Концепция налоговых расходов берет свое начало с разработок Стенли Сюррея (60-е гг. XX в.), обратившего внимание на близость таких понятий как «налоговые льготы» и «расходы бюджета» [1, с. 113]. Большинство стран признало эффективность ее применения как одного из инструментов влияния на социально-экономические процессы, реализуемые посредством бюджетных инструментов, хотя теоретические споры по определению некоторых ее сущностных аспектов продолжаются до сих пор. Тем не менее данная концепция транслируется государствами-участниками Организации экономического сотрудничества и развития как наиболее эффективный способ учета, оценки эффективности и раскрытия информации по налоговым льготам и освобождениям, а в науке она оценивается как бюджетный инструмент, использование которого обеспечивает совершенствование и налоговой политики [2, с. 357]. Это направление было воспринято и российскими властями. В частности, в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.¹ подчеркивалась необходимость учета и оценки налоговых расходов в целях формирования представления об объемах поддержки в адрес населения и юридических лиц, оказываемой за счет средств бюджетов бюджетной системы. Значимость внедрения этой модели связывается с задачами адекватной оценки общих затрат государства на цели экономического и социального развития, а также формирования рациональных подходов к формам и срокам предоставления такой поддержки. Идея концепции налоговых расходов заключается в повышении эффективности института налоговых льгот и иных преференций с целью создания системы, максимально

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 6, ст. 542.

соответствующей текущим потребностям социально-экономической политики государства.

Нормативное регулирование налоговых расходов в Российской Федерации складывается из положений Бюджетного кодекса РФ, актов Правительства РФ, а также актов высших исполнительных органов власти субъектов РФ и местных администраций. Законодательная основа нового бюджетно-правового института была сформирована на основе Федерального закона от 25 декабря 2018 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»¹ путем закрепления: понятия налоговых расходов (ст. 6 БК РФ²), базовых требований к их перечню и оценке (ст. 174.3 БК РФ), а также требования о предоставлении в Государственную Думу в составе пакета документов по проекту федерального бюджета отчета об оценке налоговых расходов за отчетный финансовый год и оценки налоговых расходов на текущий финансовый год и плановый период (ст. 192 БК РФ).

Следует заметить, что институт налоговых расходов, введенный в структуру российского бюджетного правового регулирования, имеет достаточно высокий уровень нормативной регламентации, закрепляя круг субъектов, осуществляющих учет и оценку таких расходов, соответствующие им полномочия и рекомендации по их реализации, а также критерии оценки. Однако это не снимает актуальности научной задачи по уяснению сформированного правового механизма, особенно в разрезе его реализации. Структура данного правового механизма будет рассмотрена в этом материале в следующей последовательности: нормативно-закрепленное понятие налоговых расходов публично-правового образования и его особенности; субъекты, обеспечивающие учет и оценку налоговых расходов публично-правового образования; их полномочия по учету и оценке налоговых расходов; правовые формы реализации данных полномочий.

Вопрос о понятии налоговых расходов публично-правового образования относится к разряду ключевых, т.к. существенным образом определяет рамки концепции и ее реализации.

Так, в теории налоговые расходы определяются с некоторыми различиями. Например, основатель концепции С. Сюррей определяет налоговые расходы как потери доходов, связанные с положениями федеральных законов о подоходном налоге, которые допускают специальное исключение, освобождение или вычет из валового дохода, или которые предусматривают специальный кредит, льготную ставку налога или отсрочку налогового обязательства [3]. О.В. Богачева определяет налоговые расходы как недополученные (упущенные, выпадающие) доходы бюджета, обусловленные применением пониженных налоговых ставок, освобождений, исключений, установленных законодательством о налогах и сборах, используемых в целях реализации социально-экономической политики государства [4, с. 28]. Ключевым инструментом формирования данных теоретических понятий выступает исчерпывающий перечень правовых форм, в которых могут быть предоставлены налоговые льготы и преимущества. Хотя можно заметить, что существенно различается их объем: С. Сюррей связывает налоговые расходы с льготами только по подоходному налогообложению, а О.В. Богачева — со всеми преференциями, установленными налоговым законодательством.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 53, ч. II, ст. 8420.

² См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823; 2021. № 27, ч. I, ст. 5079.

В Бюджетном кодексе РФ при определении понятия «налоговые расходы» данный подход сохраняется и дополнительно детализируется. Так, в ст. 6 БК РФ налоговые расходы определены как выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики публично-правового образования, не относящимися к государственным (муниципальным) программам.

Таким образом, понятие налоговый расход связывается также с целями государственных (муниципальных) программ и (или) социально-экономической политики. Это формирует вопрос о том, возможно ли существование налоговых льгот, не связанных с целями социально-экономической политики, т.е. не относящихся к разряду налоговых расходов? Ответ на него позволяет определиться в объеме совпадения/не совпадения таких понятий как налоговые расходы и налоговые льготы и преференции: они тождественны или не все льготы по налогам могут быть отнесены к налоговым расходам?

Вроде бы ответ на первый из поставленных вопросов очевиден: вряд ли возможны льготы, не связанные с социально-экономической политикой государства. Однако в уже упомянутой Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. прямо сказано, что под налоговыми расходами понимаются далеко не все льготы и преференции, а только те из них, цели предоставления которых могут быть достигнуты альтернативными способами финансирования в формате бюджетных субсидий или иных прямых расходов бюджета.

В Бюджетном кодексе РФ подобной оговорки нет, внедренная в его тексте юридическая конструкция налоговых расходов не располагает каким-либо признаком, отличающим их от льгот и преференций по уплате обязательных платежей. Предположительно это свидетельствует о расширенном понимании термина «налоговый расход» как любой льготы или преференции по уплате обязательных платежей фискального характера, т.е. являющихся источником доходов бюджетов бюджетной системы и взимаемых на основании закона или иного нормативного правового акта.

Такой подход законодателя позволяет также предположить, что вопрос этот может быть уточнен по усмотрению органа регионального (муниципального) уровня, издающего порядок формирования перечня налоговых расходов. Поскольку, например, в Правилах формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и их оценки, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12 апреля 2019 г. № 439 «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации» (в ред. от 8 февраля 2022 г.)¹ (далее — Постановление № 439) предусмотрено, что оценка результативности налогового расхода осуществляется исходя из сравнительного анализа предоставления льготы и альтернативного механизма достижения этой же цели, в том числе путем сравнения результативности, которая могла быть получена при затратах на 1 руб. бюджетных расходов и на 1 руб. недополученных доходов федерального бюджета.

¹См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 16, ст. 1946; 2022. № 7, ст. 987.

Таким образом, в Постановлении № 439 применяется критерий сопоставления с прямыми затратами бюджета.

Этот аспект концепции является ее ключевым вопросом: совпадают ли в своем объеме понятия налоговые льготы и налоговые расходы. Зарубежная наука основывается на тезисе об их несовпадении. В основе этого разграничения лежит довольно нечеткий с юридической точки зрения параметр — связанность налоговых послаблений с «нормальной структурой налога» [5, с. 2] или эталонной налоговой системой [6, с. 612]. Эталонная налоговая система — некая идеальная модель налогообложения, не имеющая отрицательных эффектов на плательщиков при выборе ими своего экономического поведения, т.е. справедливая, нейтральная и т.д. Всякая льгота или освобождение, искажающие этот эталон, рассматриваются как налоговые расходы и, напротив, льготы и освобождения, обеспечивающие справедливость налоговой системы, не относятся к налоговым расходам [6, с. 613]. Льгота соответствует «нормальной структуре налога», если обеспечивает точное с экономической точки зрения определение дохода [7, с. 409], т.е. вычеты тех поступлений, которые не имеют экономической природы дохода, не относятся к налоговым расходам, хотя формально юридически они закрепляются как вычет, льгота или освобождение. Однако юридическая нечеткость этого критерия на практике приводит к появлению разных списков налоговых расходов, исходящих от разных государственных ведомств, осуществляющих их аналитику [8, с. 143]. В зарубежной науке ведется поиск критериев разграничения налоговых льгот на относимые и не относимые к налоговым расходам [9, с. 13], а также отмечается нестабильность этой границы, требующей регулярного пересмотра [8, с. 145].

В российской экономической науке при рассмотрении налоговых расходов и налоговых льгот встречается два подхода: эти понятия полностью отождествляются [10, с. 15; 11, с. 26] или дифференцируются по различным критериям. Так, в качестве более конкретизированного критерия их разграничения рассматривается возможность замены налоговой льготы прямым бюджетным расходом [12, с. 26]. Однако этот критерий применим все же не ко всем льготам, очевидно, что налоговый вычет по налогу на доходы физических лиц в связи с осуществлением благотворительности, не может быть заменен прямыми субсидиями в адрес благотворительных организаций в силу невозможности спланировать объем данного налогового вычета заранее. Критерий заменяемости налогового расхода возможностью прямого бюджетного субсидирования может привести к тому, что в стремлении ревизии и оптимизации налоговых льгот из законодательства уйдут льготы, имеющие конституционное основание и значимость, но при этом не способные к прямому бюджетному финансированию. Например, к этому разряду можно отнести поощрение благотворительности, закрепленное ст. 39 Конституции РФ.

В настоящее время налоговый вычет по доходам, направленным на благотворительные цели, не предусмотрен в Перечне налоговых расходов Российской Федерации на 2020 г. и плановый период на 2021 и 2022 гг. Это позволяет заключить, что концепция налоговых расходов в Российской Федерации основывается на несовпадении объемов понятий «налоговые льготы» и «налоговые расходы». Однако неясность в этом вопросе может привести к тому, что в перечни налоговых расходов регионального и муниципального уровней будут включаться все льготы и освобождения от уплаты налогов и сборов, в связи с требованием

оценки налоговых льгот как обычного условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. В этой связи представляется необходимым формирование четких рекомендаций для финансовых органов регионального и муниципального уровней в части разграничения налоговых расходов и налоговых льгот, что предполагает формирование и развитие теоретической концепции не только налоговых расходов, но и налогового стимулирования как более широкого понятия.

Новая законодательная конструкция в литературе нередко обозначается как налоговый расход бюджета [13, с. 11; 14, с. 28], в то время как по тексту Бюджетного кодекса РФ и актов Правительства РФ — это налоговые расходы публично-правового образования.

При всей близости данных явлений (бюджет и публично-правовое образование) очевидна и значимость использованной в тексте Кодекса терминологической конструкции. Термин «налоговые расходы бюджета» формирует представление о наличии взаимосвязи понятия налоговые расходы с категорией расходы бюджета и побуждает рассматривать налоговые расходы в качестве разновидности бюджетных расходов. С юридической точки зрения установление такой взаимосвязи формирует не совсем точные оценки, когда, например, отмечается, что, предоставляя преимущество отдельным категориям налогоплательщиков, государство «освобождает себя от обязанности их поддержки», что формирует равновесие [10, с. 15], а сами налоговые расходы являются формой государственного софинансирования организаций и государственно-частного партнерства [15, с. 16].

При очевидной схожести (на которую и обратил внимание С. Сюррей) бюджетные расходы и налоговые расходы имеют и существенное сущностное различие. Справедливо было отмечено, что в теории обычно не проводят различия между прямыми бюджетными расходами и налоговыми льготами, если они имеют одинаковые объемы. На практике, тем не менее, это не сопоставимые показатели, т.к. прямые расходы бюджета связаны с вопросом взимания налогов, т.е. их установления и, возможно, увеличения. В то время как налоговые льготы в том же размере означают не повышение налогов при явном участии правительства в обеспечении экономического развития [2, с. 357].

Поэтому представляется, что в большей степени такую связь можно усматривать с категорией «доходы бюджета»: налоговые расходы — часть доходов, не полученных бюджетами бюджетной системы РФ.

Несмотря на это системной взаимосвязи понятий «налоговые расходы» и «налоговые доходы» также не формируется. Исходя из определения, изложенного в статье 6 БК РФ, налоговые расходы вытекают из наличия льгот и иных преференций по налогам, сборам, таможенным платежам и страховым взносам на обязательное социальное страхование. При этом согласно ст. 20 БК РФ к разряду налоговых доходов бюджета относятся только налоги и сборы, установленные законодательством о налогах и сборах (налоги на прибыль, доходы; на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации; на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации; на совокупный доход; на имущество; налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами; государственная пошлина). Иные платежи, перечисленные в абз. 11–22 подп. 1 п. 4 ст. 20 БК РФ, в том числе страховые взносы и таможенные платежи, относятся к группе неналоговых доходов бюджета.

На этом фоне понятно, почему ранее в актах Минфина России использовался термин «налоговые и неналоговые расходы»¹, хотя и он выходит за пределы обозначенной в ст. 6 БК РФ группы обязательных платежей, льготы по которым образуют понятие «налоговые расходы публично-правового образования».

Изложенное позволяет сделать вывод о некоторой условности термина «налоговые расходы публично-правового образования», который шире понятия «налоговые доходы бюджета», но при этом все же не охватывает все налоговые и неналоговые его доходы.

Выскажем предположение, что такая условность вполне допустима, поскольку основное функциональное предназначение нового бюджетно-правового инструмента связано с правовым обеспечением мониторинга и аудита доходов, недополученных бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в связи с установлением разного рода освобождений, пониженных ставок, льгот и иных преференций по уплате налогов и иных обязательных платежей.

В российской экономической теории уже давно была обоснована необходимость такого мониторинга и оценки налоговых льгот, как и отсутствие их систематизации на государственном уровне [11, с. 23]. В зарубежной науке также указывалось на то, что налоговые льготы в привычном для нас формате часто неэффективны в достижении тех целей, ради которых предполагается они были установлены в налоговом законе, но при этом в масштабах государства формируют значительные суммы недополученных государством доходов. Отмечается непрозрачность информации не только относительно общего перечня налоговых льгот, но и относительно оценки размеров недополученных доходов, а также эффективности достижения целей, ради которых они были установлены. Многочисленные льготы, предоставляемые в целях стимулирования инвестиционных процессов, часто оказывают мало видимого влияния на инвестиции, однако в большей степени стимулируют процессы налоговой конкуренции между государствами. На этой основе формируется вывод, что налоговые расходы в финансовом отношении даже вредны, т.к. не позволяют правительствам производить бюджетные траты на значимые публичные цели, но способствуют совершению налоговых правонарушений, направленных на получение необоснованной налоговой выгоды посредством искажения фактов о своей деятельности в стремлении искусственно приспособить свои проекты под льготы, т.е. стимулировать уклонение от уплаты налогов. Этим не отрицается значимость налоговых льгот, например, для инвестиций, но акцентируется значимость более эффективного их конструирования. Когда налоговые льготы инвестиционного характера плохо разрабатываются и поэтому неэффективны, их влияние на инвестиции невелико. Они могут иметь некоторую прибыльность для компаний, но при этом иметь очень высокую степень стоимости для общественности [16, с. 5].

Собственно институт налоговых расходов и направлен на то, чтобы применение налоговых льгот имело более эффективный характер. Очевидно, что есть налоговые расходы, позитивная результативность которых связана с максимизацией числа бенефициариев, получающих какой-либо вид налоговых послаблений. Но большая часть льгот все же устанавливается для получения стимулирующего экономического эффекта, наличие которого необходимо отследить и продолжать или корректировать налоговую политику.

¹ См.: Письмо Минфина России от 12 июля 2017 г. № 23-05-07/44458 «Об эффективности налоговых льгот и преференций бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». URL: <https://legalacts.ru/doc/pismo-minfina-rossii-ot-12072017-n-23-05-0744458-ob-effektivnosti/> (дата обращения: 11.02.2022).

Отсутствие соответствующей правовой основы делало невозможным реализацию мониторинга налоговых льгот и аудит реального размера вливаний в экономику и прямого сокращения доходов государства в Российской Федерации. Формирование правовой конструкции налоговых расходов создает такую правовую основу. В этой связи границы понятия «налоговые расходы публично-правового образования» могут быть напрямую увязаны с целями или пределами оценки. Так, думается, что на первых этапах, когда методика оценки только будет отрабатываться, а также будут систематизироваться налоговые преференции, имеет смысл не «разбрасываться» оценкой на все из них, а сосредоточиться на тех, которые очевидным образом связаны с государственной политикой экономического развития, конкретными государственными (муниципальными) программами, постепенно вовлекая в «орбиту» анализа большее количество преференций.

В целях реализации учета и оценки налоговых расходов публично-правового образования введено структурирование налоговых расходов на группы и выделены их признаки. В частности, по цели установления налоговые расходы подразделены на социальные, стимулирующие и технические. Социальные связаны с обеспечением социальной защиты и поддержки населения, стимулирующие — стимулирования экономической активности субъектов предпринимательской деятельности, технические — с ограничением встречных финансовых потоков в адрес субъектов, деятельность которых в полном или частичном объеме финансируется из бюджетов бюджетной системы РФ¹.

Можно обратить внимание на необходимость уточнения признаков налоговых расходов технического предназначения. Так, в Перечне налоговых расходов Российской Федерации на 2020 г. и плановый период на 2021 и 2022 гг. к техническим отнесены, например, такие льготы как: ускоренная амортизация основных средств в отношении объектов амортизируемого имущества бюджетных учреждений (театры, библиотеки, музеи); освобождение от уплаты НДС реализации услуг по сохранению, комплектованию и использованию архивов. В этих случаях очевидно наличие финансирования указанных видов субъектов из соответствующих бюджетов. К этой же группе налоговых расходов отнесен налоговый вычет из налоговой базы по налогу на прибыль в размере доходов в виде сумм, полученных операторами универсального обслуживания из резерва универсального обслуживания². Резерв универсального обслуживания формируется за счет обязательных отчислений операторов связи, его средства расходуются оператором универсального обслуживания³, однако резерв универсального обслуживания не является составной частью федерального бюджета, хотя очевидна его публично-правовая природа. Это означает, что формально данная льгота не может быть отнесена к техническим, хотя фактически является именно таковой.

Следующий элемент правового механизма учета и оценки налоговых расходов публично-правовых образований — закрепление соответствующих полномочий. Данные направления деятельности реализуются посредством комплекса бюджетных полномочий, формирующих новые бюджетно-правовые статусы: куратор налогового расхода, соисполнитель куратора налогового расхода, субъект, фор-

¹ См.: Постановление № 439.

² См. подп. 28 п. 1 ст. 251 Налогового кодекса РФ (в ред. от 29 ноября 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32, ст. 3340; 2021. № 49, ч. I, ст. 8145.

³ См. ст. 58–59 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 28, ст. 2895; 2022. № 1, ч. I, ст. 34.

мирующий перечень налоговых расходов публично-правового образования. Круг полномочий, составляющих эти статусы, определяется актами Правительства РФ: Правилами, утвержденными Постановлением № 439 и Общими требованиями к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹. На основании Общих требований актами высшего органа исполнительной власти субъекта РФ и местной администрации должны быть сформированы порядок формирования перечня налоговых расходов и правила их оценки в соответствующем регионе и муниципальном образовании.

Согласно Постановлению № 439, субъектом, уполномоченным составлять перечень налоговых расходов Российской Федерации, является Министерство финансов России. Эта функция также предполагает полномочия: устанавливать правила формирования информации о характеристиках налогового расхода, включаемых в паспорт налогового расхода; согласовывать методики оценки эффективности налоговых расходов, разрабатываемой куратором налоговых расходов; проводить оценку объемов налоговых расходов Российской Федерации; обобщать результаты оценки эффективности налоговых расходов, проведенной куратором расхода.

Куратором налогового расхода РФ является Федеральный орган власти (или организация), на который возложена ответственность за достижение целей государственной программы Российской Федерации и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации. Основные полномочия куратора расхода: разработать методику оценки «своих» налоговых расходов, сформировать паспорта «своих» налоговых расходов, осуществлять оценку эффективности «своих» налоговых расходов.

Соисполнитель куратора налогового расхода РФ — Федеральный орган власти (или организация), ответственный за реализацию мероприятий, связанных с осуществлением налоговых расходов, и в силу этого также принимающий участие в оценке соответствующих налоговых расходов. Объем их участия в оценке эффективности налогового расхода определяется методикой оценки эффективности, утвержденной куратором налогового расхода РФ.

Можно обратить внимание на системность полномочий куратора налогового расхода по оценке налоговых расходов и утверждению методики соответствующей оценки: это позволяет учесть особенности отношений в конкретной сфере и на этой основе сформировать корректную методику оценки. Многие федеральные ведомства, выступающие ответственными субъектами по реализации государственных программ, в целях выполнения возложенных на них в этой связи функций куратора налоговых расходов, утвердили собственные методики оценки эффективности налоговых расходов². В настоящее время данные документы содержательно повторяют критерии и порядок оценки, а также докумен-

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 26, ст. 3450.

² См., например: Приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ от 2 апреля 2020 г. № 176 «Об утверждении Методики оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации, куратором которых является Министерство сельского хозяйства Российской Федерации»; Приказ Росархива от 11 марта 2021 г. № 22 «Об утверждении Методики оценки эффективности налогового расхода Российской Федерации, связанного с освобождением от уплаты НДС реализации услуг по сохранению, комплектованию и использованию архивов»; Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 17 мая 2021 г. № 316 «Об утверждении методики оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации, соответствующих целям государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» в части повышения уровня жизни граждан старшего поколения».

ты оформления, изложенные в Постановлении № 439. Предположительно это свидетельствует о том, что федеральные ведомства, выступающие кураторами налоговых расходов, испытывают вполне очевидные затруднения с разработкой особенностей методики оценки, что формирует явные риски формальной реализации этих новых ведомственных полномочий. В науке этот аспект также подчеркивался: оценка налоговых расходов — ресурсоемкая задача, требующая значительных временных затрат, способных существенно возрасти в условиях методологических трудностей [16, с. 8]. Безусловно, данная задача требует предварительных научных разработок и целесообразно организовать ведомственные заказы на соответствующие научные исследования экономико-правового характера. Представляется необходимой разработка на этой основе автоматизированной системы по учету факторов эффективности налоговых расходов. Это позволит единообразно осуществлять оценку налоговых льгот особенно регионального и муниципального уровней.

Еще одним элементом правового механизма, на наш взгляд, является регламентация правовых форм реализации полномочий по учету и оценке налоговых расходов. В соответствии с Постановлением № 439 к таким формам следует отнести: перечень налоговых расходов публично-правового образования; паспорт налогового расхода публично-правового образования; результаты оценки эффективности налогового расхода; обобщение результатов оценки налоговых расходов; результаты оценки объемов налоговых расходов Российской Федерации за отчетный финансовый год, а также на текущий и очередной финансовый год и плановый период.

Из выделенных правовых форм реализации учета и оценки налоговых расходов Российской Федерации на сайте Минфина России можно найти Перечень налоговых расходов Российской Федерации на 2020 г. и плановый период на 2021 и 2022 гг., включающий в себя 273 налоговых преференции. Остальные документы, в том числе ведомственные результаты оценки эффективности налоговых расходов, найти в открытом информационном пространстве в настоящее время не удалось. Это поднимает вопрос о необходимости формирования юридических условий, обеспечивающих открытость этой информации для научного анализа. В этом качестве может выступать закрепление обязанности финансового органа разместить на сайте итоги обобщения результатов оценки эффективности налоговых расходов.

Изложенное позволяет заключить, что основное функциональное предназначение нового бюджетно-правового инструмента связано с правовым обеспечением мониторинга и аудита доходов, недополученных бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в связи с установлением разного рода освобождений, пониженных ставок, льгот и иных преференций по уплате налогов и иных обязательных платежей. Таким образом, институт оценки налоговых расходов направлен на повышение эффективности планирования и выполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации посредством оценки эффективности преференций, предоставленных публично-правовым образованием, на основе методики, учитывающей результативность реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики.

Понятие «налоговые расходы публично-правового образования» предложено связывать с результативностью государственных (муниципальных) программ, понимая под налоговыми расходами публично-правового образования опреде-

ляемый расчетным способом размер доходов бюджетов бюджетной системы РФ, недополученных в результате действия установленных налоговым и таможенным законодательством льгот и иных преференций, обеспечивающих достижение целей государственных программ и (или) социально-экономической политики.

Не все налоговые льготы формируют объем налоговых расходов публично-правового образования. Поэтому важной составной частью новой бюджетно-правовой конструкции выступают следующие методики: разграничения налоговых льгот (преференций) и налоговых расходов (т.е. выбора тех налоговых льгот, которые относятся к группе налоговых расходов), а также методики оценки их целесообразности и результативности. Пока данные методики отрабатываются, целесообразно осуществлять оценку не всех налоговых расходов, а только тех, которые очевидным образом связаны с конкретными государственными (муниципальными) программами, постепенно вовлекая в «орбиту» анализа большее количество преференций. На основе данных методик представляется необходимой разработка автоматизированной системы по формированию перечня налоговых расходов публично-правовых образований и оценке их целесообразности и результативности на единообразной основе.

Библиографический список

1. Буздалина О.Б., Бондаренко Н.О. Анализ концепции налоговых расходов бюджета и ее реализация в Российской Федерации // Финансовая жизнь. 2020. № 1. С. 113–116.
2. Kleinbard Edward D. Tax expenditure framework legislation // National Tax Journal. June 2010. № 63 (2). P. 353–382.
3. Stanley S. Surrey & Paul R. McDaniel, The Tax Expenditure Concept: Current Developments And Emerging Issues, 20 B.C. L. Rev. 225 (1979).
4. Богачева О.В. Создание в России системы учета налоговых расходов при бюджетном планировании и оценке эффективности бюджетных расходов // Налоги и налогообложение. 2015. № 1 (361). С. 27–33.
5. Burton M., Sadiq K. Tax expenditure management: A critical assessment. Cambridge University Press, 2013.
6. Белев С. Г., Векерле К.В. Анализ эффективности налоговых расходов в России на примере имущественного налогового вычета и льготной ставки НДС // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10. № 4. С. 610–630.
7. Sugin L. Tax Expenditure Analysis and Constitutional Decisions, 50 Hastings L.J. 407 (1998-1999).
8. Douglas A., Kahn A. Proposed Replacement of the Tax Expenditure Concept and a Different Perspective on Accelerated Depreciation, 41 FLA. ST. U. L. REV. 143 (2013).
9. Пинская М.Р., Милоголов Н.С., Иванов А. Принципы и подходы к составлению реестра налоговых расходов // Налоги и налогообложение. 2018. № 6. С. 7–15.
10. Мироненко А.Г., Тутарова Н.В. К вопросу о налоговых льготах и налоговых расходах РФ // Вестник современных исследований. 2020. № 4–8 (34). С. 14–16.
11. Пансков В.Г., Пономарева Н.В. Налоговые субсидии: содержание, цели внедрения и эффективность использования // Дайджест-Финансы. 2012. № 6. С. 20–27.
12. Самойлова К.Н., Рукина С.Н., Герасимова К.А., Такмазян А.С. Формирование системы управления налоговыми расходами в регионе // Финансовые исследования. 2020. № 2 (67). С. 19–29.
13. Бит-Шабо И.В. Институт налоговых расходов бюджета в системе реализации социальных функций государства // Финансовое право. 2021. № 8. С. 11–14.
14. Васянина Е.Л. Проблемы реализации механизма бюджетного финансирования // Финансовое право. 2021. № 4. С. 26–29.

15. *Маршавина Л.Я.* К вопросу о налоговых расхода бюджета России // Вестник РЭУ. 2012. № 11. С. 15–18.

16. *Redonda A., Diaz de Sarralde S., Hallerberg M., Johnson L., Melamud A., Rozemberg R., Schwab J., Haldenwang C.* (2019). Tax expenditure and the treatment of tax incentives for investment. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 13 (2019-12): 1–11.

References

1. *Buzdalina O.B., Bondarenko N.O.* The Analysis of the Concept of Tax Budget Expenses and Its Implementation in the Russian Federation // *Financial life*. 2020. No. 1. P. 113–116.

2. *Kleinbard Edward D.* Tax Expenditure Framework Legislation // *National Tax Journal*. June 2010. № 63 (2). P. 353–382.

3. *Stanley S. Surrey & Paul R. McDaniel*, The Tax Expenditure Concept: Current Developments And Emerging Issues, 20 *B.C. L. Rev.* 225 (1979).

4. *Bogachyova O.V.* Creation in Russia Systems of Accounting of Tax Expenses at Budget Planning and Efficiency Evaluation of Budgeted Expenses // *Taxes and the Taxation*. 2015. No. 1 (361). P. 27–33.

5. *Burton M., Sadiq K.* Tax Expenditure Management: A Critical Assessment. Cambridge University Press, 2013.

6. *Belev S.G., Vekerle K.V.* Efficiency Analysis of Tax Expenses in Russia on the Example of Property Tax Deduction and a Preferential VAT Rate // *Ars Administrandi (Management skill)*. 2018. Volume 10, No. 4 P. 610–630.

7. Linda Sugin, Tax Expenditure Analysis and Constitutional Decisions, 50 *Hastings L.J.* 407 (1998-1999).

8. *Douglas A., Kahn A.* Proposed Replacement of the Tax Expenditure Concept and a Different Perspective on Accelerated Depreciation, 41 *Fla. St. U. L. Rev.* 143 (2013).

9. *Pinskaya M.R., Milogolov N.S., Ivanov A.* Principles and Approaches to Drawing up the Register of Tax Expenses // *Taxes and taxation*. 2018. No. 6. P. P. 7–15.

10. *Mironenko A.G., Tutarova N.V.* To a Question of Tax Benefits and Tax Expenses of the Russian Federation // *Messenger of modern researches*. 2020. No. 4–8 (34). P. 14–16.

11. *Panskov V.G., Ponomareva N.V.* Tax Subsidies: Contents, Purposes of Implementation and Efficiency of Use // *Daydzhest-Finansy*. 2012. No. 6. P. 20–27.

12. *Samoylova K.N., Rukina S.N., Gerasimova K.A., Takmazyan A.S.* Forming of a Management System Tax Expenses in the Region // *Financial studies*. 2020. No. 2 (67). P. 19–29.

13. *Bit-Shabo I.V.* Institut of Tax Budget Expenses in the System of Implementation of Social Functions of the State // *Financial law*. 2021. N 8. P. 11–14.

14. *Vasyanina E.L.* Sales Problems of the Mechanism of the Budget Financing // *Financial law*. 2021. N 4. P. 26–29.

15. *Marshavina L.Ya.* To a Question About Tax a Budget Expense of Russia // *REU Bulletin*. 2012. No. 11. P. 15–18.

16. *Agustin Redonda, Santiago Diaz de Sarralde, Mark Hallerberg, Lise Johnson, Ariel Melamud, Ricardo Rozemberg, Jakob Schwab, and Christian von Haldenwang* (2019). Tax Expenditure and the Treatment of Tax Incentives for Investment. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 13 (2019-12): 1–11.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-229-235

УДК 347

М.Н. Садчиков

**ИСКАЖЕНИЕ СВЕДЕНИЙ О ФАКТАХ
ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ЖИЗНИ
И ЦЕЛЬ СОВЕРШЕНИЯ СДЕЛКИ
(ОПЕРАЦИИ) КАК КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ
ПРАВОМЕРНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ
НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОМ ПРАВ
ПРИ ИСЧИСЛЕНИИ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ
И (ИЛИ) СУММЫ НАЛОГА**

***Введение:** основная цель сделки и искажение фактов хозяйственной деятельности — обстоятельства, определяющие тенденцию развития налоговой практики. Законодательное закрепление данных понятий вызывает сложности толкования права. **Цель:** устранение неясности налогового законодательства. Для достижения цели необходимо провести анализ законодательного закрепления данных понятий, правоприменительной практики и соотнести результаты анализа с принципами налогообложения. **Методологическая основа:** анализ и дедуктивный метод познания. **Результаты:** в статье приводится определение искажения фактов хозяйственной деятельности, соотношение данного понятия с тестом основной цели, предлагается классификация действий налогоплательщика. **Выводы:** автор выделяет простое и квалифицированное искажение фактов хозяйственной деятельности. Тест основной цели применяется в случае квалифицированного искажения фактов хозяйственной деятельности. Анализ правоприменительной практики позволяет сделать вывод о широком толковании налоговыми органами и судами рассматриваемых норм, что приводит к нарушению принципа правовой определенности.*

***Ключевые слова:** налог, искажение, факты, тест, основная цель.*

M.N. Sadchikov

**DISTORTION OF INFORMATION ABOUT THE FACTS
OF ECONOMIC LIFE AND THE PURPOSE OF THE TRANSACTION
(OPERATION) AS A CRITERION FOR ASSESSING
THE LEGALITY OF THE TAXPAYER'S RIGHTS
IN CALCULATING THE TAX BASE
AND (OR) THE AMOUNT OF TAX**

***Background:** the main purpose of the transaction and misrepresentation of the facts of economic activity are the circumstances that determine the trend of tax practice.*

© Садчиков Михаил Николаевич, 2022

Доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: taxprofy@mail.ru

© Sadchikov Mikhail Nikolaevich, 2022

Doctor of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva (Saratov State Law Academy)

Legislative consolidation of these concepts causes difficulties in the interpretation of the law. Objective: to eliminate the ambiguity of tax legislation. In order to achieve the goal, it is necessary to analyze the legislative consolidation of these concepts, law enforcement practice and correlate the results of the analysis with the principles of taxation. Methodology: analysis and deductive method of cognition. Results: the article provides a definition of distortion of the facts of economic activity, the correlation of this concept with the test of the main purpose, the classification of taxpayer actions is proposed. Conclusions: the author distinguishes between simple and qualified misrepresentation of the facts of economic activity. The test of the main purpose is applied in the case of qualified misrepresentation of facts of economic activity. Analysis of law enforcement practice leads to the conclusion about the broad interpretation by tax authorities and courts of the norms in question, which leads to a violation of the principle of legal certainty.

Key-words: tax, distortion, facts test, principle, purpose.

Отдельную категорию налоговых споров составляют дела, в рамках которых оцениваются операции налогоплательщика на предмет правильности их учета для целей налогообложения. Нормативной основой для такой категории дел выступают положения ст. 54.1 Налогового кодекса РФ¹. Если налоговые отношения осложнены иностранным элементом, то применяются положения соответствующего соглашения об избежании многократного налогообложения и Многосторонней конвенции по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения².

В соответствии с п. 1 ст. 54.1 Налогового кодекса РФ «...не допускается уменьшение налогоплательщиком налоговой базы и (или) суммы подлежащего уплате налога в результате искажения сведений о фактах хозяйственной жизни (совокупности таких фактов), об объектах налогообложения, подлежащих отражению в налоговом и (или) бухгалтерском учете либо налоговой отчетности налогоплательщика».

Положения Налогового кодекса РФ не раскрывают содержание понятия «искажение» для целей налогообложения. Согласно толковому словарю Даля, исказить означает: портить, повреждать, калечить, уродовать, извращать переиначивая, изображать в превратном виде [1, с. 668]. Учитывая достаточно широкое толкование в русском языке слова «искажение», правоприменительная практика наполняет его юридическое содержание конкретными примерами.

Например, в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2021 г. № 309-ЭС20-17277 по делу № А76-2493/2017 искажением сведений о фактах хозяйственной деятельности признается участие налогоплательщика в согласованных с иными лицами действиях, направленных на неправомерное уменьшение налоговой обязанности за счет искусственного наращивания стоимости товаров (работ, услуг) без

¹ См.: Налоговый кодекс РФ (часть I) (в ред. от 9 марта 2022 г. № 52-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824; Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.03.2022).

² См.: Многосторонняя конвенция по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 10, ст. 1281.

формирования источника вычета (возмещения) налога¹. То есть, искажаемыми по данному судебному делу признаны сведения о стоимости товаров (работ, услуг). В определении Верховного Суда РФ от 1 ноября 2021 г. № 305-ЭС21-15612 по делу № А40-77108/2020 под искажением понимается отражение для целей налогового учета операций по привлечению подрядчиков, фактически не исполнивших работы по договору, и осведомленность о данных обстоятельствах налогоплательщика².

Федеральная налоговая служба в качестве примеров искажения приводит: неотражение в составе основных средств эксплуатируемых объектов недвижимости, строительство которых завершено (по налогу на имущество организаций); разделение единого бизнеса между несколькими формально самостоятельными лицами исключительно или преимущественно по налоговым мотивам с целью применения преференциальных специальных налоговых режимов; создание схемы, направленной на неправомерное применение норм международных соглашений об избежании двойного налогообложения; нереальность исполнения сделки (операции) сторонами (отсутствие факта ее совершения) и др.³

Отсутствие законодательного закрепления понятия «искажение сведений о фактах хозяйственной жизни» и многообразии примеров, которыми наполняет его содержание правоприменительная практика, ставит перед наукой налогового права задачу дать определение данному понятию, выявить его существенные признаки для формирования определенности правоприменения.

А.В. Красюков справедливо обращает внимание на такое обстоятельство, что правоприменительная практика включает в рассматриваемое понятие не только искажение сведений о фактах хозяйственной деятельности, но и искажение самих фактов хозяйственной деятельности [2, с. 28–21]. В исследованиях по данной тематике приводится мнение о недопустимости расширительного толкования понятия «искажение сведений» для целей налогообложения. Например, Д.Я. Подшивалова полагает, что искажение сведений включает только случаи «(1) отражения в налоговом учете хозяйственных операций, которых не было в реальности, (2) неотражения совершенных хозяйственных операций в налоговом учете» [3, с. 20–25].

Публичные интересы в случае искажения фактов хозяйственной деятельности подлежат защите посредством применения норм таких институтов как: институт трансфертного ценообразования (разд. VI Налогового кодекса РФ), институт контролируемых иностранных компаний (гл. 3.4. Налогового кодекса РФ), правил тонкой капитализации (ст. 269 Налогового кодекса РФ) и некоторых других. Широкое толкование искажения сведений, включение в него не только искажения сведений о фактах хозяйственной жизни, но и искажения самих фактов хозяйственной жизни, влечет подмену понятий и неправильное применение способов защиты публичных интересов, что, в свою очередь, нарушает интересы налогоплательщиков. Например, институт трансфертного

¹ См.: Мой Арбитр. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/2a38fd20-45a9-4e29-8a28-1c31ddbe10a7/fb576cc7-5b29-44f9-b4e1-275c043064e0/A76-2493-2017_20210125_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 25.01.2021).

² См.: Там же.

³ См.: Письмо ФНС России от 10 марта 2021 г. № БВ-4-7/3060@ «О практике применения статьи 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации» // Сайт Федеральной налоговой службы. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/about_nalog/10687108/ (дата обращения: 25.01.2021).

ценообразования предусматривает механизм симметричных корректировок, позволяющих учитывать расходы для целей налогообложения (ст. 105.18 Налогового кодекса РФ). Положения ст. 54.1 Налогового кодекса РФ указывают о недопустимости использования искаженных сведений о фактах хозяйственной жизни для уменьшения налоговой базы и (или) суммы налога.

Следовательно, искажение сведений о фактах хозяйственной деятельности не охватывает искажение фактов хозяйственной деятельности. Буквальное толкование п. 1 ст. 54.1 Налогового кодекса РФ позволяет сделать следующие выводы:

искажаться могут сведения о фактах хозяйственной жизни (совокупности таких фактов);

искажаться могут сведения, подлежащие отражению в налоговом и (или) бухгалтерском учете либо налоговой отчетности налогоплательщика.

В соответствии с п. 8 ст. 3 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее — Федеральный закон «О бухгалтерском учете») факт хозяйственной жизни — сделка, событие, операция, которые оказывают или способны оказать влияние на финансовое положение экономического субъекта, финансовый результат его деятельности и (или) движение денежных средств¹. Статья 9 Федерального закона «О бухгалтерском учете» определяет, что «...каждый факт хозяйственной жизни подлежит оформлению первичным учетным документом. Не допускается принятие к бухгалтерскому учету документов, которыми оформляются не имевшие места факты хозяйственной жизни».

Таким образом, п. 1 ст. 54.1 Налогового кодекса РФ устанавливает запрет на уменьшение налоговой базы и (или) суммы налога в случае искажения налогоплательщиком сведений о сделке, событии, операции, которые оказывают или способны оказать влияние на финансовое положение налогоплательщика, финансовый результат его деятельности и (или) движение денежных средств.

Следующим важным элементом, характеризующим искажение сведений о фактах хозяйственной деятельности, выступает волевая составляющая данного действия. Смысловое значение слова «искажение» предполагает как умышленное, так и не умышленное недостоверное отражение сведений. Правоприменительная практика обуславливает искажение сведений целью совершения таких действий: искажение сведений сопровождается согласованностью действий налогоплательщика и его контрагентов, действия направлены на неправомерное уменьшение налоговой обязанности за счет искусственного наращивания стоимости и т.п. То есть, для целей правоприменения искажение сопровождается умышленными действиями налогоплательщика.

Интерес представляет соотношение положений п. 1 и п. 2 ст. 54.1 Налогового кодекса РФ. Пункт 2 начинается с оборота: «При отсутствии обстоятельств, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи...». То есть, положения данных пунктов применяются последовательно. Само по себе искажение сведений недопустимо независимо от условий, предусмотренных п. 2 ст. 54.1 Налогового кодекса РФ. Искажения сведений уже достаточно для отказа в уменьшении налоговой базы и (или) суммы налога, подлежащего уплате.

Однако положения п. 1 ст. 54.1 Налогового кодекса РФ не являются законченной юридической конструкцией, так как оставляют неясность и неопределен-

¹ См.: Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (с изм. и доп. на 1 января 2022 г. № 352-ФЗ, № 359-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50, ст. 7344; 2021. № 27, ч.1, ст. 5180; 2021. № 27, ч.1, ст. 5187.

ность в волевом содержании понятия «искажение». Например, предоставление денежных средств от материнской компании в пользу дочерней компании в правовом аспекте может быть оформлено как оплата уставного капитала (ст. 15 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. №14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»¹), вклад в имущество общества (ст. 27 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»), предоставление займа. Каждый из трех способов влечет различные правовые последствия как для целей гражданского, так и для целей налогового права. Учет хозяйственной операции в соответствии с условиями финансирования, определенными выбранной сторонами сделки формой, само по себе не является искажением. Неправомерность в данном случае может определять цель, которую преследует лицо, делая выбор между формами финансирования.

Волевая составляющая связывает п. 1 и 2 ст. 54.1 Налогового кодекса РФ. То есть, если основной целью совершения сделки (операции) является неуплата (неполная уплата) и (или) зачет (возврат) суммы налога, то отражение такой сделки для целей налогового учета является искажением. Представляется, что использование законодателем слова «основная» применительно к цели обуславливает широкое толкование в правоприменении, что не соответствует принципу правовой определенности и ставит права налогоплательщика в зависимость от оценки цели сделки налоговым органом и (или) судом. Думается, что любое другое определение цели, например, единственная, исключительная, преобладающая и т.п. — также оставляет определенную неясность в правоприменении. В отношении теста основной цели применительно к международным налоговым соглашениям в научной литературе подчеркивается излишняя субъективность оценки цели и недостаточная правовая определенность. Следует согласиться с позицией И.А. Хавановой о том, что «...на этапе адаптации к применению РРТ налоговые органы могут играть не свойственную им квазизаконодательную роль в процессе толкования» [4, с. 40–43].

Представляется необходимым отметить, что «волевая составляющая» или «субъективный элемент» относится не только к отечественному, но и к международно-правовому регулированию налоговых отношений. Положения, обуславливающие применение льгот волевой составляющей действий налогоплательщика, содержат Многосторонняя конвенция по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (заключена в Париже 24 ноября 2016 г.)², отдельные соглашения об избежании двойного налогообложения³. В трудах по налоговому праву исследователи указывают на необходимость согла-

¹ См.: Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в ред. от 2 июля 2021 г. № 354-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 785; 2021. № 27, ч. I, ст. 5182.

² См.: Многосторонняя конвенция по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения от 24 ноября 2016 г.: ратифицирована Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 18, ст. 2203.

³ См., например: ст. 24 Конвенции между Правительством Российской Федерации и Правительством Государства Израиль об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы: ратифицирована Федеральным законом от 8 октября 2000 г. № 126-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 41, ст. 4038; ст. 23 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики об избежании двойного налогообложения и о предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 21, ст. 2867.

сованности международных и национальных аспектов принципа основной цели в налоговых правоотношениях [5, с. 16–25]. Думается, что принцип основной цели требует унифицированного подхода, что необходимо для определенности налоговой обязанности.

Определенность могут вносить установленные правила, направленные на борьбу с уклонением от уплаты налогов. В рассматриваемом примере — правила тонкой капитализации (п. 2 ст. 269 Налогового кодекса РФ). Такие правила выполняют две функции. Во-первых, защищают публичные интересы, во-вторых, устанавливают понятные пределы для усмотрения и вносят определенность в правовые последствия.

Думается, что искажение можно классифицировать на простое искажение и квалифицированное. Квалифицированное искажение в отличие от простого требует переквалификации отражения хозяйственной операции для целей налогообложения.

Примеры квалифицированного искажения приведены в судебных актах по делу № А40-118073/19¹. Девятый арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 13 декабря 2021 г. приводит следующую мотивировку:

«не исключается возможность изменения налоговым органом квалификации выплат, произведенных иностранной организацией, если доходы от активных операций (реализации товаров, работ или услуг, отчуждения имущественных прав) в действительности представляют собой скрытую форму выплаты пассивного дохода (дивидендов, процентов, роялти и аналогичных платежей) и подлежали отражению в учете в таком качестве»;

предоставление и возврат займов осуществлено для целей «искусственного» увеличения величины чистых активов, денежные средства двигались по кругу;

цепочка сделок не сопровождалась реальной уплатой денежных средств, что свидетельствует об их притворности;

налогоплательщик и его материнские структуры имели возможность провести реструктуризацию нейтральным для налоговых обязательств группы образом;

техническое увеличение уставного капитала предыдущими собственниками;

сложный, структурированный характер сделок, последовательность и согласованность действий лиц, участвовавших в совершении сделок, небольшие временные разрывы между совершением сделок (а в большинстве случаев и совершение ряда сделок «день-в-день»), а также тот факт, что каждая последующая сделка была бы невозможна без совершения предыдущей, свидетельствуют о том, что все совершенные сделки представляют собой единый ряд, то есть, фактически, являются одной сделкой.

В данном споре искажение синонимично скрытой форме фактической хозяйственной операции, искусственности и притворности хозяйственных операций, возможности достижения цели нейтральным для налогообложения способом, техническом характере хозяйственных операций, сложности, структурированности сделок, последовательности и согласованности в действиях их сторон.

Приведенные примеры составляют квалифицированное искажение хозяйственных операций и для отказа налогоплательщику в уменьшении налоговой базы и (или) суммы налога, подлежащей уплате, необходимо дать оценку цели искажения. Интересно, что по рассматриваемому спору конкурируют две цели —

¹ См.: Мой Арбитр. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c674e6c7-e96f-4996-9175-209540844dc0/7c0427cf-288d-4d6b-994e-997da07354e4/A40-118073-2019_20211214_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 23.03.2022).

структурирование группы компаний для формирования консолидированной группы налогоплательщиков (ст. 25.1–25.3 Налогового кодекса РФ) и уменьшение суммы налога, подлежащего уплате. Однако судебный акт не содержит оценки первой цели, ее соотношения с целью уменьшения налоговой обязанности. Рассматривая теорию злоупотребления правом, К.Е. Викулов отмечает: «Межотраслевая концепция злоупотребления правом предполагает, что, между делом реализуя другие законные потребности, злоупотребить правом нельзя. То есть налоговая льгота должна быть больше других благ, а прямой умысел на ее получение служит доминантным мотиватором» [6, с. 3–12].

Без оценки цели проведенные налогоплательщиком и связанными с ним лицами хозяйственные операции отражены для целей налогового учета в соответствии с их содержанием, что не признается искажением и, следовательно, не может быть основанием для отказа в уменьшении размера налогового обязательства.

Проведенное исследование позволяет предложить следующее определение: «Искажение сведений о фактах хозяйственной жизни — недостоверный для целей налогообложения учет хозяйственных операций, в том числе отражение для целей налогового учета хозяйственных операций, имеющих основной целью уменьшение размера налоговой обязанности».

Учитывая оценочный характер цели, признание действий налогоплательщика искажением должно повлечь переоценку налоговых последствий с применением корректирующих юридических механизмов, но не отказ налогоплательщику в уменьшении налоговой базы и (или) суммы налога полностью.

Библиографический список

1. *Даль В.И.* Толковый словарь живого Великорусского языка. Ч. 2: И–О. М.: Тип. Лазар. И-та Вост. Язык. 1863. 724 с.
2. *Красюков А.В.* Искажение сведений о фактах хозяйственной жизни или искажение фактов хозяйственной жизни? // *Налоги.* 2020. № 2. С. 28–31.
3. *Подшивалова Д.Я.* Статья 54.1 НК РФ: возможные проблемы правоприменения // *Налоги.* 2021. № 2. С. 20–25.
4. *Хаванова И.А.* Принцип основной цели: новеллы международных налоговых правил // *Финансовое право.* 2019. № 7. С. 40–43.
5. *Брызгалин А., Мачехин В., Шевелева Н., Савсерис С., Тимофеев Е., Артюх А., Викулов К.* Злоупотребление правами налогоплательщика: грядет перезагрузка? // *Закон.* 2021. № 4. С. 16–25.
6. *Викулов К.Е.* Главное о теории злоупотребления правом для налоговых практиков // *Налоги.* 2021. № 3. С. 3–12.

References

1. *Dal V.I.* The Explanatory Dictionary of the Living Great Russian Language. Part 2. И-О. Moscow: Lasarev's printing house by the Institute of Eastern languages, 1863. 724 p.
2. *Krasukov A.V.* The Distortion of Facts of Business Activity or the Distortion Business Activity? // *The Tax.* 2020. No. 2. P. 28–31.
3. *Podshivalova D.J.* The Article 54.1 of Tax Code of Russian Federation: Possible Problems // *The Tax.* 2021. No. 2. P. 20–25.
4. *Havanova I.A.* The Principle Purpose Test: Novelties of International Tax Rules // *The Financial Law.* 2019. No. 7. P. 40–43.
5. *Bryzgalin A., Machekhin V., Sheveleva N., Savseris S., Timofeev E., Artyukh A., Vikulov K.* Abuse of Taxpayers Rights: is a Reset Coming? // *The Law.* 2021. No. 4. P. 16–25.
6. *Vikulov K.E.* The Main Idea of Abuse of Right Theory for Practice // *The Tax.* 2021. No. 3. P. 3–12.

DOI 10.24412/2227-7315-2022-3-236-241

УДК 336.2

А.А. Исайчева

О ТРАНСФОРМАЦИИ ФИНАНСОВОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ КАЗНАЧЕЙСТВА РОССИИ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Введение: в условиях развития информационных технологий неизбежными представляются изменения в правовом регулировании полномочий Казначейства России, и соответственно, изменение объема финансовой правосубъектности данного органа. **Цель:** определить объем возможных и произошедших изменений, которым подверглась или подвергнется финансовая правосубъектность Казначейства России в условиях развития цифровой экономики. **Методологическая основа:** общенаучные и частные методы исследования, системный метод исследования, формально-юридический подход. **Результаты:** исследовано развитие финансовой правосубъектности Казначейства России с момента создания в России плановых документов о необходимости внедрения цифровой экономики в бюджетные правоотношения и до настоящего момента, выдвигается гипотеза о том, что дальнейшее развитие информационных ресурсов, используемых Федеральным казначейством в своей деятельности, позволит рассматриваемому органу максимально полноценно и с минимальными временными затратами осуществлять контрольно-надзорные функции. **Выводы:** последующее совершенствование используемых информационных систем позволит создать единую информационную систему, которая будет содержать всю необходимую информацию, в настоящий момент распределяющуюся между различными информационными системами; процесс создания и дальнейшего развития информационных систем, используемых в деятельности Казначейства России, требует издания соответствующих нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: Казначейство России, Федеральное казначейство, цифровая экономика, информационные технологии.

А.А. Isaycheva

ON THE TRANSFORMATION OF THE FINANCIAL LEGAL PERSONALITY OF THE TREASURY OF RUSSIA IN THE CONTEXT OF THE DEVELOPMENT OF THE DIGITAL ECONOMY

Background: in the context of the development of information technologies, changes in the legal regulation of the powers of the Treasury of Russia, and, accordingly, a change in the scope of the financial legal personality of this body, seem inevitable. **Objective:** to determine the volume of possible and occurred changes that the financial legal personality of the Treasury of Russia has undergone or will undergo in the context of the development of the digital economy. **Methodology:** general scientific and private

© Исайчева Анастасия Александровна, 2022

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: nastykesler@gmail.com

© Isaycheva Anastasia Aleksandrovna, 2022

Postgraduate student of the Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva, Federal State Budgetary (Saratov State Law Academy)

research methods, systematic research method, formal legal approach. Results: the development of the financial legal personality of the Treasury of Russia from the moment of the creation in Russia of planning documents on the need to introduce the digital economy into budgetary legal relations and up to the present moment, a hypothesis is put forward that the further development of information resources used by the Federal Treasury in its activities will allow the body in question to maximize fully and with minimal time costs to carry out control and supervisory functions. Conclusions: the subsequent improvement of the information systems used will make it possible to create a single information system that will contain all the necessary information that is currently distributed among various information systems; the process of creating and further information systems used in the activities of the Treasury of Russia will require the issuance of relevant regulatory legal acts.

Key-words: *Russian Treasury, Federal Treasury, digital economy, information technology.*

В условиях развития цифровой экономики неизбежными представляются изменения в правовом регулировании публичных финансовых отношений, в том числе, правовом регулировании полномочий федеральной службы, осуществляющей полномочия по исполнению бюджета, контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере — Казначейства России. Соответствующие изменения обусловлены активным использованием Федеральным казначейством новых информационных систем и сервисов, порождающим возникновение дополнительных прав, обязанностей и ответственности, а также общей тенденцией к цифровизации общественных отношений, в том числе, финансовых и бюджетных. Теоретически, под цифровизацией следует понимать возможность автоматизации определенных функций, действий с применением современных, ежегодно развивающихся информационных технологий [1, с. 977].

В современном финансовом праве категория финансовой правосубъектности находится на стадии исследования, разработки. Ученые в области финансового права в своих исследованиях все чаще обращаются к понятию «финансовая правосубъектность» [2, с. 3; 3, с. 108; 4, с. 44; 5, с. 13; 6, с. 61; 7, с. 27]. Тем не менее ввиду высокой скорости развития цифровых технологий финансовая правосубъектность Федерального казначейства до настоящего момента еще не являлась объектом концептуального, комплексного научного исследования. В связи с этим представляется необходимым установление основных направлений, в рамках которых осуществляется трансформация финансовой правосубъектности Казначейства России в качестве участника финансовых отношений, поскольку установление соответствующих направлений позволит выявить необходимость дальнейшего совершенствования и развития правового регулирования финансовых отношений в связи с использованием новых информационных технологий.

В связи с законодательными изменениями в последние годы, возможно сделать вывод о том, что в Российском государстве в практическую деятельность внедряются процессы информатизации и цифровизации экономики, напрямую воздействующие на правовой статус субъектов финансово-правовых отношений.

Так, приняты и действуют ряд правовых актов, в которых определяется дальнейшее направление развития законодательных процессов в России, в частности — Национальная программа «Цифровая экономика Российской Феде-

рации¹, Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»², «Основные направления развития информационной безопасности кредитно-финансовой сферы в период с 2019 по 2021 гг.»³, Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере инноваций в Российской Федерации»⁴.

Пандемия COVID-19, с которой Российская Федерация столкнулась в 2020 году, послужила толчком для развития цифровых технологий; в связи с введением в определенные периоды существенных ограничений, связанных с передвижением физических лиц и их нахождением в общественных местах, в том числе, при исполнении трудовых функций, стало очевидно, что цифровизация — важнейшее, генеральное направление развития экономики и управления. К настоящему моменту уже очевидно, что процессы цифровизации затронули и бюджетные правоотношения.

В России уже сформирована концепция цифрового бюджета, разработана нормативно-правовая база цифрового бюджета; портал системы бюджета России, состоящий из формуляров, реестров, классификаторов, бизнес-процессов сформирован технически; создан открытый конкурсный режим, действующий при размещении заказов на изготовление товаров и оказание услуг для органов государственной власти, а также государственных учреждений, в процессе исполнения бюджета; данные всех стадий бюджетного процесса стали доступными для всех категорий населения. И уже сформированы условия для дальнейшей масштабной цифровой трансформации бюджетной сферы, обеспечено взаимодействие органов регионального и муниципального уровней, находящихся на территории одного субъекта Российской Федерации, а также организаций, которые предоставляют государственные и муниципальные услуги, через СЭМВ.

Исследование правовых и программных актов, которые принимаются в России с целью развития цифровой экономики, является востребованным как с практической, так и с научно-теоретической точки зрения, поскольку их влияние на изменение правосубъектности органов в сфере финансового контроля является существенным.

Процессы цифровизации не только концептуально повлияли на общий вектор развития финансовых и бюджетных правоотношений, но и напрямую затронули осуществление Казначейством России полномочий, возложенных на него законом.

Поскольку информационные технологии и цифровые ресурсы широко распространяются и быстро развиваются, у Федерального казначейства появляется возможность перейти к новой модели осуществления контроля на основании использования данных информационных систем. Кроме того, Казначейство

¹ См.: Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. I, ст. 3378; 2020. № 31, ч. I, ст. 5023.

³ См.: Основные направления развития информационной безопасности кредитно-финансовой сферы на период 2019–2021 годов (утверждены Банком России). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. I, ст. 5017; 2021. № 27, ч. I, ст. 5159.

России становится участником бизнес-процессов объекта контроля, так как информационные системы и цифровые ресурсы позволяют использовать в финансово-экономической деятельности механизмы, которые позволяют отслеживать все осуществляемые объектом контроля операции [1, с. 977].

Фактически Казначейство России осуществляет предварительный, текущий, последующий контроль, используя при этом различные информационные системы, которые совершенствуются, развиваются и обновляются.

При учете скорости развития информационных технологий Казначейством России ежегодно утверждается Публичная декларация целей и задач деятельности.

Согласно Публичной декларации целей и задач Казначейства России на 2021 год¹, планировалось достижение следующих целей: внедрение системы казначейских платежей; завершение перехода на централизованный бюджетный учет и отчетность на федеральном уровне за период 2018–2021 гг.; развитие ЕИС в сфере закупок, трансформация функциональности сервиса TORGI.GOV.RU, создание ГИС «Конфискат»; введение раздельного учета в рамках казначейского сопровождения; совершенствование государственного финансового контроля, рейтингование объектов контроля².

Из изложенного следует, что процессы цифровизации экономики непосредственно учитываются Казначейством России при составлении декларации целей и задач, ежегодно внедряются современные информационные технологии.

Согласно Публичной декларации целей и задач Казначейства России, приоритетным направлением развития следует считать обновление и совершенствование информационных систем — ГИИС «Электронный бюджет»³, Автоматизированная система Федерального казначейства (АСФК)⁴, Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС)⁵.

Ежегодно ГИИС «Электронный бюджет» совершенствуется, в ней создаются новые подсистемы, позволяющие осуществлять мониторинг за прозрачностью и динамикой исполнения национальных проектов в субъектах федерации.

Помимо указанного, Федеральное казначейство является оператором и иных государственных информационных систем, таких как Государственная система «Управление», а также Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах, Подсистема информационно-аналитического обеспечения, мобильное приложение «Бюджет.РФ».

В целом использование информационных систем предоставляет Казначейству России прямой доступ к информации онлайн в целях осуществления контроля за поступлением доходов в бюджеты, за расходованием бюджетных средств, рас-

¹ См.: Публичная декларация целей и задач Казначейства России на 2021 год (утверждена Казначейством России) // Официальный сайт Казначейства России. 2020. URL: <https://roskazna.gov.ru/inaya-deyatelnost/otkrytoe-pravitelstvo/publicnaya-deklaratsiya-fk.php> (дата обращения: 02.02.2022).

² На момент подготовки настоящей статьи Публичная декларация целей и задач Федерального казначейства на 2022 г. не опубликована.

³ См.: Электронный бюджет // Официальный сайт Единого портала бюджетной системы Российской Федерации. 2022. URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=dznhnn09i_4®ionId=45 (дата обращения: 07.02.2022).

⁴ См.: ФГИС: Автоматизированная система Федерального казначейства // Официальный сайт Федеральной государственной информационной системы координации информатизации. 2022. URL: <https://portal.eskigov.ru/fgis/63> (дата обращения: 07.02.2022).

⁵ См.: ЕИС «Закупки» // Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. 2022. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 07.02.2022).

ходами на реализацию национальных проектов, осуществлением бюджетных инвестиций, размещением остатков средств на счетах.

Ежегодно автоматизированные системы, используемые Казначейством России, развиваются ввиду общего развития информационных технологий; создаются новые информационные системы, позволяющие упростить выполнение контрольно-надзорных функций.

Нельзя не отметить расширения финансовой правосубъектности Федерального казначейства, в связи с которым возможно создание новых автоматизированных информационных систем. Так, например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2021 г. № 2338 внесены изменения в Положение о Федеральном казначействе; согласно внесенным изменениям, Казначейство России с 1 января 2022 г. наделяется контрольно-надзорными функциями в сфере противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма в отношении деятельности аудиторских организаций¹.

Дальнейшее развитие информационных ресурсов, используемых Федеральным казначейством в своей деятельности, позволит рассматриваемому органу максимально полноценно и с минимальными временными затратами осуществлять контрольно-надзорные функции.

На основании всего изложенного, очевидно, что функции и полномочия Казначейства России могут быть расширены не только в связи с предоставлением новых контрольно-надзорных полномочий, но и в связи с внедрением новых информационных систем, предназначенных для автоматизации процессов осуществления контрольно-надзорных мероприятий, а также в связи с расширением функционала уже созданных информационных систем; именно с этим связана трансформация финансово правосубъектности Федерального казначейства.

Не исключено, что последующее совершенствование используемых информационных систем позволит создать единую информационную систему, которая будет содержать всю необходимую информацию, в настоящий момент распределяющуюся между различными информационными системами. Вместе с тем процесс создания и дальнейшего развития информационных систем, используемых в деятельности Казначейства России, однозначно потребует издания соответствующих нормативно-правовых актов.

Библиографический список

1. *Зубков А.К.* Цифровизация деятельности Казначейства России в рамках осуществления полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере // Экономика и предпринимательство. 2020. № 7. С. 977–979.
2. *Кудряшов В.В.* Правосубъектность международных финансовых организаций: совет по финансовой стабильности // Финансовое право. 2020. № 10. С. 3–6.
3. *Перепелица М.А.* Особенности финансовой правосубъектности индивидуальных участников финансовых правоотношений // Проблемы законности. 2011. № 114. С. 108–118.
4. *Иванчик В.В.* Сущность финансовой правосубъектности на примере государственного унитарного предприятия // Вестник Евразийской академии административных наук. 2020. № 2 (51). С. 44–47.

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2021 г. № 2338 «О внесении изменений в Положение о Федеральном казначействе» // Официальный интернет-портал правовой информации. 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 27.12.2021).

5. *Дубинский А.М.* Правосубъектность налогового органа в сфере финансового контроля // *Финансовое право*. 2011. № 11. С. 13–17.

6. *Рыбакова С.В.* Об отдельных аспектах финансовой правосубъектности в условиях цифровизации общества и экономики // *Вестник университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2020. № 9 (73). С. 61–65.

7. *Покачалова Е.В., Гудкова М.В.* Денежная система Российской Федерации: цифровые новации и их влияние на правосубъектность участников финансовых отношений // *Банковское право*. 2021. № 1. С. 26–34.

References

1. *Zubkov A.K.* Digitalization of the Activities of the Treasury of Russia in the Framework of the Exercise of Powers to Control the Financial and Budgetary Sphere // *Economics and Entrepreneurship*. 2020. No. 7. P. 977–979.

2. *Kudryashov V.V.* Legal Personality of International Financial Organizations: Council for Financial Stability // *Financial Law*. 2020. No. 10. P. 3–6.

3. *Perepelitsa M.A.* Features of the Financial Legal Personality of Individual Participants in Financial Legal Relations // *Problems of legality*. 2011. No. 114. P. 108–118.

4. *Ivanchik V.V.* The Essence of Financial Legal Personality on the Example of a State Unitary Enterprise // *Bulletin of the Eurasian Academy of Administrative Sciences*. 2020. No. 2 (51). P. 44–47.

5. *Dubinsky A.M.* Legal Personality of the Tax Authority in the Sphere of Financial Control // *Financial law*. 2011. No. 11. P. 13–17.

6. *Rybakova S.V.* On Certain Aspects of Financial Legal Personality in the Context of Digitalization of Society and the Economy // *Bulletin of the University*. O.E. Kutafin (MSUA). 2020. No. 9 (73). P. 61–65.

7. *Pokachalova E.V., Gudkova M.V.* Monetary System of the Russian Federation: Digital Innovations and Their Impact on the Legal Personality of Participants in Financial Relations // *Banking law*. 2021. No. 1. P. 26–34.

ИНФОРМАЦИЯ

В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ In Dissertation Councils

В апреле 2022 г. — мае 2022 г. в ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» защищены диссертации:

на соискание ученой степени доктора юридических наук

16 мая 2022 года — Гуляковым Александром Дмитриевичем на тему «Становление и развитие федерализма: сравнительное историко-правовое исследование основных федеративных моделей (конец XVIII – начало XXI века)».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный консультант — доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор А.Ю. Саломатин.

23 мая 2022 года — Бердниковой Еленой Валерьевной на тему «Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации».

Специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Научный консультант — доктор юридических наук, профессор Г.Н. Комкова.

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

20 апреля 2022 года — Комягиным Романом Александровичем на тему «Состав преступления: теоретическое моделирование понятия, структуры и соотношения с преступлением».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.А. Лопашенко.

20 апреля 2020 года — Чеботаревой Татьяной Владимировной на тему «Обеспечение прав и законных интересов потерпевших по делам о преступлениях против половой неприкосновенности несовершеннолетних».

Специальность 12.00.09 — уголовный процесс.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.С. Манова.

25 апреля 2022 года — Чернышовым Андреем Викторовичем на тему «Правоприменительный приказ (общетеоретический аспект)».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент С.А. Белоусов.

27 апреля 2022 года — Амаряном Арсеном Вартановичем на тему «Контрольно-счетный орган муниципального образования как субъект финансового права».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент Е.Г. Беликов.

27 апреля 2022 года — Ворониной Кристиной Петровной на тему «Финансово-правовое регулирование нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.В. Покачалова.

11 мая 2022 года — Атаевой Наидат Магомедрасуловной на тему «Субъекты Российской Федерации как участники финансовых правоотношений».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Е.В. Покачалова.

11 мая 2022 года — Меньковым Владимиром Васильевичем на тему «Финансово-правовое стимулирование внедрения цифровых технологий коммерческими организациями».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент Е.Г. Беликов.

11 мая 2022 года — Сиротской Дарьей Евгеньевной на тему «Финансово-правовое регулирование региональной инвестиционной деятельности (на примере Краснодарского края)».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент И.В. Бит-Шабо.

18 мая 2022 года — Штаньковой Анастасией Петровной на тему «Привилегированные составы преступлений: понятие, основания криминализации, виды, особенности квалификации и наказания».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Н.А. Лопашенко.

23 мая 2022 года — Мельниковым Сергеем Александровичем на тему «Индивидуальная и коллективная формы реализации права».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент Д.Е. Петров.

**ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА
«ВЕСТНИК САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ»**

1. Редакция принимает от авторов рукописи и сопутствующие им необходимые документы в следующей комплектации (все позиции обязательны!).

1.1 Отпечатанный (четкой качественной печатью на белой бумаге) 1 экземпляр рукописи, сшитый отдельно скрепкой. Объем статьи 8–10 страниц; научного сообщения — до 3 страниц; рецензии, обзора — 3–5 страниц; анонса — 1–2 страницы. Требования к компьютерному набору: формат А4; кегль 14; шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5; нумерация страниц внизу по центру; поля все 2 см; абзацный отступ — 1,25 см.; библиографические ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ 7.0.5-2008. В тексте в квадратных скобках указывается номер источника и страница. В списке литературы нумерация источников должна соответствовать очередности ссылок на них в тексте (например: [5, с. 5]). Библиографический список размещается в конце статьи. В нем перечисляются все источники, на которые ссылается автор, с полным библиографическим аппаратом издания (место издания: издательство, год издания, общее кол-во страниц. Например: М.: Юридическая литература, 2010. 200 с.) Ссылки на нормативно-правовые акты и электронные ресурсы оформляются как постраничные сноски.

Электронный вариант материала и сведений об авторе может быть прислан по электронной почте на адрес редакции журнала: vestnik@ssla.ru или vestnik2@ssla.ru (все требования к компьютерному набору полностью сохраняются).

1.2. Отпечатанные (четкой качественной печатью на белой бумаге) сведения об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, адрес электронной почты, контактный телефон (все параметры обязательны); название.

1.3. CD диск (или флеш-карта) с электронным вариантом рукописи в Word (файлу присваивается имя по фамилии автора, например: «Иванова М.И._статья»); и сведениями об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, электронная почта, контактный телефон (все параметры обязательны).

2. Каждая статья или другие материалы (см. п. 1.2) должна начинаться:

а) индексом УДК; б) фамилией, именем и отчеством (полностью) автора (авторов); в) названием; г) местом работы автора (авторов); д) электронным адресом автора (авторов); е) аннотацией содержания рукописи (100–150 слов, не должны повторять название); ж) списком ключевых слов или словосочетаний (7–10). Все пункты обязательно должны быть переведены на английский язык.

3. Рисунки и схемы вставляются в тексте в нужное место. За качество рисунков или фотографий редакция ответственности не несет.

4. Оформление рисунков и таблиц.

4. 1. Таблицы (рисунки) должны иметь заголовок (названия) и сквозную порядковую нумерацию в пределах статьи, содержание их не должно дублировать текст. Заголовок размещается над полем таблицы (для рисунков – под рисунком). Все сокращения, использованные в таблицах и рисунках (кроме общепринятых), поясняются в примечании. Если в тексте приводится одна таблица, рисунок или формула, они не нумеруются, если более одной, то нумерация обязательна.

5. Авторское визирование: а) автор несет ответственность за точность приводимых в его рукописи сведений, цитат и правильность указания названий книг в списке литературы; б) после вычитки отпечатанного текста и проверки всех цитат автор на последней странице собственноручно пишет: «Рукопись вычитана, цитаты проверены, объем не превышает допустимого и составляет: (указать количество страниц) [дата, подпись]».

6. Все рукописи, принятые редакцией журнала к рассмотрению, подлежат обязательному рецензированию. Рецензирование осуществляет один из членов редакционной коллегии журнала. Редакция использует принцип анонимного рецензирования (double-blind peer-review): рецензент и авторы не знают фамилии друг друга. Копия рецензии может быть направлена автору (соавтору) статьи по его запросу.

Примечания:

1. Рукописи, оформленные в нарушение настоящих требований, не рассматриваются и не возвращаются.

2. Вопросы, связанные с требованиями к оформлению и сдаче рукописей, принимаются по тел.: (8452) 29-90-87 или по адресу: vestnik@ssla.ru, vestnik2@ssla.ru.

3. По другим вопросам и в частную переписку с авторами редакционная коллегия не вступает.

4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.

5. Если статья (материал) направлялась в другое издание, автор обязан поставить редакцию в известность.

6. С образцом оформления материалов можно ознакомиться на сайте.

7. Плата за рецензирование и публикацию рукописей не взимается. Гонорар не выплачивается.

Адрес редакции журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии»:

410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, к. 216.

Тел.: (845-2) 29-90-87. E-mail: vestnik2@ssla.ru, vestnik@ssla.ru

Сайт: <http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>